

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления, экономики и политологии. В журнале поднимаются вопросы, связанные с ролью правительства как института, включая структуру, сферу деятельности и эффективность правительства, а также вопросы взаимодействия государства и органов местного самоуправления, деятельности исполнительной власти, решения проблем в экономике государственного сектора, государственных финансов и государственной политики, налогообложения, региональных стратегий, управления материальной или нематериальной собственностью национальных, региональных или местных органов власти, развития электронного правительства, управления кризисными ситуациями и ряд других

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Павел Иванович Блусь, канд. геогр. наук, доц., доц. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Надежда Владимировна Борисова, канд. полит. наук, доц., проф. кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Дарко Вукович, Ph.D., науч. сотрудник, проф. Географического института «Йован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Белград, Сербия

Елена Львовна Зуева, канд. экон. наук, доц., доц. департамента менеджмента, доц. департамента экономики и финансов Пермского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Пермь, Россия

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социальноэкономической динамики Института экономики УрО РАН, проф. кафедры экономики труда и управления персоналом Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь, Россия

Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – главный редактор

Елизавета Александровна Троицкая, канд. полит. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – ответственный редактор

Андрей Геннадьевич Шеломенцев, д-р экон. наук, проф., директор Федерального исследовательского центра комплексного изучения Арктики РАН, Архангельск

Станислав Николаевич Шкель, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа, Россия

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимича, чл.-корр. РАН, д-р геогр. наук, проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Юрий Васильевич Ирхин, д-р филос. наук, проф., проф. кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, Москва, Россия

Ольга Федоровна Новикова, д-р экон. наук, проф., зав. отделом экономических проблем социальной политики Института экономики промышленности НАН Украины, Киев, Украина

Яков Петрович Силин, д-р экон. наук, ректор Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Валерий Александрович Сухих, д-р экон. наук, председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь, Россия

Богдан Шляхта, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой философии политики в Институте политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Польша

Главный редактор журнала – Жанна Аркадьевна Мингалева, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, проф. кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного национального исследовательского университета ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@psu.ru

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (по научным специальностям 08.00.00 – экономические науки, 23.00.00 – политология)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-66778 от 08.08.2016 г.

Издаётся на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Территория распространения – Российская Федерация, зарубежные страны

Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» – 41047

Адрес учредителя, издателя и редакции: 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University

Fundamental and applied issues in the sphere of state and municipal management, economics and political science are considered in the journal. The journal is devoted to the problems of the government's roles as an institution, including scope, structure, and performance of government, interaction of state and local authorities, crisis management, development of e-Government, various aspects of the executive's activities, solving problems in the economy of the public sector, issues of public finance and public policy, taxation, regional policies, management of tangible or intangible government property, the property of regional or local authorities and other

Editor-in-Chief

Zhanna A. Mingaleva

Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial

Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State

and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia

ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingall@psu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Evgeny G. Animitsa, Corresponding Member of Russian Academy of Natural History, Doctor of Geography, Professor, Head of Department of Regional, Municipal Economics and Management of Ural State Economic University, Yekaterinburg, Russia

Iouri V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Department of Political Science of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of Department of Theoretical and Applied Political Science of Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head Economic Problems of Social Policy Department of Institute of Industrial Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, Ukraine

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Head of Chair in Philosophy of Politics at the Institute of Political Science and International Relations, the Jagiellonian University in Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Rector of Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Chairman of Legislative Assembly of Perm Krai, Perm, Russia

EDITORIAL BOARD

Pavel I. Blus, Ph.D. (Geography), Associate Professor, Associate Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia

Olga A. Kozlova, Doctor of Economics, Professor, Head of Center for Socioeconomic Dynamics Research of Institute of Economics, the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Nadezhda V. Borisova, Ph.D. (Political Science), Associate Professor, Professor of Department of Political Sciences of Perm State University, Perm, Russia

Darko Vuković, Ph.D. (Economics), Research Associate, Full Professor of Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia, Institute of Social-Humanitarian Technologies, Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russia

Elena L. Zueva, Ph.D. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of School of Management, Associate Professor of School of Economics and Finance of Higher School of Economics (Perm Branch), Perm, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Vice-Rector for Strategic Development, Economy and Law Issues, Head of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Chairman of the Civic Chamber of Perm Krai, Perm, Russia

Zhanna A. Mingaleva, Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia – Editor-in-Chief

Andrey G. Shelomentsev, Doctor of Economics, Professor, Director of Federal Center for Integrated Arctic Research, Arkhangelsk, Russia

Stanislav N. Shkel, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Department of Political Science, Sociology and Public Relations of Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia

Elizaveta A. Troitskaya, Ph.D. (Political Science), Associate Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia – Managing Editor

Journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science on the following groups of scientific specialties: 08.00.00. - Economic Sciences; 23.00.00. - Political Science

Published by Department of State and Municipal Government of Perm State University
Distributed in Russian Federation, foreign countries.

Subscription index in the common catalogue «Press of Russia» (<http://www.pressa-rf.ru>) – 41047

Address of Publisher and Editorial Board: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Tel. +7(342)239-68-30. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Editorial Board, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

- Фефилова Е. В.** Обзор концептуальных суждений относительно категории эффективности государственных услуг 495

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

- Вертей О. М.** Теоретические аспекты формирования государственной экономической политики России на современном этапе развития 510

- Марченко А. Н., Чумаченко Т. А.** Управление процессом религиозного возрождения в годы Великой Отечественной войны Советом по делам Русской православной церкви при Совете народных комиссаров СССР и его уполномоченными по Молотовской области 531

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н.** Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих 550

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Шеломенцев А. Г., Дорошенко С. В., Трушкова Е. А., Шихвердиев А. П.** Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России 570

- Семенов А. В.** Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации 593

- Лапшина К. М.** Роль региональных властей в обеспечении энергетической безопасности субъектов РФ 607

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Башминов А. В.** Зарубежный опыт муниципальной поддержки организаций профессионального спорта 629

- Назукина М. В.** Образы и оценки муниципальных депутатов в представлениях локальных элит Пермского края 643

VI. РЕЦЕНЗИИ

- Аристов Е. В.** Новое видение надлежащего и разумно-рационального публичного управления (рецензия на учебник И. В. Понкина «Теория публичного управления». М.: Буки Веди, 2017. 728 с.) 660

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Fefilova E. V. A Review of Conceptual Assertions about Public Services Efficiency	495
--	-----

II. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES

Vertey O. M. Regularities of Formation of State Economic Policy in Russia on the Basis of Existing Economic Categories	510
Marchenko A. N. and Chumachenko T. A. The Administration of the Process of Religious Revival During the Great Patriotic War by the Council for Affairs of Russian Orthodox Church at the USSR Council of People's Commissars and by its Representatives in the Molotov Region	531

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Borshchevskiy G. A. and Kalmykov N. N. Priorities in Civil Servants' Professional Development	550
--	-----

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Shelomentsev A. G., Doroshenko S. V., Trushkova E. A. and Shikhverdiyev A. P. Strategy-2030: Approaches to Development in Russian Regions	570
Semenov A. V. Development Regional Strategic Planning Documents: The Public Discussions Costs	593
Lapshina K. M. The Role of Regional Authorities in Ensuring Energy Security of RF Subjects	607

V. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Bashminov A. V. Foreign Experience of Municipal Support to Professional Sports Organizations	629
Nazukina M. V. The Municipal Deputies Image and Assessment by Local Elites in the Perm Krai	643

VI. REVIEWS

Aristov E. V. A New Vision on Good and Reasonable Public Administration (A Review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, RANEPa, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.)	660
--	-----

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнал могут быть представлены материалы по фундаментальным и прикладным проблемам в сфере государственного и муниципального управления, экономики и политологии.

География авторов принимаемых к публикации статей охватывает как российских, так и иностранных научных и научно-педагогических работников, а также депутатов, руководителей и специалистов органов публичной власти. Основным языком журнала является русский. Также статьи могут быть опубликованы на английском языке.

Автору необходимо направить научную статью на электронную почту журнала arsadmag@yandex.ru. В тестовом режиме организована подача статей в режиме online на сайте <http://press.psu.ru>, в разделе «Ars Administrandi (Искусство управления)» (Open Journal Systems).

Редакция принимает статьи (материалы) объемом от 20 до 60 тыс. печатных знаков (основной текст, с пробелами).

Плата за публикацию рукописей не взимается.

К каждой научной статье должны быть приложены сведения об авторе (соавторах) рукописи.

Автор (соавторы) предоставляет(ют) издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его (их) статьи в составе публикаций журнала, а также на воспроизведение статьи в любых базах данных.

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору (соавторам) исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование журнала в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Автор (соавторы) включенной в журнал статьи сохраняет(ют) исключительное право на нее независимо от права издателя на использование журнала в целом.

Авторское вознаграждение за предоставление автором (соавторами) издателю указанных выше прав не выплачивается.

Направление автором (соавторами) статьи в журнал означает его (их) согласие на использование статьи издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он (они) осведомлен(ы) об условиях ее использования.

Издатель предлагает любому физическому лицу заключить с издателем безвозмездный лицензионный договор о предоставлении права использования статьи, автором (соавторами) которой он (они) является(ют)ся.

Лицензионный договор является договором присоединения (офертой), условия которого определяются издателем, и может быть подписан другой стороной не иначе как путем присоединения к договору в целом. Направление автором (соавторами) рукописи статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т. е. согласием автора (соавтора) на опубликование статьи

в соответствии с условиями договора. Факсимильные (электронные) копии собственноручной подписи и текста лицензионного договора действительны и имеют равную юридическую силу наряду с подлинными.

Издатель размещает фамилию, имя, инициалы автора (соавторов), ученую степень, ученое звание, должность, место работы, адрес места работы, идентификационные коды ORCID, ResearcherID, адрес электронной почты автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова и текст статьи на сайте журнала.

Издатель включает полнотекстовые варианты статей в «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), а также иные базы данных. Направление автором (соавторами) статьи издателю является согласием автора (соавторов) на подобное размещение и включение.

Гонорар за публикации не выплачивается. Автору высылается авторский экземпляр по указанному им адресу. В случае если рукопись написана в соавторстве, авторский экземпляр высылается каждому соавтору по указанным ими адресам.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Подробные правила оформления и представления рукописей статей размещены на сайте журнала в разделе «Условия публикации» по адресу: <http://ars-administrandi.com/condition.htm>.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.



УДК 351:338.46

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509

ОБЗОР КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ СУЖДЕНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО КАТЕГОРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Е. В. ФЕФИЛОВА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Фефилова Е. В. Обзор концептуальных суждений относительно категории эффективности государственных услуг // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 495–509. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509.

Введение: проводимые в последнее десятилетие в Российской Федерации бюджетные реформы предполагают переосмысление результатов деятельности организаций, оказывающих государственные услуги, в том числе необходимость определения понятия эффективности оказания услуг. Вместе с тем сложилось значительное количество подходов к дефиниции данной категории, что обуславливает наличие трудностей в процессе выработки методологии оценки эффективности государственных услуг.

Цель: сформировать целостный и однозначный подход к категории «эффективность государственных услуг», обеспечивающий возможность разработки методологии оценки эффективности.

Методы: анализ теоретических источников; анализ нормативных документов, регламентирующих вопросы определения эффективности.

Результаты: проведен обзор и анализ экономической научной литературы, классических и современных трудов теории управления, сложившихся в мировой практике моделей государственного управления, приведена концепция эффективности государственных услуг в контексте действующего законодательства Российской Федерации; сформулировано определение эффективности государственных услуг.

Выводы: эффективность государственных услуг определена как комплексный показатель, базирующийся на выполнении условий: оптимальное распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений, оптимальное количество услуг, соблюдение требований к качеству, минимальная стоимость услуги.

Ключевые слова: эффективность; результативность; государственные услуги; экономическая эффективность; социальная эффективность; бюджетная эффективность; аллокативная эффективность

ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе понятие «эффективность» является одним из ключевых для науки и практики. Любая деятельность направлена на максимизацию эффективности, будь то деятельность индивида, организации или органов власти. Несмотря на пристальное внимание исследователей к данной категории, на сегодняшний день в экономической литературе, научных работах, нормативно-правовых актах достаточно сложно найти однозначное понимание категории «эффективность». Между тем такая многовариантность обуславливает многообразие и даже противоречивость различных подходов к оценке эффективности системы оказания государственных услуг. Заметим, что содержание категории «экономическая эффективность» в различных вариациях в большей степени раскрывается на микроуровне, однако в рамках проводимых в последние десятилетия реформ общественного сектора и мировых тенденций развития государственного управления крайне актуальны исследования эффективности государственных услуг как части общественного сектора экономики.

Государственные услуги можно рассматривать в качестве «опекаемого» общественного блага, т. е. блага, по поводу которого имеется нормативный интерес общества (Рубинштейн, 2008), их существование необходимо любой социально-экономической системе и невозможно без государственной поддержки. Следует отметить, что государственные услуги могут быть формализованы в контексте Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Это услуги, предоставляемые организациями публичного сектора (в контексте нашего исследования рассматривается часть публичного сектора: государственные и муниципальные учреждения, подведомственные органам государственной власти, местного самоуправления, оказывающие государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам в рамках государственного (муниципального) задания)¹. Несколько иными являются услуги, определенные положениями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: государственная (муниципальная) услуга предоставляется непосредственно органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) и представляет собой деятельность по реализации его функций, которая осуществляется по запросам заявителе-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс]: федер. закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193 (дата обращения: 10.08.2017).

лей в пределах установленных полномочий². Несмотря на различия в субъекте предоставления блага, в обоих случаях рассматриваемая категория обладает характеристикой наличия определяемого и измеримого количественно получателя и, следовательно, конечного результата. Таким образом, система оказания услуг в первом случае состоит из трех взаимосвязанных элементов и отношений между ними: организации, оказывающие услуги, общество (физические лица, юридические лица) – получатель услуги, органы государственной власти (органы местного самоуправления) – управление процессом (планирование, финансирование, контроль); во втором случае, в силу предоставления услуги самим органом государственной власти, органом местного самоуправления, система ограничена двумя элементами.

В целях формирования целостного подхода к рассматриваемой категории произведен анализ концептуальных суждений относительно категории «эффективность» в контексте системы оказания услуг.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе проведения обзора концептуальных суждений относительно категории эффективности государственных услуг, основные положения которого легли в основу представленной статьи, использовались методы анализа теоретических источников, экономических исследований и нормативных документов, затрагивающих исследуемую тему.

Теоретические подходы к категории «эффективность» проанализированы в рамках изучения работ представителей экономических школ, школ менеджмента (Вебер, 1990; Веблен, 1984; Drucker, 2001; Лейбенштайн, 1999; Норт, 1997; Смит, 2007; Тейлор, 1991; Уэрта де Сото, 2011; Фредериксон, 2003). Методологические подходы к эффективности рассмотрены в рамках работ отечественных исследователей (Атаманчук, 2008; Барциц, 2011; Сухарев, 2009) и работ, посвященных анализу мировой управленческой практики (Denhardt and Denhardt, 2000; Drechsler, 2005; Walther, 2015). В ходе исследования использовались положения нормативных документов, применяемых в Российской Федерации, материалы международных и общественных организаций³.

Анализ концептуальных суждений произведен в связи с их применимостью к процессу оказания государственных услуг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

В самом широком смысле эффективность можно определить как соотношение выгод и затрат. Однако следует отметить, что рассматриваемая кате-

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023 (дата обращения: 30.09.2017).

³ Отчет о мировом развитии 1997 г. Государство в меняющемся мире [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.vseirnyjbank.org/curated/ru/886571468156582917/pdf/173000RUSSIAN018213137761901PUBLIC1.pdf> (дата обращения: 10.08.2017); Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 10.08.2017).

гория соотносится с категориями «эффект», «результативность», «результат». В соответствии с подходом, используемым в менеджменте качества, «эффективность (efficiency): соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами; результативность (effectiveness): степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов»⁴. В таком случае представляется целесообразным определить эффект как абсолютную величину, отражающую результат деятельности рассматриваемого объекта в связи с использованными ресурсами, результат – абсолютную величину, отражающую степень достижения плана (как показатель план-фактного анализа). Кроме того, родственными, но не равнозначными категориями являются понятия «экономичность» (степень минимизации ресурсов), «производительность» (количество конечного продукта на единицу ресурса). Эффективность, результативность и экономичность не являются тождественными категориями, они взаимодополняемы функционально, но взаимоувязаны в рамках дуалистического подхода исследования экономических систем (Паздникова, 2014).

Классическая экономическая теория не анализирует это понятие применительно к экономике. Так, А. Смит, соответствуя вызовам времени, рассматривает вопросы производительности труда как абсолютное количество труда на единицу продукта и возможности ее увеличения (Смит, 2007). Производительность труда можно охарактеризовать как один из показателей эффективности применения трудовых ресурсов, отображающий соотношение результатов труда и затрат труда, а значит, и как показатель эффективности деятельности, процесса.

Появление понятия «эффективность» связано с именем В. Парето и неоклассическим направлением экономической теории. Концепция эффективности, по Парето (Парето-оптимум), предполагает достижение такого состояния социально-экономической системы и такое распределение ресурсов (общественных благ, готовой продукции), при которых отсутствует какой-либо вариант перераспределения, улучшающий, по крайней мере, положение одного индивида и не ухудшающий положения других. Как дополнение этой теории был сформулирован компенсационный критерий Калдора–Хигса, включавший аналитический принцип «потенциальной компенсации»: ситуация Б эффективнее ситуации А, если те, кто в этой ситуации выигрывают, способны компенсировать убытки тем, кто от нее проигрывают; или же те, кто проигрывают в ситуации А, не могут воспрепятствовать переменам, «давая взятку» тем, кто от нее выигрывают (Уэрта де Сото, 2011).

Современные исследователи критикуют неоклассический подход, называя его статическим. Как альтернатива, динамическая эффективность предлагает анализ эффективности, охватывающий несколько промежутков времени, и связана со скоростью внедрения инноваций и инвестиций. С точки зрения динамического подхода, эффективность человека, компании, института или социально-экономической системы в целом зависит от уровня

⁴ Основы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс]: ГОСТ Р ИСО 9000-2015. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200124393> (дата обращения: 10.08.2017).

их творческой способности к предпринимательству и координации» (Уэрта де Сото, 2011).

В соответствии с классификацией, предложенной Фарреллом, эффективность можно разделить на аллокативную и техническую, причем эти понятия не противопоставляются, а напротив, рассматриваются как две грани понятия «экономическая эффективность». Так, если техническая эффективность отражает соотношение затрат ресурсов и конечного результата, то показатели аллокативной эффективности (эффективности распределения) содержат информацию об оптимальной комбинации ресурсов при заданном уровне конечного результата (Лябах и Булгакова, 2012). В макроэкономическом контексте можно трактовать аллокативную эффективность предоставления государственных услуг как такое распределение объемов государственных заданий и бюджетных субсидий на их выполнение в экономике государства (региона, отрасли) между организациями, оказывающими государственные услуги, которое позволяет обеспечить общество необходимым количеством государственных услуг надлежащего качества. Лейбенштайн стремился преодолеть ограничения неоклассической экономической теории и представил в противовес аллокативной (Лейбенштайн, 1999) концепцию Х-эффективности (способность организации, существующей в слабоконкурентной среде, снижать издержки путем внутренних улучшений). Автором показано, что в условиях равных характеристик материально-технического и ресурсного обеспечения показатели конечного результата могут значительно варьироваться, что объясняется действием дополнительных факторов (система мотивации персонала, параметры коммуникационной внутриорганизационной системы). При этом ряд исследователей отмечают, что приведенная выше концепция не имеет самостоятельного значения для экономической теории (Кирдина, 2007).

Современные отечественные ученые в рамках системного подхода выделяют синергетическую эффективность, определяемую как эффективность нелинейного взаимодействия различных структурных элементов системы, способ учета различных эффективностей (Сухарев, 2009).

В ключе концепции эффективности распределения сформирован подход Всемирного банка, где эффективность – использование потенциала государства (способность производить и пропагандировать коллективные мероприятия) для удовлетворения спроса общества в соответствующих благах⁵.

Техническую эффективность можно рассматривать как достижение наибольших показателей результата при наименьших затратах. Следует отметить, что особенность государственного сектора экономики заключается, в частности, в невозможности использования только денежной формы выражения результата. Например, бюджетные и автономные учреждения вправе действовать как полноценные агенты рынка и получать доход, однако, в силу наличия бюджетных субсидий, внебюджетные доходы не отражают финансовые результаты их деятельности в полной мере. Использование технической (или производственной) эффективности в чистом виде в отношении государственной услуги ограничено в силу невозможности применения

⁵ Отчет о мировом развитии 1997 г. ...

во всех случаях критерия «наименьших затрат – наибольшего абсолютного значения результата». Так, нельзя назвать образовательное учреждение, обучающее большее по отношению к другим образовательным учреждениям количество учеников при меньших затратах на одного ученика, более эффективным, поскольку конечный результат (конечный продукт) этих организаций с точки зрения целей их деятельности не всегда может быть формализован как однозначно измеримый абсолютный показатель (например, качество образовательных услуг). Кроме того, результат деятельности бюджетного сектора не во всех случаях предназначен для конкуренции. В отношении государственных услуг, помимо соотношения затрат ресурсов – результата, необходимо учитывать факторы качества, удовлетворенности, обеспеченности услугами населения и т.д.

Важным направлением в контексте рассмотрения вопроса эффективности является концепция институционализма, рассматривающая экономику как неотделимую часть социальных процессов. Институционалисты считали, что экономика не может существовать отдельно от общественных институтов. Следует отметить позицию Т. Веблена, в соответствии с которой невозможно говорить о принципах оптимизации, эффективности, целесообразности в рыночной экономике, так как агенты рынка подвергаются давлению и демонстрируют «эффект Веблена» (эффект завистливого сравнения – потребление престижных в обществе благ и товаров), вынуждающих их принимать неразумные решения (Веблен, 1984).

Одним из методов определения эффективности распределения в современной институциональной экономике является теория игр, разработанная Дж. Фон Нейманом, О. Моргенштерном и усовершенствованная Дж. Нэшем. Так, равновесие, по Нэшу, – ситуация, в которой стратегия каждого из игроков является лучшим ответом на действия другого игрока. Таким образом, субъект системы руководствуется принципом удовлетворительности и ответа на стратегию другого игрока (Коршунова и Романова, 2006).

Отдельно следует выделить институциональную концепцию адаптивной эффективности. Адаптивная эффективность представляет собой способность институтов адекватно и своевременно меняться в ответ на новые вызовы. Согласно определению Д. Норта, адаптивная эффективность – это «способность некоторых обществ справляться с потрясениями, гибко приспосабливаясь к ним, и формировать институты, которые эффективно работают с измененной “реальностью”» (Норт, 1997). Следует отметить, что современная наука по-разному оценивает соотношение адаптивной и динамической эффективности, на наш взгляд, целесообразно сформировать синтетическую категорию, определяемую как способность системы приспосабливаться к изменениям внешних и внутренних параметров социально-экономической системы. Данный подход, по нашему мнению, применим к системе оказания государственных услуг и необходимости адаптации к меняющимся внутренним и внешним условиям. Так, к примеру, тенденции глобальной антидопинговой политики должны стать стимулом к адаптации института подготовки спортивного резерва и процесса предоставления соответствующих услуг.

Приведенные выше концепции описывают, в основном, экономическую эффективность и эффективность распределения (многообразие концепций и типологий позволяет рассматривать аллокативную эффективность и как составляющую экономической эффективности, и как отдельную характеристику социально-экономической системы).

Теория управления, наряду с экономической теорией, также уделяет внимание проблемам эффективности. Классическая теория государственного управления (М. Вебер, В. Вильсон) рассматривала эффективность в контексте действенного функционирования политических институтов (посредством выстраивания рациональной структуры управления, научного обоснования принципов деятельности государственной бюрократии). Так, в соответствии с концепцией «рациональной бюрократии» М. Вебера, эффективность может быть достигнута благодаря рациональному разделению труда, функций и полномочий, высокому уровню компетенции персонала (Вебер, 1990).

В силу того, что модели управления в настоящее время широко используют менеджериальный подход, целесообразно рассмотреть эффективность с позиции теории менеджмента. Ф. Тейлор в своем труде «Принципы научного менеджмента» исходит из того, что эффективность деятельности организации зависит от гармоничной организационной деятельности, а также от внедрения принципов научного управления (Тейлор, 1991). Основоположник современного менеджмента П. Друкер во многих своих работах рассматривает категорию «эффективность», применяя ее как к организации в целом, так и к руководителям и персоналу, однако предполагает, что эффективное развитие организации возможно только при наличии высококвалифицированного управления. Автор разделяет категории «результативность» и «эффективность», характеризуя первую как способность «делать правильные вещи» (достигать поставленных целей), а вторую как способность «правильно создавать эти самые вещи» (достигать целей с наименьшими затратами всех видов ресурсов) (Drucker, 2001).

Современные теоретические управленческие модели, как правило, возникают вследствие описания сложившейся практики. Именно так, например, сформировались распространенные во всем мире принципы «управления, ориентированного на результат», априори нацеленные на эффективный менеджмент. Данный принцип можно рассматривать как одну из составляющих концепции нового государственного управления (New Public Management), которая предполагает ориентацию на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной (Тютин, 2014), применение корпоративных методов управления в государственном секторе (Drechsler, 2005; Denhardt, 2000; Walther, 2015). Внедрение в 2012 году в Российской Федерации механизма государственных заданий и формализации государственных услуг осуществлялось в рамках применяемой во многих странах концепции «бюджетирования, ориентированного на результат» (система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, направленная на планирование расходов в непосредственной связи с достигаемыми результатами) (Ястребова и Богачева, 2014). Вместе с тем, кроме экономического

аспекта деятельности (экономичная и эффективная реализация законодательных полномочий), новое государственное управление уделяет большое внимание социальным аспектам (принятие политических решений с целью улучшения жизненного уровня всех граждан») (Фредериксон, 2003). Следует отметить, что социальный аспект деятельности государства освещен в нормативных материалах, посвященных административной реформе в России, менее подробно, чем экономический.

В соответствии с широко распространенной типологией с точки зрения объекта исследования, наряду с экономической эффективностью выделяют социальную, экологическую, инвестиционную и прочие виды (Шабашев и Батиевская, 2014). Современная литература предлагает использование категории социальной эффективности, рассматриваемой в самом общем нашем понимании как степень удовлетворенности общественных институтов, в противовес экономической. Данное противопоставление может быть обусловлено существованием ситуаций, когда повышение социальной эффективности процесса (например, решения, расширяющие набор льгот и привилегий определенных категорий граждан) снижает уровень экономической эффективности в связи с необходимостью обеспечения указанных мер дополнительными финансовыми средствами.

Концепт социальной эффективности, который применяется в большей степени в теории управления, также отличается полисемантичностью. Приведем ряд суждений, сложившихся в современных отечественных исследованиях в области государственного управления.

Г. В. Атаманчук выделяет производственную эффективность (возникает на стадии производства, где создаются материальные, социальные и духовные продукты, блага, предназначенные для разных видов потребления); экономическую эффективность (стадия распределения и обмена, связана с возникновением потребности на продукт, благо); социальную эффективность (раскрывает пользу от производства, обмена, потребления материальных, социальных и духовных благ) (Атаманчук, 2008).

По мнению ряда российских исследователей, социальная эффективность управления как альтернатива экономической эффективности имеет следующие черты: уменьшение на макроуровне неопределенности, выстраивание четких правил игры; участие гражданского общества в процессе создания и популяризации коллективных мероприятий; создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски⁶. Таким образом, социальную эффективность можно связать с эффективностью функционирования механизма координации социальных взаимодействий, необходимым элементом которого является система норм и правил.

Выделяют общую социальную эффективность (вклад управления в качественное развитие социально-экономической системы), специальную социальную эффективность (оценка качества организации субъекта управления

⁶ *Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 10.08.2017).

с точки зрения его содержательных и структурно-функциональных характеристик), конкретную социальную эффективность (оценка качества управленческого процесса)⁷.

Процесс оказания государственных услуг может быть охарактеризован показателями конкретной социальной эффективности (удовлетворенность гражданского общества качеством предоставляемых услуг), специальной социальной эффективности (оценка распределения услуг; доступность услуг для общества), общей социальной эффективности (положительная динамика показателей развития социально-экономической системы, например демографических, как следствие эффективной системы оказания публичных услуг здравоохранения и образования). Следует указать на отсутствие однозначных критериев оценки и правил формализации социальной эффективности, что обуславливает многообразие моделей оценки как управления в целом, так и конкретных управленческих действий.

И. Н. Барциц определяет в качестве модели социальной эффективности государственного управления управление на основе права (детальная регламентация деятельности социально-экономической системы, определение показателей результативности и процедур их планирования, система контроля и стимулирования) (Барциц, 2011). Отметим, что рассмотренные выше концепты могут быть характеристикой деятельности как органов государственной власти, местного самоуправления, так и руководителей организаций, оказывающих бюджетные услуги населению.

Рассмотрим еще одну категорию, характеризующую процесс оказания государственных услуг, – бюджетную эффективность, которую можно формализовать как одну из разновидностей экономической эффективности или как самостоятельную категорию. Современное российское законодательство достаточно четко дает определение бюджетной эффективности. «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»⁸. Показателен подход, используемый Министерством финансов для определения наиболее эффективного учреждения, оказывающего государственные услуги: «учреждение, которое оказывает услуги надлежащего качества с минимальными расходами»⁹. Таким образом, бюджетное законодательство использует понятия экономности и результативности, разграничивая их

⁷ Там же.

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 20.04.2017).

⁹ Методические рекомендации по установлению общих требований к порядку расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/performance/budget/nz_foiv/recommendations/#ixzz4dHEudiAV (дата обращения: 10.08.2017).

посредством достижения наилучшего эффекта по одному из параметров (расходы или качество) при закреплении статичного «нормального» состояния другого.

Бюджетная эффективность в данном случае сформулирована в контексте теорий экономической эффективности, однако используемое в нормативных документах определение указывает на экономическую эффективность использования ресурсов и качественный (отражающий не только максимальное количество «произведенных» публичных благ) аспект конечного результата. Таким образом, целесообразно разграничивать экономическую и бюджетную эффективность государственных услуг, подразумевая под первой соотношение затрат ресурсов и исключительно количественно выраженного результата.

Анализ концептуальных суждений относительно категории «эффективность государственных услуг» выявил многообразие подходов к ее определению. В целях исследования показателей эффективности государственных услуг возможно применение классификации ее видов по следующим признакам: характеристики конечного результата, место получения эффекта, статичность внешних факторов, реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы, уровень исследуемой социально-экономической системы (табл.).

Таблица / Table

**Классификация видов эффективности государственных услуг/
The classification of public services efficiency types**

Классификационный признак	Вид эффективности
Характеристики конечного результата	Экономическая эффективность
	Социальная эффективность (общая, специальная, конкретная)
	Бюджетная
Статичность уровня конечного результата	Аллокативная, техническая
Статичность внешних факторов	Статическая, динамическая
Реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы	Адаптивная
Уровень исследуемой социально-экономической системы	Производственная (уровень организации), экономическая (уровень отрасли), социальная (уровень государства)

Дефиниция категории «эффективность государственных услуг» представляется возможной на основе синтеза концепций аллокативной, экономической и социальной эффективности с применением следующих параметров: оптимальное распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений (бюджетными организациями, оказывающими государственные услуги); оптимальное количество услуг; соблюдение требований к качеству оказания услуг; минимальные затраты (минимальная стоимость оказания услуги). Концептуально каждый из параметров может быть охарактеризован коли-

чественно, однако для формализации требований к качеству оказания следует разработать многокритериальный подход, учитывающий как показатели удовлетворенности гражданского общества, так и формальные критерии, разрабатываемые для каждой услуги. Следует отметить, что в современных условиях, в силу отсутствия стандартов качества оказания бюджетных услуг, вопрос критериев оценки качества (а значит, и оценки эффективности) оказания услуг решен не полностью.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По ряду концептуальных суждений относительно эффективности государственных услуг можно сформулировать следующие выводы:

Полисемантность термина «эффективность», многообразие взаимосвязанных и взаимодополняющих теоретических концепций и классификаций обеспечивают возможность использования той или иной модели или их комбинации в каждом конкретном случае в зависимости от объекта исследования.

В целях исследования показателей эффективности государственных услуг возможно применение классификации ее видов по следующим признакам: характеристики конечного результата, место получения эффекта, статичность внешних факторов, реакция на изменение параметров существования социально-экономической системы, уровень исследуемой социально-экономической системы.

3. Эффективность государственных услуг определена как комплексный показатель, характеризующий такое распределение ресурсов между субъектами бюджетных отношений, которое позволяет предоставить обществу достаточное количество услуг надлежащего качества с минимальными расходами.

4. Целесообразным представляется использование комплексной модели оценки в соответствии с приведенным выше определением категории «эффективность государственных услуг».

Библиографический список

Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: РАГС, 2008. 400 с.

Барциц И. Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления. 2011. № 1 (38). С. 92–100.

Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. Ю. Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990. 805 с.

Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. С. Т. Сорокиной. М.: Прогресс, 1984. 368 с.

Кирдина С. Г. X-эффективность и X-экономики: синтез теоретических подходов // Пространство экономики. 2007. № 2. С. 9–26.

Коршунова Г. В., Романова Л. Е. Использование теории игр при анализе взаимодействий субъектов рынка // Экономический анализ: теория и практика. 2006. № 9 (66). С. 48–52.

Лейбенштайн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с X-эффективностью / Пер. с англ. М. Н. Константиновой // Вехи экономической мысли. Теория фирмы / Под ред. В. М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1999. Т. 2. С. 477–506.

Лябах Н. Н., Булгакова А. В. Производственные функции и их использование для описания эффективности организации // Пространство экономики. 2012. № 1.2. С. 40–42.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Паздникова Н. П. Оценка интегральной эффективности социально-экономической системы региона // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11–4 (52–4). С. 268–270.

Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ» (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2008. 63 с.

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / Пер. с англ.; предисл. В. С. Афанасьева. М.: Эксмо, 2007. 956 с.

Сухарев О. С. Проблемы эффективности в экономике (классическая и системная трактовка) // Журнал экономической теории. 2009. № 2. С. 60–75.

Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента / Пер. с англ. А. И. Зак. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

Тютин Д. В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей [Электронный ресурс] // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf (дата обращения: 10.08.2017).

Уэрта де Сото Х. Экономическая теория динамической эффективности / Пер. с англ. В. Кошкина; под ред. А. Куряева. Челябинск: Социум, 2011. 409 с.

Фредериксон Г. Д. Путь к новому государственному управлению / Пер. с англ. Т. И. Борисенко // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафтритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 423–441.

Шабашев В. А., Батиевская В. Б. Генезис и классификация понятия «экономическая эффективность» // Вестник СибГАУ. 2014. № 2 (54). С. 183–189.

Ястребова О. К., Богачева О. В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели // Финансы и кредит. 2014. № 40 (616). С. 50–59.

Denhardt R. B., Denhardt J. The new public service: Serving rather than steering // Public Administration Review. 2000. Vol. 60, № 6. P. 549–559. DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

Drechsler W. The rise and demise of the new public management // Post-Autistic Economic Review. 2005. № 33. P. 17–28.

Drucker P. F. The essential Drucker: Selection from the management works of Peter F. Drucker. N. Y.: Harper Business, 2001. 358 p.

Walther F. New public management: the right way to modernize and improve public services? // International Journal of Business & Public Administration. 2015. T. 12, № 2. P. 132–143.

Информация об авторе

Фефилова Елена Викторовна – аспирант кафедры «Экономика и финансы» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, г. Пермь, Комсомольский проспект, д. 29

ORCID: 0000-0003-2515-9133

ResearcherID: N-2651-2017

Электронный адрес: evfefilova@gmail.com

Статья получена 14 августа 2017 года

UDC 351:338.46

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509

A REVIEW OF CONCEPTUAL ASSERTIONS ABOUT PUBLIC SERVICES EFFICIENCY

Elena V. Fefilova

Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-2515-9133

ResearcherID: N-2651-2017

E-mail: evfefilova@gmail.com

For citation:

Fefilova, E. V. (2017), "A Review of Conceptual Assertions about Public Services Efficiency", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 495–509, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-495-509.

Introduction. The budget reforms implemented in the last decade in the Russian Federation dictate the need to define the category of "the public services efficiency". At the same time, many attempts have been made to attempt the definition of this category, which makes it difficult to develop a methodology for assessing the efficiency of public services.

Aims. Aim is to formulate an integral and unambiguous approach to the category of "public services efficiency" that makes it possible to develop a methodology for assessing efficiency.

Methods are the analysis of theoretical sources and normative documents on public services efficiency.

Results. A review and analysis were made of the economic studies and research, classical and current papers on management theory, worldwide models of public administration; a concept of public services efficiency in the context of the current Russian Federation legislation has been produced. A definition of the efficiency public services is formulated.

Conclusion. The public services efficiency is a complex indicator based on the following conditions: the optimal allocation of resources, the optimal number of services, the observance of quality requirements, and the service minimal cost.

Key words: efficiency; effectiveness; public services; cost efficiency; social efficiency; budgetary efficiency; allocation efficiency

References

Atamanchuk, G. V. (2008), *Upravlenie v zhiznedeyatel'nosti lyudei (ocherki problem)* [Management in people's lives (essays of problems)], Russian Academy of Public Administration Press, Moscow, Russia.

Bartsits, I. N. (2011), "Social efficiency of public administration: models, criteria, Russian experience of implementation", *Control sciences*, no. 1, pp. 92–100.

Veber, M. (1990), *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works], Translated by Davydov, Yu. N., Progress, Moscow, Russia.

Veblen, T. (1984), *Teoriya prazdnogo klassa* [The Theory of the Leisure Class], Translated by Sorokina, S. T., Progress, Moscow, Russia.

Kirdina, S. G. (2007), "X-efficiency and X-economy: the synthesis of theoretical approaches", *Terra Economicus*, no. 2, pp. 9–26.

Korshunova, G.V. and Romanova, L. E. (2006), "The use of game theory in the analysis of interactions between market actors", *Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 9, pp. 48–52.

Leibenstein, H. (1999), "Allocative efficiency vs. "X-efficiency", Translated by Konstantinova, M. N., in Gal'perin, V. M. (ed.), *Vekhi ekonomicheskoi mysli. Teoriya firmy. Tom 2* [Milestones of economic thought. Theory of the firm. Volume 2], Ekonomicheskaya shkola, Saint Petersburg, Russia.

Lyabah, N. N. and Bulgakova, A. V. (2012), "Production functions and their use to describe the organization efficiency", *Terra Economicus*, no. 1.2, pp. 40–42.

North, D. (1997), *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Translated by Nesterenko, A. N., Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala", Moscow, Russia.

Pazdnikova, N. P. (2014), "Assessment of the integrated efficiency of the socio-economic system of the region", *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, vol. 8, no. 11–4, pp. 268–270.

Rubinshtein, A. Ya. (2008), *K teorii rynkov "opekaemykh blag" (nauchnyi doklad)* [To the theory of markets of "tutored goods" (scientific report)], Institute of economics of the Russian academy of sciences, Moscow, Russia.

Smith, A. (2007), *Issledovanie o prirode i prichinax bogatstva narodov* [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations], Translated by Afanasev, V. S., Eksmo, Moscow, Russia.

Sookharev, O. S. (2009), "The problems of efficiency in economics (classical and systems viewpoint)", *Russian Journal of Economic Theory*, no. 2, pp. 60–75.

Taylor, F. W. (1991), *Principy nauchnogo menedzhmenta* [The Principles of Scientific Management], Translated by Zak, A. I., Kontrolling, Moscow, Russia.

Tyutin, D. V. (2014), "Evolution of New Public Management: logic of efficiency, productivity and management of public values" [Online], *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, no. 5, available at: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf (Accessed August 10, 2017).

Huerta de Soto Ballester, J. (2011), *Ekonomicheskaya teoriya dinamicheskoi effektivnosti* [The theory of dynamic efficiency], Translated by Koshkina, V., Sotsium, Chelyabinsk, Russia.

Frederickson, H. G. (2003), "Toward a New Public Administration", Translated by Borisenko, T. I., in Shafritz, J. M. and Hyde, A. C. (ed.), *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of Public Administration], Lomonosov Moscow State University Press, Moscow, Russia.

Shabashev, V. A. and Batievskaya, V. B. (2014), "Genesis and classification of the concept "economic efficiency", *Scientific Journal of Science and Technology*, no. 2, pp. 183–189.

Yastrebova, O. K. and Bogacheva, O. V. (2014), "The international experience of program budgeting: general principles and models", *Finance and Credit*, no. 40, pp. 50–59.

Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The new public service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, p. 549–559, doi: 10.1111/0033-3352.00117.

Drechsler, W. (2005), "The rise and demise or the new public management", *Post-Autistic Economic Review*, no. 33, p. 17–28.

Drucker, P. F. (2001), *The essential Drucker: selection from the management works of Peter F. Drucker*, Harper Business, N. Y., USA.

Walther, F. (2015), "New public management: the right way to modernize and improve public services?", *International Journal of Business & Public Administration*, vol. 12, no. 2, p. 132–143.

Received August 14, 2017



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 338.24(470+571)

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-510-530

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

О. М. ВЕРТЕЙ

Самарский государственный экономический университет, г. Самара, Россия

Для цитирования:

Вертей О. М. Теоретические аспекты формирования государственной экономической политики России на современном этапе развития // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 510–530. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-510-530.

Введение: вопрос формирования экономической политики всегда находился в фокусе внимания государственных органов власти, однако можно утверждать, что в условиях современной действительности, характеризующейся наличием турбулентных процессов, указанная проблема приобрела особую значимость. Прикладное воплощение стратегии экономического реагирования невозможно без понимания азов разработки экономической политики, ее причинно-следственных связей, а потому возникает необходимость в осмыслении теоретических аспектов, которые могут быть положены в основу формирования экономической политики государства с учетом конъюнктуры российской экономики.

Цель: исследование особенностей формирования государственной экономической политики России, функционирующей в нестабильной среде макространства, в контексте теоретических положений экономической теории.

Методы: теоретического исследования, системного анализа, дедуктивно-индуктивный метод.

Результаты: систематизированы мероприятия по реструктуризации экономики и преодолению ею кризиса в странах с переходной экономикой. Выявлены базовые рекомендательные мероприятия, трансплантация которых будет уместна для российской экономики с учетом ее ментальных особенностей и специфики развития. Оценены выгоды и издержки, которые предоставляет развитие сектора машиностроения в структуре национальной экономики. Исследованы сложности кадрового, научно-технологического состава, препятствующие инновационной активности субъектов экономической среды.

Выводы: проанализированы особенности регулирования экономики, основанные, с одной стороны, на концептуальной преемственности принципов и аксиом различных научных школ, направлений и течений, а с другой стороны, являющиеся результатом действия тех экзогенных факторов, которые оказывают влияние на конъюнктуру экономического пространства. С учетом существующих положений экономической мысли предлагаются варианты формирования экономической политики, опирающиеся как на исторически доказавшие свою значимость рекомендации и механизмы достижения благосостояния государства, так и на возможности, предоставляемые современной экономической средой.

Ключевые слова: экономическая политика; санкции; машиностроение; прямые инвестиции; инновационная активность; экономическая безопасность; турбулентная экономика

ВВЕДЕНИЕ

В условиях влияния эндогенных и экзогенных факторов национального и мирового пространства российская экономика функционирует в достаточно сложной конъюнктурной среде, что требует выдвижения и достижения противоречивых и в то же время амбициозных задач. Учитывая прогноз Правительства РФ о нулевой отметке экономического роста российской экономики в 2017 году, а также выход на новый, трехпроцентный уровень ВВП лишь к 2020 году (Чернова, 2015), актуальность разработки курса экономического реагирования и регулирования, проводимого с опорой на реализацию структурных и институциональных реформ, не вызывает сомнения. Указанные реформы должны учитывать группу проблем, характерную для российской экономики, а именно сырьевую специализацию производимого ВВП (Алексеев, 2012), устаревшее по качественным показателям промышленное оборудование, низкую долю наукоемкой продукции, что обуславливает общую деиндустриализацию производства и низкую конкурентоспособность национальной экономики. Также нельзя не упомянуть обострившиеся отношения с ведущими странами мира, усугубленные в результате введения экономических и политических санкций и способствующие ухудшению многих социально-экономических показателей в структуре российской экономики.

Таким образом, цель работы состоит в исследовании теоретических аспектов формирования государственной экономической политики России в современных условиях ее функционирования.

Достижение указанной цели предполагает постановку и решение следующих задач: изучить существующие научные подходы к проблеме государственного регулирования в контексте зарубежной и российской экономической мысли; определить особенности преодоления кризисных тенденций в странах бывших советских республик; разработать политику аффинирования, базирующуюся на трансплантации зарекомендовавших себя мероприятий, соответствующих российской действительности; раскрыть варианты формирования экономической политики России на современном этапе функционирования с учетом существующих препятствий и возможностей.

Стратегический курс на поддержание, стимулирование рыночных отношений как мультипликатора развития всей пространственно-гетерогенной экономики России обуславливает совершенствование системы управления,

которое не может осуществляться в отрыве от учета базовых категорий экономической науки. Абстрагирование от экономических положений, имманентно присущих всем экономическим системам независимо от способа хозяйствования и целей функционирования, может привести к ухудшению качества проводимой государственной экономической политики за счет неверно выбранного методологического аппарата реагирования. В связи с этим представляется важным изучить возможности формирования политики государства в области экономики для обеспечения дальнейшей динамики развития всех социально-экономических показателей страны.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования стали труды отечественных и зарубежных экономистов, посвященные особенностям реализации государственной экономической политики. Так, вопросу разработки и реализации экономической политики государства посвящено достаточное количество работ, начиная со времен применения методов и форм познания. За государственный протекционизм и максимальную опеку государством всех агентов экономики выступали Дж. Стюарт, Дж. Ло, Т. Ман, а также представители кейнсианского и некейнсианского течения. Вмешательству государства с точки зрения стимулирования исторически данных преимуществ уделяли внимание В. Рошер, Г. фон Шмоллер, Ф. Лист. Математический расчет наблюдаемых выгод и издержек в контексте государственного регулирования содержался в работах представителей маржинализма К. Менгера, Л. Вальраса, У. С. Джевонса и фрайбургской школы (Л. Эрхард, А. Мюллер-Армак, В. Ойкен). Важность индикативного планирования подчеркивалась в исследованиях экономистов французской школы (М. Алле, Ж.-Л. Рюеф), а приоритет невмешательства государства в жизнь хозяйствующих субъектов, проявляющего «оптимизирующее поведение», отдавался классиками (П. Буагильбер, У. Петти, Д. Рикардо) и учеными чикагской школы (Дж. Стиглер, Г. Саймонс, Г. Демсец, Ф. Найт, Дж. Вайнер, Л. Минтс).

Среди отечественных экономистов мероприятия по осуществлению эффективной государственной политики с точки зрения структурных преобразований секторов экономики анализировались Р. С. Гринбергом, В. А. Мау (Мау, 2016), Л. М. Григорьевым (Григорьев и др., 2008). Необходимость инновационного совершенствования отмечали И. М. Бусыгина (Бусыгина и Филиппов, 2010), А. В. Тодосийчук, а важность аккумуляции и грамотного перераспределения финансовых ресурсов в этой сфере подчеркивали А. Г. Аганбегян, А. Г. Куликов, З. Г. Антонова.

С позиций влияния институтов на развитие условий экономической жизнедеятельности исследовали вопрос формирования экономической политики У. К. Митчелл, Г. Минз, Дж. Р. Коммонс, А. Алчиан (Liebowitz and Margolis, 2000). С данных позиций институциональная среда, как фактор формирования успешного курса государственного реагирования на возникающие эндогенные и экзогенные процессы, отмечена в работах А. Р. Нуртдинова, А. Н. Олейника, А. Е. Шаститко. Симбиозу институционального и экономического пространства

отводилось внимание О. В. Иншаковым, Д. П. Фроловым (Иншаков и Фролов, 2007), а Г. Б. Клейнер (Клейнер, 2005), В. М. Полтерович подчеркивали важность учета институтов при проведении инновационной политики государства.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На сегодняшний момент вопрос формирования и реализации экономической политики России становится одним из наиболее важных. Санкции со стороны ведущих мировых государств, экономические флуктуации, влияющие на качество ведения производственной деятельности – все это оказывает прямое воздействие на социально-экономические показатели. Так, первый квартал 2016 года был отмечен снижением ВВП (в ценах 2011 года) на 1,2 % по сравнению с аналогичным периодом 2015 года; ВВП второго квартала 2016 года был ниже предыдущего уровня на 0,6 % (в сравнении с 2015 годом) и на 6 % – по сравнению с 2014 годом. Необходимость стабилизации экономической конъюнктуры потребовала осуществления расходов из средств золотовалютных резервов, в результате чего по состоянию на 08 сентября 2017 года их значение составило 427,3 млрд дол., что на 7,1 % ниже аналогичного значения в сентябре 2014 года, и на 15,2 % – в сентябре 2013 года.

Дисгармоничные взаимоотношения со странами мира отразились на динамике показателей внешней торговли. Экспорт в 2016 году сократился по отношению к 2013 году почти вдвое, на 43,8 %, в то время как импорт уменьшился на 43,4 % (рис. 1).

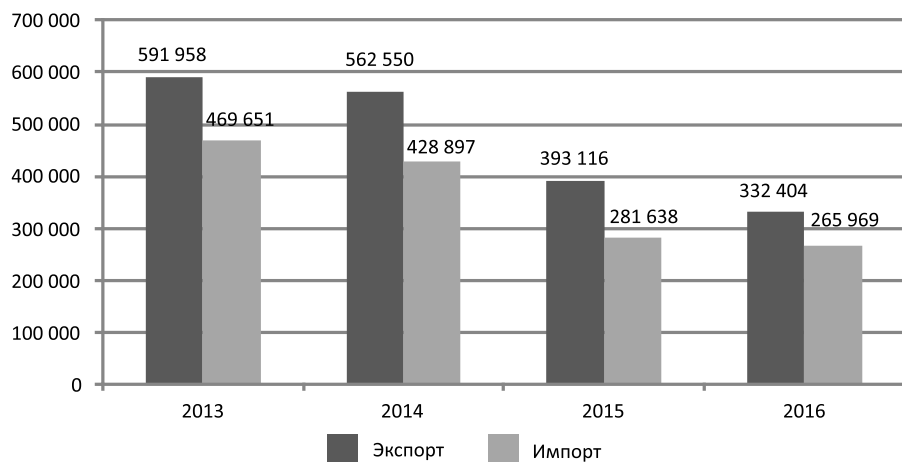


Рис. 1. Экспорт и импорт товаров и услуг Россией в 2013–2016 годах, млн дол. /
Fig. 1. Export and import of goods and services in Russia in 2013–2016, mln. \$

Источник: составлено автором по данным Центрального банка РФ.

Помимо прочего конъюнктура экономического хозяйства сказалась на динамике прямых инвестиций в Россию, которые в 2015 году сократились на 11,9 % по сравнению с 2013 годом и на 56,5 % – в отношении 2014 года.

На ухудшение экономического положения российской экономики повлияли не только введенные санкции, но и падение цен на нефть (с \$112 в июне 2014 года до \$49 в сентябре 2016 года) вкупе с падением курса рубля. Так, стоимость бивалютной корзины на 15 сентября 2017 года составляет 62,69 руб., что на 38% выше стоимости, наблюдавшейся 15 октября 2014 года (рис. 2).

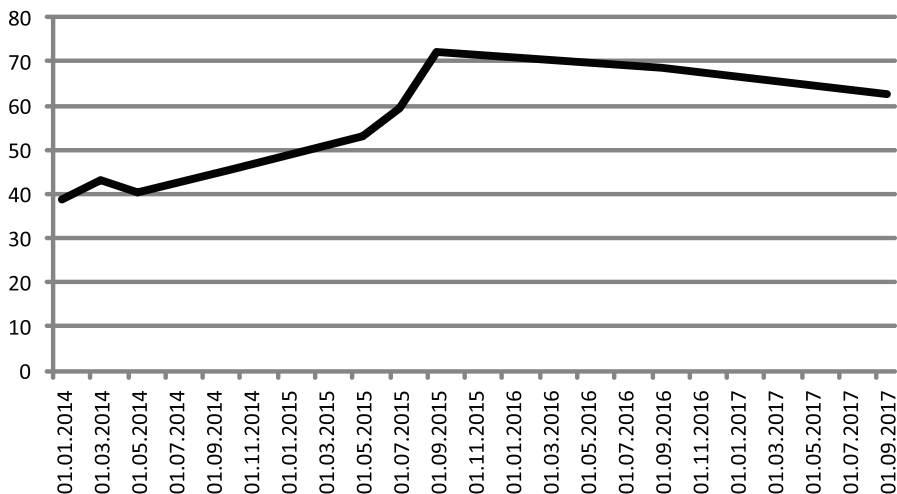


Рис. 2. Стоимость бивалютной корзины, руб. /
Fig. 2. The cost of the dual currency basket, rub

Источник: составлено автором по данным Центрального банка РФ.

Таким образом, последствия от введения санкций и действия экзогенных факторов макроэкономической среды нанесли удар по экономике России, в связи с чем вопрос о разработке курса экономического регулирования приобретает особую значимость. В данном случае важным видится обращение к истокам формирования вектора стратегического реагирования, что требует изучения теоретических основ формирования политики государства в сфере экономики.

ОБСУЖДЕНИЕ

Так что должна представлять собой современная экономическая политика российского государства? На чем основываться? Какие целевые установки и методы включать? Присутствуют ли обобщающие категории, связывающие совокупность экономических воззрений на основополагающие понятия в структуре экономической политики, и повлияло ли их наличие (если оно есть) на формирование современного и, возможно, будущего механизма регулирования пространственно-гетерогенной экономики.

На данном этапе исследования анализ из когнитивно-когерентного переходит в конвергентный, осуществляемый на базе методологического аппарата, выдвигаемого на основе причинно-следственных взаимосвязей и гипотезно-

дедуктивного инструментария. Это позволит выделить особенности формирования экономической политики государства на современном этапе развития народного хозяйства.

Так, для ответа на вышепоставленные вопросы предлагается в стратегии реализации определенного курса государственного регулирования и реагирования на внешнеэкономические флуктуации опираться на гипотетические основы формирования экономической политики, базирующейся на условно обозначаемых теориях «де-факто» и «де-юре» (рис. 3).

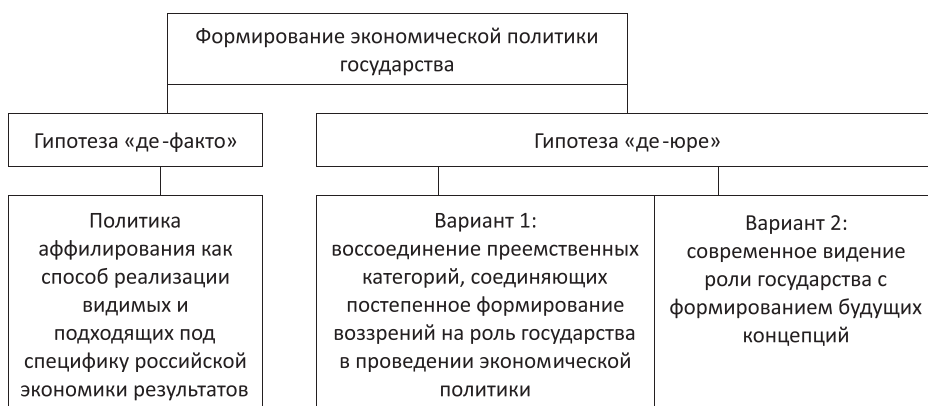


Рис. 3. Методологический аппарат формирования современного представления о роли государства в условиях трансформационной экономики / Fig. 3. Methodological instruments providing for a modern understanding the role of the state under the transformational economy

Источник: составлено автором.

Суть теоретических представлений кроется в том, что, с одной стороны, российская экономика в современных условиях может воспользоваться зарекомендовавшими себя мерами по реновации и обновлению хозяйственного корпуса, что является априори необходимым в любой ситуативной обстановке, как в кризисной, так и сбалансировано существующей (Arthur, 1990). С другой стороны, формирование экономической политики может как основываться на ретроспективном анализе рекомендаций, зафиксированных в разработках представителей различных экономических школ и направлений, так и включать комплекс мер, вырабатываемых в качестве ответа на вызовы внутренней и внешней среды (Braunerhjelm, 2008).

Остановимся подробнее на каждой из составляющих выдвигаемых гипотез.

Так, предлагается провести оценку опыта осуществления мероприятий для стабилизации экономики в разных странах. Это позволит выдвинуть ряд предположений, касающихся планомерности и разумности реализации одного из вариантов формирования экономической политики государства. С этой целью нами был проанализирован массив информации, касающейся основных действий, предпринятых для стабилизации народного хозяйства

в 14 республиках, до определенного этапа хозяйственного развития входящих в состав СССР. Выборка для консеквентного анализа предложена неслучайно: входящие продолжительный промежуток времени в арьергард дружественных республик, они близки друг другу по менталитету, хронологическим этапам развития, целям и способам регулирования, находящимся в приоритете у руководства и осуществляемым порядка семи десятков лет. Структурная трансформация экономики 1990-х годов поставила социалистические республики в схожие, симметричные условия (Калинина, 2014), и по историческому наследию, равно как и возможностям для экономического роста, Россия более близка к своим соседям по СССР, нежели к партнерам дальнего зарубежья. Многие из них не единожды сталкивались с кризисным положением экономического сектора, находя баланс частных и государственных интересов, в чем возникает особая потребность и в российском обществе. Поэтому видится полезным проанализировать те мероприятия, которые с учетом существующих ментальных традиций и механизма государственного регулирования можно с успехом трансплантировать на почву российской экономики.

Краткий экскурс по основным мероприятиям, проводимым с целью реабилитации экономики, преодоления стагнации производства и нивелированию локальных болевых точек, свойственных вышеуказанным странам, представлен в таблице 1. Многие из них особое внимание уделяли стимулированию развития перерабатывающей промышленности, целевой подготовке кадров для нужд машиностроения, особому контролю государства над жизнеобеспечивающими отраслями экономики, равно как и его доминантному присутствию в ключевых видах экономической деятельности (в особенности сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности). При единстве исторического и логического как метода теоретической формы научного познания возможно в качестве рекомендательных выделить некоторые результативные мероприятия, представляющие интерес для российской экономики. Часть из них с успехом применяются на сегодняшний момент, в отношении других ведутся обсуждения, третьи не принимаются во внимание в силу существующих институциональных ловушек.

Так, на основании проведенного исследования предполагается вероятность, что только при поддержке отечественного машиностроения возможно поэтапное совершенствование конъюнктуры национального хозяйства, которое выведет российскую экономику на передовые пути развития и позволит ей сохранить экономическую независимость, что особенно важно в условиях охлаждения отношений со странами-партнерами (рис. 4). Данный тезис не случаен: машиностроение обуславливает становление и развитие технологических укладов (Scandizzo, 2005), тесно взаимодействует и является связующим звеном со всеми определяющими отраслями экономики. От степени развития данного сектора во многом зависят показатели материало-, энерго- и металлоемкости страны, производительность труда, национальная и экологическая безопасность, являющиеся неотъемлемыми элементами обороноспособности государства (Krawatzek and Kefferpütz, 2010). Более того, поддержание машиностроения включает в себя социальную составляющую в связи с тем, что кадровый состав данной отрасли охватывает более трети работающих,

Таблица 1 / Table 1

Анализ основных мероприятий по совершенствованию экономической политики государства в бывших республиках СССР /
Analysis of the main measures to improve economic policy in the former Soviet republics

Страна	Положительные направления в реализации экономической политики
1	2
Азербайджан	Помощь перерабатывающей промышленности; политика «открытых дверей» в сфере инвестиционного сотрудничества; расширение малого предпринимательства; формирование в сельском хозяйстве новых форм собственности для улучшения организации сельскохозяйственных работ и развития аграрного сектора.
Армения	Сотрудничество с иностранными партнерами в сфере транспортных коммуникаций и энергетики.
Белоруссия	Государственный контроль над входом национальных и зарубежных компаний на рынок стратегических ресурсов; пресечение массовой приватизации крупных промышленных предприятий; научное обеспечение и подготовка кадров для заводов по производству машиностроительной продукции на кафедрах крупнейших вузов; развитие экспорта средств транспорта, машин и оборудования.
Грузия	Повышение заработной платы сотрудников полиции и судов для уменьшения коррупции; ужесточение юридической ответственности за неуплату налогов и коррупцию; пользование системой государственных закупок, создание базы данных имущественных деклараций госслужащих; развития существующих и создание новых предприятий с приверженностью принципу «вертикальной» мобильности; форсированное гидроэнергостроительство.
Казахстан	Создание институтов развития для диверсификации отраслей экономики; реализация проектов по развитию инфраструктуры в области транспорта и энергетики; поддержка перспективных кластеров для вывода страны на мировые рынки; поддержка малого и среднего предпринимательства.
Кыргызстан	Курс на поощрение внешнеторговых связей.
Латвия	Внедрение низкого неолиберального налога на недвижимость.

2	
1	
Литва	Поддержка сельского хозяйства (увеличение закупочных цен, наличие субсидий, компенсаций из средств бюджета, увеличение удельного веса сельского хозяйства в общей структуре ВВП); развитие системы вторичной переработки цветных металлов; развитие фармацевтического рынка за счет стимулирования совокупного спроса на отечественную продукцию; затраты на сертификацию по международным стандартам, проектировка и производства продукции по индивидуальным заказам, самостоятельная практика разработки предприятия продукции, что позволяет поддерживать отечественное машиностроение; повышение конкурентоспособности продукции химической промышленности за счет выполнения заказов восточноевропейских и прочих рынков под маркой заказчика, высокой наукоемкости, соответствия стандартам ISO, развитости инфраструктуры; приоритет традиционным отраслям промышленного производства, в т. ч. за счет интенсивных капиталовложений.
Молдавия	Курс на интенсивное жилищное строительство для населения.
Таджикистан	Основной сектор экономики – государственный, в ведении которого находится большинство крупных промышленных предприятий, сельское хозяйство, объекты инфраструктуры, что позволяет контролировать основные процессы, протекающие в экономике; массовая техническая реконструкция, модернизация гидроэнергетических объектов страны; строительство новых ГЭС для обеспечения энергетической независимости страны; реализация проектов по строительству и восстановлению автомобильных и железных дорог; увеличение собственного внутреннего производства и вторичной переработки для дальнейшей поставки конечной продукции; налоговые льготы для предприятий в целях стимулирования развития малого и среднего бизнеса.
Туркменистан	Государство сохраняет права и контроль в области разработки месторождений, что ограничивает присутствие иностранных инвесторов в области шельфовых месторождений.
Узбекистан	Создание зон свободной торговли; налоговые льготы предприятиям, производящим импортозамещающие потребительские товары; применение системы государственного заказа для поддержки сельхозпроизводителей.
Украина	Совершенствование антимонопольного законодательства для поддержания рыночной конкуренции; целевое финансирование науки; принятие долгосрочных государственных научно-технических программ; распространение патентно-лицензионной деятельности.
Эстония	Низкие издержки производства, что обуславливает высокую доходность экспорта на западные рынки; улучшение качества продукции вследствие массированного потока инвестиций, переориентации экспорта на западные рынки, внутренней конкуренции среди производителей.

Источник: составлено автором.

занятых в промышленности, а упадок и кризис данного комплекса станет первопричиной деградации топливно-энергетического комплекса, горнодобывающей промышленности, черной и цветной металлургии с последующим определением кадрового потенциала смежных отраслей.

Не вызывает сомнений утверждение, что поддержание и дальнейшее стимулирование машиностроения является проблемой стратегического назначения, без решения которой невозможно поступательное развитие национального хозяйства. В совокупности именно машиностроение детерминирует инновационный прогресс с симметричным экономическим ростом (Montonen et al., 2014), улучшением показателей эффективности и производительности труда, а также ростом благосостояния народа посредством стимулирования внутреннего производства, результаты которого найдут прикладное назначение как на внутреннем, так и внешнем потребительском рынке.

На сегодняшний день ситуация в данном комплексе не является благополучной: удельный вес в структуре производства составляет около 20 %, что в два раза меньше, чем в развитых странах мира; моральный равно как и физический износ оборудования составляет порядка 60–65 % (Тарасов, 2015), а средний возраст основных фондов давно достиг двадцати лет. Темпы обновления технологической базы составляют менее 1 % в год, в то время как выбытие основной аппаратуры за тот же промежуток времени идет со скоростью в два или в три раза большей. Положение отягощается тем, что только 4–5 % отечественных предприятий заинтересованы во внедрении новейших разработок в структуру машиностроения, функционирование которого обеспечивает лишь 30 % потребностей населения. Наконец, стоит упомянуть о нехватке квалифицированных кадров, характеризующейся стремительно стареющим составом нынешнего персонала и острым дефицитом молодых кадров, способных к освоению современных технологий, жизненно необходимых для создания конкурентоспособной продукции.

Поэтому в целях ликвидации указанных проблем и возрождения машиностроения уместным и разумным кажется стимулирование приобретения продукции машиностроения отечественного образца посредством прямого субсидирования, выделяемого для создания спроса в инфраструктурных отраслях, а также субсидирования процентных ставок для приобретения патентов и лицензий. Налоговые льготы вкупе с налоговыми каникулами являются эффективной мерой для оживления производственной активности у современных предприятий.

Кроме того, необходимым является факт не только поддержания уровня выделяемого финансирования, но и увеличения его размеров – целевое выделение средств будет действенным способом развития высокотехнологичных отраслей на первоначальной ступени переоснащения технологической базы машиностроительного комплекса (Ткаченко и Кузнецова, 2016). Наконец, восполнению кадрового потенциала будет способствовать политика партнерства образовательных центров и предприятий, в котором последним будет отводиться роль заказчика на квалифицированный персонал (Bulut et al., 2017) с последующим формированием рабочих мест.

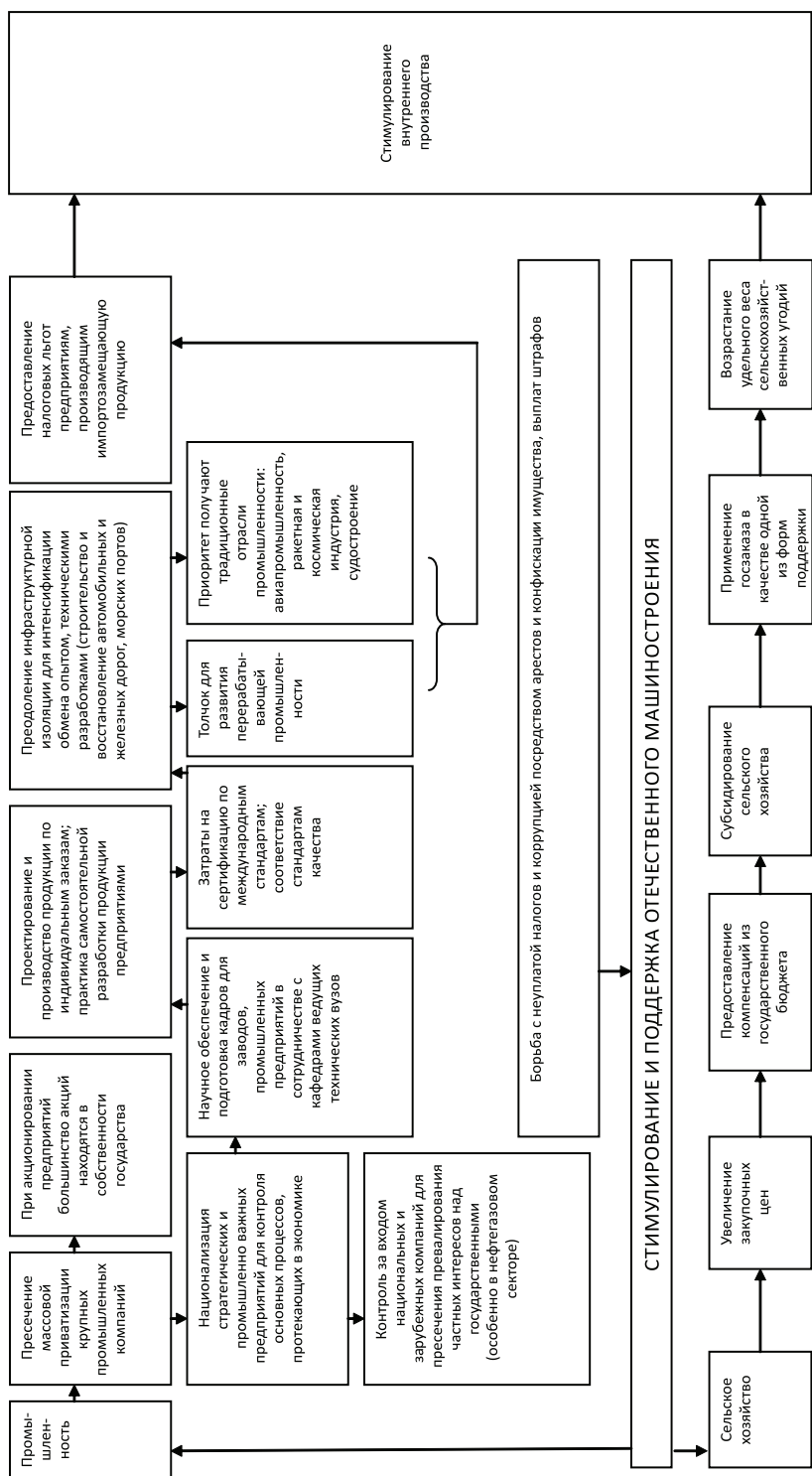


Рис. 4. Концептуальные положения политики аффилирования в качестве интернализации экономической структуры страны / Fig. 4. Conceptual provisions of affiliation policy as the internalization of the country's economy structure

Источник: составлено автором.

Таким образом, корни гипотезы «де-факто» кроются в изучении уже фактически осуществленных мероприятий по обновлению экономики с целью достижения параметров, характерных для стран с достаточным экономическим ростом. Вывод о необходимости возрождения машиностроительного комплекса как раз и основан на анализе ситуации, имевшей место в бывших советских республиках, столкнувшихся с проблемой трансформации экономики и нивелирования кризисных тенденций в ответ на вызовы современности.

Следующий вывод будет основываться на гипотезно-дедуктивном методе и отображать позиции, базирующиеся на изначальных предпосылках – так называемой гипотезе «де-юре». Так, необходимо понять те закономерности, которые были положены в основу представлений о месте центральных органов в регулировании микро– и макропроцессов, и в соответствии с этим систематизировать представления о роли государства в экономике в контексте существовавших конкретно-исторических условий. Это позволит выдвинуть так называемую гипотезу «связующей нити», т.е. гипотезу, показывающую не буквальную, но подразумеваемую взаимосвязь между школами, течениями и направлениями экономической теории по вопросу государственного регулирования экономики. Для этого отобразим эволюцию воззрений на вышепоставленную проблематику в соответствии с поступательным развитием экономической мысли, т.е. в качестве целевого результата отобразим вектор возрастающего благополучия населения в пространстве функционирующего государства, а в качестве структурных элементов – те основные черты и параметры, достижение которых ставилось в обязанность государству представителями различных экономических направлений (рис. 5).

В попытке проследить и установить причинно-следственные связи в структуре мероприятий государственной экономической политики нами была отмечена следующая закономерность. Каждая концепция обосновывала необходимость осуществления государственного регулирования с позиции нейтрализации тех проблем и разрешения актуальных вопросов, которые были присущи экономике конкретного периода. Так, эпоха великих географических открытий и золотой лихорадки (XVI век) диктовала необходимость накопления как можно большего абсолютного количества золота и серебра и достижения положительного сальдо торгового баланса (Biggart, 2000, pp. 10–11), что нашло отражение в позиции меркантилистов; развитие капиталистического производства провозглашало инициативность и свободу экономических агентов залогом процветания как национальной экономики в целом, так и конкретного индивида в частности (Hayek, 1984, pp. 58–59). Именно поэтому самоотстранение государства с сохранением лимитированного объема обязанностей стало объективным отражением мировоззрений представителей классической школы политической экономии и т.д.

Таким образом, на основании вышесказанного можно предположить в качестве исходной, родоначальной предпосылки формирования экономической политики государства тот факт, что последняя может и должна формироваться в соответствии с объективными условиями, существующими и протекающими в русле социально-экономических трансформаций общества.

Тем самым, проецируя данное теоретическое положение на особенности функционирования экономического пространства России на современном этапе развития, можно утверждать, то, что актуально в структуре глобальной мировой экономики вообще и национального хозяйства в частности, будет положено в основу разработки и осуществления российской экономической политики.

Следующей гипотезой в структуре теории «де-юре» будет являться предположение, подразумевающее рассмотрение проводимой экономической политики как механизма с заданными параметрами (т.е. с известными целью, задачами, методами и установками), на основании которых возможна разработка схематических методологических представлений о государственной экономической политике в обозримом промежутке времени. Таким образом, в структуре приводимой теории «де-юре» возможно выделение двух аспектов: первый, связующий аспект, базируется на преемственности ретроспективных положений на роль государства в экономике; механизм проведения политики регулирования экономической сферы общества в таком случае является неизвестным и его можно разработать исходя из закономерностей практики прошлого периода. Второй, целеполагательный аспект, напротив, исходит из известности методологии реализации государственного регулирования экономики, что делает допустимым выдвижение и корректирование желаемых индикаторов социально-экономического развития.

Экономические школы/течения/направления	Благосостояние государства	Требования окружающей действительности
Неоинституционализм	↑ 70-е гг. XX в. ↑	Целевая ориентация воздействия
Новая австрийская школа	70-е гг. XX в.	Целевая ориентация воздействия
Консерватизм	70-е гг. XX в.	Придание импульса рыночным силам
Кейнсианство	XX в.	Стимулирование совокупного спроса и государственных инвестиций
Институционализм	90-е гг. XIX в.	Функциональность регулирования
Маржинализм	70-е гг. XIX в.	Управление экономическими категориями
Историческая школа	сер. XIX в.	Социальная защита общества
Физиократы	сер. XVIII в.	Развитие производительности в сельском хозяйстве
Классическая школа	кон. XVI I – нач. XVIII вв.	Экономическая свобода агентов
Меркантилизм	XVI в.	Получение денег/активизация торговли

Рис. 5. Концептуальное обновление приоритетов осуществления экономической политики государства в контексте экономических теорий / Fig. 5. Conceptual update of the state economic policy priorities in the context of economic theories

Источник: составлено автором.

Рассмотрим сформулированные теоретические особенности применительно к российской экономике, функционирующей в пространстве мирового интеграционного хозяйства (Smitaire, 2011). Выдвигаются два варианта, актуальность которых требуется доказать на практике (табл. 2).

Доказательство двух теоретических вариантов в рамках теории «де-юре» будет строиться на основе имеющейся информации глобального и национального масштаба. Так, в отношении варианта 1 можно утверждать, что развитие транснационального сотрудничества на базе обновленного разделения труда требует от экономики любого государства прогрессивной политики в области науки и инноваций, однако число российских организаций, использующих в своей деятельности современные технологические разработки, не превышает 10 % (Аброськина, 2015); практически отсутствует инновационность в менеджменте как ключевом срезе потенциальной конкурентоспособности.

Таблица 2 / Table 2

**Теоретическое видение экономической политики России в настоящем и будущем периодах /
Theoretical vision of Russia's economic policy in the present and future periods**

Курс про- ведения экономи- ческой по- литики	Вариант 1	Вариант 2
H_0	1. Стремление к достижению совокупной самодостаточности во всех сферах жизнедеятельности в условиях наличия очагов конфликта интересов. Данная самодостаточность – результат вхождения факторов науки и техники в фазу процветания / восторжествования, итогом которой является неоиндустриальная самостоятельность. 2. Необходимость транснационального взаимодействия в силу существования глобальных макропроблем.	1. Глубокое развитие науки и инноваций ставит перед государством вопрос о необходимости взаимопроникающей интеграции на почве «наука – производство – инновации – межгосударственный приоритет». В соответствии с этим в структуре экономической теории возможно формирование нового воззрения – «эскалация научно-технической производительности».
H_1	не H_0	не H_0
 прогноз  прогноз		
H_0	1. Возможна поляризация и сегментация государств в макропространстве, их обособление на базе неоиндустриальной мощи как синтеза научно-инновационного аппарата и прогрессивной техники. 2. Нейтрализация и переводение существующих мировых проблем из плоскости естественных в плоскость «искусственного интеллекта».	1. На данный момент невозможен, так как определяется существующим миропорядком в каждый определенный момент (промежуток) времени
H_1	не H_0	не H_0

Источник: составлено автором.

Расходы на НИОКР в разные годы колеблются в пределах 1 %, и в большей степени финансирование осуществляется за счет государственных источников (Соловьев, 2015), в то время как в западной практике довлеет обратная тенденция – более 60 % расходов берут на себя частные собственники (Сухарев, 2016). К этому стоит прибавить, что по числу заявок на получение патентов Россия отстает от ведущих мировых стран «экономического чуда», таких как Япония, Австралия, Республика Корея, в 615 раз (Голубович и др., 2009, с. 61–62), имея при этом масштабный разрыв между уровнем создаваемых технологических новаций и сферой их приложения, что свидетельствует о нарастающих диспропорциях между предложением и спросом в данной области. Диагностика существующих условий демонстрирует, что рамки глобальной экономики, в которой функционирует российское народное хозяйство, требуют развития науки как приращения нового знания за счет направляемых инвестиций и стимулирования инноваций как способа превращения знаний в потенциальный будущий поток денежных ресурсов. Именно поэтому данная действительность накладывает на правительство обязанность по проведению целенаправленного курса по реструктуризации, расширению и диффузии технологической активности вкупе с научно-инновационной инициативой и созданием промышленной базы, способной потреблять принципиально новые разработки (Булах и др., 2016).

Доказательство варианта 2 будет строиться по симметричному принципу с той разницей, что проверка будет осуществляться по двум составляющим, противоречивым по своей изначальной сути. В первую очередь стоит обратить внимание на тот факт, что в условиях эволюции и глобализации мировых взаимоотношений каждое государство стремится к обеспечению критериев экономической безопасности, добиваясь национальной стабилизации внутреннего положения с последующим достижением положения самодостаточности. В основе – принцип эгоцентризма, реализующийся за счет потенциальной эксплуатации трудовых, сырьевых и материальных ресурсов, получение и единоличное использование которых рождает неизбежную конкурентную борьбу и конфликт интересов. На этой почве занятие позиций общепризнанного превосходства и самостоятельности будет служить защитным механизмом, достижение которого возможно благодаря извлечению инновационной ренты, т.е. такого положения, при котором использование передовых научно-технических разработок рождает монопольно властное положение, а, следовательно – неизбежность общеэкономического условного господства. Поэтому научная новизна, воплощающаяся впоследствии в производственные достижения, становится заделом, на основе которого строится новационный индустриализм общества.

С другой стороны, существование всемирных проблем, таких как бедность, продовольственная и энергетическая проблемы, проблемы экологического и устойчивого развития, терроризма и депопуляции, с необходимостью требует всеобщего сотрудничества передовых государств. Именно эта необходимость будет способствовать разрастающемуся взаимодействию, которое, базируясь на достижениях науки и техники как демиургов будущего, выведет решение указанных проблем в плоскость био-, энергоинформационной эффективности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

Содержательный анализ с целью выявления основных приоритетов, в большей степени способствующих прогрессивному эволюционированию трансформационной экономики, продемонстрировал важность введения мер по поддержке и стимулированию качественного развития отрасли машиностроения. Развитие данного сектора носит мультипликативный эффект, способствуя дальнейшему экономическому благосостоянию нации. В пользу этого свидетельствует развитие гипотезы «де-факто», подразумевающей отображение фактически свершившихся мероприятий, трансплантация в российское национальное хозяйство наиболее эффективных, что воплощается в механизме так называемой политики аффилирования.

Анализ также позволил придерживаться гипотезы «де-юре», подразумевающей наличие связующих категорий и преемственности в системе теоретических воззрений на роль государства в экономике. Данная гипотеза базируется на существовании двух вариантов, один из которых требует от государства действий, соответствующих реалиям современности, выбора целевых установок и акцентов в экономической политике согласно концентрирующимся и распространяющимся тенденциям времени. В данном ключе политика государства в области экономики выступает в качестве ответа на веяния действительности.

Другой вариант носит антонимичный характер, изначально задавая целевые индикаторы проводимой экономической политике. В соответствии с желаемыми агрегатами экономического роста и развития национального хозяйства формируется комплекс мероприятий по их достижению.

На основании теоретических аспектов формирования экономической политики России, опирающихся в своей сути на указанные варианты, был сделан прогноз о способах ее осуществления. Так, прогнозные данные, основанные на варианте 1, удостоверяют билатеральность курса государственного регулирования. С одной стороны, в условиях конфронтации интересов и стремления к политическому сепаратизму предполагается курс на моноактивную экономическую политику в условиях борьбы за лучшие условия функционирования. С другой – глобальные проблемы, наличие которых продиктовано влиянием ряда объективных и субъективных причин, обуславливают необходимость всесторонней координации усилий в мировом масштабе. Данное сотрудничество сможет перевести существующие апории из фазы глобальных проблем в стадию искусственного разрешения за счет передового эволюционирования научно-технического прогресса.

Формирование прогноза, основанного на выдвигании варианта 2, на сегодняшний день проблематично, так как в данной концепции вектор формирования азов государственной политики зависит от окружающей среды вкупе с совокупностью экзогенных факторов. В связи с тем, что заранее предугадать тенденции будущего невозможно, прогноз будет носить формальный, оторванный от реальности характер.

Таким образом, формирование видения на основы, масштабы и векторность государственного регулирования в экономической сфере общества в экономической теории имеет различный характер и зависит от разных компонентов: применяемых закономерностей и их соотношения, способа проверки теорий, предположений и законов, инструментального аппарата и анализируемой проблемы. Данный механизм определяет ход рассуждений, когерентность логических предположений и, соответственно, исход получаемых результатов, на базе которых возможно построение различных абстракций экономических категорий. Проведенный анализ продемонстрировал, что при выборе исходных параметров могут быть получены вариативные модели построения экономической политики, однако их качество и функциональность могут быть проверены только в ходе испытания временем, а также прикладного применения.

Библиографический список

Аброськина Ю. А. Реакция делового сообщества на экономическую политику российской власти [Электронный ресурс] // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Экономика и управление. 2015. № 6. С. 5–8. URL: http://www.вестник-университи.рф/archives/p13_sectionid/4 (дата обращения: 22.07.2017).

Алексеев А. В. Новая индустриализация: оценка потребности в накоплении // Экономист. 2012. № 3 С. 29–41.

Булах Е. В., Васильева Т. А., Романова И. В. Влияние санкций на экономическую политику Российской Федерации и проблема импортозамещения // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22, № 8. С. 49–61.

Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. Политические условия и ограничения инновационного развития России // Вестник Института Кеннана в России. 2010. № 8. С. 7–22.

Голубович А. А., Идрисов А. Б., Иноземцев В. Л., Титов Б. Ю., Шпигель М. И. От эксплуатации сырьевой модели к новой индустриализации // Общество и экономика. 2009. № 7. С. 46–87.

Григорьев Л. М., Плаксин С. А., Салихов М. Ф. Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 26–43.

Инишаков О. В., Фролов Д. П. Институциональность пространства в концепции пространственной экономики // Пространственная экономика. 2007. № 1. С. 5–21.

Калинина А. Г. Гармонизация интересов государства и общества в процессе формирования приоритетов государственной экономической политики // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 215–219.

Клейнер Г. Б. Модернизация экономики и «выращивание» институтов: взгляд «снизу» // Модернизация экономики и выращивание институтов: сб. по итогам 6-й Междунар. науч. конф., 5–7 апр. 2005 г., г. Москва: в 2 кн. / Отв. ред. Е. Г. Ясин. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 370–380.

- Мау В. А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. 488 с.
- Соловьев А. И. Глобальные риски и оценка их влияния на социально-экономическую политику России // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 5. С. 92–99.
- Сухарев О. С. Дисфункция управления: как формировать экономическую политику // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3–1 (68–1). С. 26–40.
- Тарасов А. В. Сущность финансовой политики и ее место в системе государственной экономической политики регулирования экономических интересов // Экономические науки. 2015. № 129. С. 34–38.
- Ткаченко А. А., Кузнецова Е. Л. Экономические интересы и их реализация в экономической политике государства // Science of Europe. 2016. № 5–1 (5). С. 83–86.
- Чернова Е. А. Экономические санкции против России: влияние на экономику и экономическую политику [Электронный ресурс] // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. № 3–4. С. 1139–1145. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ekonomicheskie-sanktsii-protiv-rossii-vliyanie-na-ekonomiku-i-ekonomicheskuyu-politiku> (дата обращения: 20.07.2017).
- Arthur B. Positive feedbacks in the economy // Scientific American. 1990. Vol. 262, № 5. P. 92–99.
- Biggart N. W. Social organization and economic development // Экономическая социология. 2000. Т. 1, № 1. С. 6–12.
- Braunerhjelm P. Entrepreneurship, knowledge, and economic growth // Foundations and Trends in Entrepreneurship. 2008. Vol. 4, № 5. P. 451–533. DOI: 10.1561/03000000013.
- Bulut C., Suleymanov E., Hasanov F. The impact of the oil price fluctuations on the economic policies in the oil – exporting countries of the former Soviet Union // Alatau Academic Studies. 2017. № 1. P. 99–115.
- Hayek F. A. The principles of a liberal social order // The Essence of Hayek / Ed. by Ch. Nishiyama, K. R. Leube. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University, 1984. 419 p.
- Krawatzek F., Kefferpütz R. The same old modernisation game? Russian interpretations of modernisation [Электронный ресурс] // CEPS Working Document No. 337 / September 2010. Centre for European Policy Studies, 2010. 14 p. URL: http://aei.pitt.edu/15038/1/WD_337_Krawatzek_Kefferputz_Russian_Modernisation_latest.pdf (дата обращения: 25.07.2017).
- Liebowitz S. J., Margolis S. E. Winners, losers and Microsoft. Oakland: The Independent Institute, 2000. 201 p.
- Montonen T., Eriksson P., Asikainen I., Lehtimäki H. Innovation empathy: A framework for customer-oriented lean innovation // International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management. 2014. Vol. 18, № 5/6. P. 368–381. DOI: 10.1504/IJEIM.2014.064719.
- Scandizzo P. L. Financing technology: an assessment of theory and practice // International Journal of Technology Management. 2005. Vol. 32, № 1/2. P. 1–33. DOI: 10.1504/IJTM.2005.006816.
- Smitaire A. Economic modernization of Russia: internal and external factors. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 85 p.

Информация об авторе

Вертей Ольга Михайловна – преподаватель кафедры экономической теории ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0001-6722-9457

ResearcherID: M-8290-2017

Электронный адрес: omvertey@yandex.ru

Статья получена 4 августа 2017 года

UDC 338.24(470+571)

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-510-530

REGULARITIES OF FORMATION OF STATE ECONOMIC POLICY IN RUSSIA ON THE BASIS OF EXISTING ECONOMIC CATEGORIES

Olga M. Verthey

Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya str., Samara, 443090, Russia

ORCID: 0000-0001-6722-9457

ResearcherID: M-8290-2017

E-mail: omvertey@yandex.ru

For citation:

Verthey, O. M. (2017), "Regularities of Formation of State Economic Policy in Russia on the Basis of Existing Economic Categories", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 510–530, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-510-530.

Introduction. Formulating an economic policy has always been at the focus of attention of the state authorities; however, it can be argued that in modern reality, characterized by the presence of turbulent processes, this issue has acquired a special importance. Application of the economic response strategy does not seem possible without understanding the basics of economic policy and its causality; therefore, there is a need in understanding the theoretical aspects that can be used as the basis for formulating a state economic policy in the context of the current conditions of the Russian economy.

Aims. Aim is to study specific features of Russia's economic policy, functioning in an unstable macroeconomic environment, in the context of theoretical propositions of economic studies.

Methods: theoretical research, system analysis, deductive-inductive method.

Results. Measures to restructure the economy and overcome its crisis in the countries of transition economies have been systematized. Identified are the fundamental recommendations, the transplantation of which would be appropriate for the Russian economy with regard to its mental characteristics and the specificity

of development. Costs and benefits offered by the development of machine-building sector in the structure of the national economy have been estimated. The problem areas in human resources, science and technology development that hinder innovation activity in the economic environment have been considered.

Conclusion. The analysis was made of the features of economic regulation, on the one hand, stemming from the conceptual continuity of principles and axioms of different scientific schools and trends. On the other hand, these features appear as a response to the exogenous factors influencing the economic environment. Taking into account the existing economic theories, the study suggests the economic policy options, based on recommendations and mechanisms for achieving the welfare state the importance of which had been historically proved, as well as outlines the opportunities offered by the current economic environment.

Key words: economic policy; sanctions; mechanical engineering; direct investments; innovative activity; economic security; a turbulent economy

References

Abroskina, J. N. (2015), "Business community response to the economic policy of the Russian authorities" [Online], *Vestnik obrazovatel'nogo konsortsiuma Srednerusskii universitet. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, no. 6, pp. 5–8, available at: http://www.вестник-университи.рф/archives/p13_sectionid/4 (Accessed July 22, 2017).

Alekseev, A. V. (2012), "New industrialization: assessment of the accumulation", *Ekonomist*, no. 3, pp. 29–41.

Bulakh, E. V., Vasilyeva, T. A. and Romanova, I. V. (2016), "Sanctions effect on the economic policy of the Russian Federation and the problem of import substitution", *Transbaikal State University Journal*, vol. 22, no. 8, pp. 49–61.

Busygina, I. M. and Filippov, M. G. (2010), "The political conditions and restrictions of innovative development of Russia", *Vestnik instituta Kennana v Rossii*, no. 18, pp. 7–22.

Golubovich, A. A., Idrisov, A. B., Inozemtsev, V. L., Titov, B. Yu. and Shpigel', M. I. (2009), "From the exploitation of the resource model to the new industrialization", *Society and Economy*, no. 7, pp. 46–87.

Grigor'ev, L. M., Plaksin, S. A. and Salikhov, M. F. (2008), "Post-crisis structure of economy and the formation of coalitions for innovations", *Voprosy Ekonomiki*, no. 4, pp. 26–43.

Inshakov, O. V. and Frolov, D. P. (2007), "Institutionality of space in the concept of spatial economics", *Prostranstvennaya ekonomika*, no. 1, pp. 5–21.

Kalinina, A. G. (2014), "Harmonization of the interests of state and society in the process of state economic policy priorities elaboration", *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie: uchenye zapiski SKAGS*, no. 3, pp. 215–219.

Kleiner, G. B. (2005), "Modernization of the economy and the "cultivation" of institutions: a view "from below", in Yasin, E. G. (ed.), *Modernizatsiya ekonomiki i vyrashchivanie institutov. Kniga 1* [Modernization of economy and cultivation of institutes. Vol. 1], HSE Press, Moscow, Russia, pp. 370–380.

May, V. A. (2016), *Krizisy i uroki. Ekonomika Rossii v epokhu turbulentnosti* [The crises and lessons. Russia's economy in an era of turbulence], Institut Gaidara, Moscow, Russia.

Solovyov, A. I. (2015), "Global risks and their impact on the Russian social and economic policy", *E'konomika. Nalogi. Pravo*, no. 5, pp. 92–99.

Sukharev, O. S. (2016), "Dysfunction management: how to shape economic policies", *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 3–1, pp. 26–40.

Tarasov, A. V. (2015), "The essence of the financial policy and its place in the system of state economic policy of regulation of economic interests", *Economic sciences*, no. 129, pp. 34–38.

Tkachenko, A. A. and Kuznetsova, E. L. (2016), "Economic interests and their implementation in the economic policy states", *Science of Europe*, no. 5–1 (5), pp. 83–86.

Chernova, E. A. (2015), "Economic sanctions against Russia: consequences for economy and economic policy" [Online], *Elektronnyi vestnik Rostovskogo sotsial'no-ekonomicheskogo instituta*, no. 3–4, pp. 1139–1145, available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/ekonomicheskie-sanktsii-protiv-rossii-vliyanie-na-ekonomiku-i-ekonomicheskuyu-politiku> (Accessed July 20, 2017).

Arthur, B. (1990), "Positive feedbacks in the economy", *Scientific American*, vol. 262, no. 5, pp. 92–99.

Biggart, N. (2000), "Social organization and economic development", *Economic sociology*, vol. 1, no. 1, pp. 6–12.

Braunerhjelm, P. (2008), "Entrepreneurship, knowledge, and economic growth", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol. 4, no. 5, pp. 451–533, doi: 10.1561/03000000013.

Bulut, C., Suleymanov, E. and Hasanov, F. (2017), "The impact of the oil price fluctuations on the economic policies in the oil – exporting countries of the former Soviet Union", *Alatoo Academic Studies*, no. 1, pp. 99–115.

Hayek, F. A. (1984), "The principles of a liberal social order", in Nishiyama, Ch. and Leube K. R. (ed.), *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, Stanford University, USA.

Krawatzek, F. and Kefferpütz, R. (2010), *The same old modernisation game? Russian interpretations of modernization* [Online], CEPS Working Document no. 337 / September 2010, Centre for European Policy Studies, available at: http://aei.pitt.edu/15038/1/WD_337_Krawatzek_Kefferputz_Russian_Modernisation_latest.pdf (Accessed July 25, 2017).

Liebowitz, S. J. and Margolis, S. E. (2000), *Winners, losers and Microsoft*, The Independent Institute, Oakland, USA.

Montonen, T., Eriksson, P., Asikainen, I. and Lehtimäki, H. (2014), "Innovation empathy: A framework for customer-oriented lean innovation", *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 18, no. 5/6, pp. 368–381, doi: 10.1504/IJEIM.2014.064719.

Scandizzo, P. L. (2005), "Financing technology: an assessment of theory and practice", *International Journal of Technology Management*, vol. 32, no. 1/2, pp. 1–33, doi: <http://dx.doi.org/10.1504/IJTM.2005.006816>.

Smitaire, A. (2011), *Economic modernization of Russia: internal and external factors*, Pan Books, Cambridge, UK.

Received August 4, 2017

УДК 2-7«1941/1945»(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-531-549

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ РЕЛИГИОЗНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ СОВЕТОМ ПО ДЕЛАМ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ ПРИ СОВЕТЕ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ СССР И ЕГО УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО МОЛОТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

А. Н. МАРЧЕНКО

Пермский государственный национальный исследовательский университет»,
г. Пермь, Россия

Т. А. ЧУМАЧЕНКО

Челябинский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Для цитирования:

Марченко А. Н., Чумаченко Т. А. Управление процессом религиозного возрождения в годы Великой Отечественной войны Советом по делам Русской православной церкви при Совете народных комиссаров СССР и его уполномоченными по Молотовской области // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9. № 4. С. 531–549. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-531-549.

Введение: в статье рассмотрены принципы и задачи организации Совета по делам Русской православной церкви при Совете народных комиссаров СССР (далее – СДРПЦ) и его уполномоченных в годы Великой Отечественной войны, правовые основы деятельности уполномоченных как регионального института государственной власти, деятельность уполномоченных СДРПЦ по Молотовской области по управлению процессом церковно-религиозного возрождения в крае, характер их взаимоотношений с духовенством и верующими Молотовской епархии.

Цель: на основе впервые введенных в научный оборот архивных документов исследовать формы и методы взаимоотношений между центральным и местным Советом, формы взаимоотношений Совета с аппаратом уполномоченных на местах, направления деятельности уполномоченных СДРПЦ по Молотовской области в годы Великой Отечественной войны, дать анализ роли и влияния личностных качеств уполномоченных на характер взаимоотношений с правящим архиереем, духовенством и верующими, на процесс реализации вероисповедной политики власти в Молотовской области.

Методы: в основу методологии исследования легла теория «нового институционализма». Использовались традиционные приемы и методы исторической науки, находящиеся в диалектической взаимосвязи: проблемно-хронологический, герменевтический, сравнительный, биографический.

Результаты: архивные изыскания в архивах Пермского края привели к обнаружению ранее неизвестных документов, касающихся личности первых уполномоченных СДРПЦ по Молотовской области, характера их взаимоотношений с управляющим епархией, с центральным аппаратом СДРПЦ. Проведен сравнительный анализ документов региональных архивов с опубликованными документами. Проанализированы публикации отечественных и зарубежных исследователей, относящиеся к деятельности СДРПЦ в годы Великой Отечественной войны. Показаны результаты деятельности первых уполномоченных Совета по Молотовской области по управлению процессом церковно-религиозной жизни.

Выводы: анализ деятельности первых уполномоченных Совета по Молотовской области позволяет говорить о наличии общих черт с общесоюзным процессом возрождения церковно-религиозной жизни в стране в годы Великой Отечественной войны, а также

выделить особенное в становлении государственно-церковных отношений на территории области. С одной стороны, уполномоченные способствовали воссозданию церковно-административной структуры, открытию церквей, с другой – в их поведении закладывался стереотип нового государственного чиновника «по делам религий», лично убежденного, что он вправе диктовать условия церковному руководству, грубо вмешиваться в дела религиозных объединений.

Научная новизна исследования определяется введением в научный оборот ряда архивных документов, позволяющих реконструировать неизвестные страницы государственно-церковных отношений в Молотовской области, истории Молотовской епархии РПЦ.

Результаты исследования могут быть использованы для подготовки учебных пособий, спецкурсов и семинаров как по общероссийской, так и региональной истории государственно-церковных отношений в России и истории Русской православной церкви.

Ключевые слова: Великая Отечественная война; Молотовская епархия; Совет по делам Русской православной церкви при СНК СССР; уполномоченный Совета по делам РПЦ по Молотовской области

ВВЕДЕНИЕ

Сентябрь 1943 года стал началом нового этапа в развитии взаимоотношений между советским государством и Русской православной церковью. Комплекс внутри- и внешнеполитических обстоятельств, сложившихся в годы Великой Отечественной войны, привел к коренным изменениям в государственной религиозной политике и к началу возрождения церковно-религиозной жизни в СССР. По всей территории страны, не оккупированной врагом, началось открытие православных храмов, происходила организация церковных общин, возобновление деятельности ранее упраздненных органов церковного управления.

Необходимо отметить, что этот сложный процесс «церковного ренессанса», инициированный сверху по личной инициативе И. В. Сталина, после многих лет целенаправленного уничтожения в СССР религиозных структур нуждался в четком и системном управлении со стороны советского государства. В целях обеспечения регулирования и контроля за развитием религиозной жизни в стране при Совете народных комиссаров (СНК) СССР были созданы специальные органы государственного управления – СДРПЦ, занимавшийся исключительно вопросами Русской православной церкви, и Совет по делам религиозных культов (СДРК), ведавший деятельностью всех остальных религиозных организаций. На местах, в том числе и в Молотовской (Пермской) области, проводниками новой религиозной государственной политики выступали уполномоченные Совета, осуществлявшие управление процессом возрождения религиозной жизни советских граждан и самой Русской православной церкви.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Деятельность СДРПЦ в годы Великой Отечественной войны нашла свое отражение в монографических и диссертационных исследованиях отечественных историков (Васильева, 2001; Одинцов, 2005; Цыпин, 2006; Федотов,

2005; Чумаченко, 2011; Шкаровский, 1999). О. Ю. Васильева, М. В. Шкаровский, прот. В. Цыпин подчеркивают руководящую функцию Совета, видят в нем «око государево», институт «обер-прокурорства», «двуликий орган», «обслуживающий политические игры власти». Напротив, М. И. Одинцов, свящ. А. Федотов и др. считают создание и деятельность Совета, особенно в первые годы его функционирования, «позитивным шагом, так как через него Церковь получила возможность более-менее полноценного диалога с государством» (Федотов, 2005, с. 206). Д. В. Константинов отмечал роль председателя СДРПЦ как дипломатичного, «достаточно гибкого», в определенной степени «благожелательно настроенного к Церкви партийного деятеля» (Constantinov, 1979, p. 32).

Необходимо отметить, что зарубежные историки и политологи в своих исследованиях 1960–1980-х годов в СДРПЦ видели лишь инструмент государственной власти в использовании Церкви в своих политических интересах (Kolarz, 1961; Pospielovsky, 1984; Ellis, 1986; Bodevig, 1988).

Осмысление рассекреченных материалов российских архивов, а также выводов отечественных историков привели к появлению зарубежных исследований, содержание которых свидетельствует об отходе авторов от характеристики вероисповедной политики советского государства как однозначно атеистической (Поспеловский, 1995; Davis, 1995; Pospielovsky, 1997; Раккуччи, 2016).

Деятельность СДРПЦ неоднозначно оценивается отечественными и зарубежными исследователями. Ученые часто отождествляют несколько факторов: государственные установки в религиозной сфере в первые годы работы этого института, собственную позицию руководства СДРПЦ и, конечно, деятельность его уполномоченных в регионах. Эти факторы имели различную значимость в становлении государственно-церковных отношений, о чем убедительно свидетельствуют исследования региональных авторов. Однако, несмотря на значительное число публикаций, посвященных отношениям Русской православной церкви и советского государства в годы Великой Отечественной войны, лишь в немногих исследованиях деятельность уполномоченного СДРПЦ в том или ином регионе страны является непосредственным объектом анализа (Горбатов, 2011; Гераськин, 2011; Малюков, 2015; Сердюк, 2011; Чумаченко, 2015). Между тем невозможно представить сложный и противоречивый процесс воплощения церковной политики власти в целом по стране, выявить общее и особенное ее реализации без анализа деятельности уполномоченных СДРПЦ в различных регионах страны, без принятия во внимание их личностных характеристик. Социальное происхождение, образовательный уровень, профессиональная деятельность до назначения, безусловно, накладывали отпечаток на характер работы уполномоченного, влияли на содержание, характер и эволюцию его взаимоотношений с духовенством и верующими того или иного региона.

С этой точки зрения анализ деятельности уполномоченных СДРПЦ по Молотовской (Пермской) области представляется актуальным и значимым. Введение в научный оборот новых архивных документов, касающихся личности и деятельности первых уполномоченных СРПЦ в области, безусловно,

поможет составить более объективное представление о неоднозначном процессе возрождения церковно-религиозной жизни в Пермском крае в годы Великой Отечественной войны, а также о характере формирования взаимоотношений власти и Церкви в регионе.

Основой методологии исследования стала теория «нового институционализма». Область охвата этой теории широка: поведение человека, права собственности, контракты, организации, роль государства в обществе. Приверженцы данного направления утверждают: важность институционализма заключена не в демонстрации значимости институтов, а в методологической направленности научных исследований (Diermeier and Krehbiel, 2003, p. 124), не в том, чтобы государство и иные политические институты «вернулись» в исследование, а в стремлении «вспомнить все – историческую, философскую, социокультурную и политическую традицию, значение человеческого поступка» (Патрушев, 2006, с. 13).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Отправной точкой запуска системного процесса религиозного возрождения в СССР стала знаменитая «кремлевская встреча» руководства советского государства во главе с И. В. Сталиным и ведущими иерархами Московской Патриархии. В ночь с 4 на 5 сентября 1943 года делегация Московской Патриархии в составе трех митрополитов – Сергия (Страгородского), Николая (Ярушевича) и Алексия (Симанского) прибыла в Кремль, где была принята И. В. Сталиным. На встрече присутствовали заместитель Председателя Совнаркома В. М. Молотов, глава НКВД Л. П. Берия, а также начальник 5-го отдела («по борьбе с духовенством всех конфессий») II управления НКГБ полковник государственной безопасности Г. Г. Карпов (Чумаченко, 2013, с. 325).

В течение двух часов митрополиты обсуждали со Сталиным прежде неразрешимые в условиях советского государства церковные вопросы. Главным из них был вопрос о церковном управлении. Сталин дал согласие на легализацию центрального руководства Церкви – образование Синода в составе 5–6 архиереев, созыв Архиерейского собора и избрание на нем патриарха с титулом «Патриарх Московский и всея Руси». Для скорейшего и успешного проведения Собора правительство обещало обеспечить Церковь помещением, транспортом, деньгами и другими необходимыми средствами. Были достигнуты договоренности о сроках его проведения. Правительство согласилось на открытие православных храмов в стране, формирование православных епархий, а также на организацию пастырско-богословских курсов для подготовки кадров священнослужителей.

Встреча завершилась уведомлением иерархов о создании в ближайшее время при СНК нового органа, осуществляющего связь правительства с патриархом, – СДРПЦ. На должность его председателя назначался полковник госбезопасности Г. Г. Карпов, которому Сталин дал указание подобрать 2–3 помощников – членов Совета, создать аппарат. Наставляя Карпова, вождем посовещивал не подражать обер-прокурорам и своей работой подчеркивать самостоятельность церкви (Одинцов, 1999).

14 сентября 1943 года Совнарком издал постановление «Об организации Совета по делам Русской православной церкви при СНК СССР»¹. 7 октября того же года правительство утвердило «Положение о Совете по делам Русской православной церкви при СНК СССР» своим постановлением за № 1095. Пункт первый Положения, определяющий главную задачу Совета, повторял указание Сталина: «Совет по делам Русской православной церкви при Совнаркоме СССР осуществляет связь между Правительством СССР и патриархом Московским и всея Руси по вопросам русской православной церкви, требующим разрешения Правительства СССР» (Одинцов, 1995).

Согласно этому Положению СДРПЦ получал право требовать предоставления необходимых сведений и материалов от центральных и местных органов, касающихся вопросов имеющих отношение к РПЦ; создавать комиссии для решения возникших вопросов. Центральные учреждения и ведомства Советского Союза были обязаны согласовывать с Советом свои мероприятия, которые относятся к Русской православной церкви. В компетенцию СДРПЦ также было включено: предварительное изучение вопросов, поставленных руководством РПЦ перед правительством, разработка законодательных актов, касающихся Церкви, их вынесение на рассмотрение СНК; наблюдение за проведением в жизнь государственного законодательства о религии, которое касается православной церкви; подготовка информации для правительства о деятельности РПЦ, подготовка заключений по вопросам, относящимся к Церкви. Положение возлагало на СДРПЦ обязанность наблюдать за своевременным и правильным на всей территории СССР проведением в жизнь законодательных актов правительства, относящихся к РПЦ (Одинцов, 2005, с. 81–82). Для выполнения этой задачи создавался аппарат региональных уполномоченных СДРПЦ при СНК союзных и автономных республик, а также при обл(край)исполкомах страны.

Вопрос формирования корпуса уполномоченных прошел обсуждение на высшем уровне 13 октября 1943 года. Председатель СНК В. М. Молотов считал, что в областях, освобожденных от врага, уполномоченных необходимо назначать из чекистов. Подбор уполномоченных был возложен на областные комитеты ВКП (б)².

Заработная плата и довольствие уполномоченных были те же, что у начальников Управлений СНК республик и заведующих отделами обл(край)исполкомов. Финансирование предполагалось осуществлять из местного бюджета. Необходимо отметить, что данное решение В. М. Молотова делало противоречивым правовое положение уполномоченных: на должность назначали областные комитеты партии, оплата труда производилась из регионального бюджета, однако выполнять они должны были указания органа союзного значения – СДРПЦ.

18 декабря 1943 года СНК принял Постановление № 1392 о введении в стране 89 штатных должностей уполномоченного СДРПЦ³. В силу важности занимаемой должности уполномоченные получали отсрочку по мобилизации⁴.

¹ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. Р-6991. Оп. 2. Д. 1. Л. 2.

² Там же. Оп. 1. Д. 1. Л. 18.

³ Там же. Оп. 2. Д. 1 Л. 31.

⁴ Там же. Оп. 1. Д. 2. Л. 9.

В соответствии с принятыми на союзном уровне решениями и документами в декабре 1943 года при Молотовском облисполкоме была введена должность уполномоченного СДРПЦ и образован аппарат уполномоченного, состоявший из трех человек: уполномоченный, секретарь и машинистка (Сперанский, 1996, с. 260).

Первым уполномоченным Совета в Молотовской области стал сотрудник Молотовского облисполкома Л. И. Смирнов.

Смирнов Леонид Иванович родился 18 мая 1902 года в семье токаря Белохолуницкого завода Вятской губернии. После смерти отца находился на иждивении матери, которая работала чернорабочей. До 1911 года семья жила в Белохолуницком заводе, после чего переехала в Лысьвенский завод Пермской губернии. В 1913 году Л. И. Смирнов окончил начальную школу и поступил на работу заводским слесарем. В 1917 году вступил в комсомол. В октябре 1919 года ушел добровольцем в Красную Армию в 8-й Уральский стрелковый полк. В 1920 году вступил в ряды ВКП (б). После демобилизации в 1922 году возвратился на Лысьвенский завод, где проработал в должности слесаря-настройщика до 1925 года. С 1925 года Л. И. Смирнов занимал различные должности в районном комитете партии, а также в региональном отделении профсоюза металлистов.

Интересной страницей биографии Л. И. Смирнова является его работа в качестве председателя ячейковой комиссии по чистке рядов ВКП (б) с сентября 1933 года по март 1934 года. К сожалению, пока в архивах Пермского края не обнаружены материалы по деятельности этой ячейковой комиссии и ее председателя. Однако сам факт работы Л. И. Смирнова с кадрами повлиял на дальнейшее его продвижение по карьерной лестнице. В 1939 году он был утвержден заведующим сектором кадров облисполкома, а с января 1940 года занял должность заведующего спецсектором при председателе Пермского облисполкома. Одновременно Л. И. Смирнов исполнял обязанности секретаря партийной организации облисполкома⁵.

За время продвижения по служебной лестнице Л. И. Смирнов так и не получил образования кроме начального (низшее, по анкетам того времени). Был женат. За время пребывания в партии никаким взысканиям не подвергался, колебаний и уклонений от генеральной линии партии, согласно материалам его личного дела, не имел. Под судом не был, ни в семье, ни в родне лишенных прав гражданства не имел, правительственных наград также не имел.

14 декабря 1943 года решением Молотовского облисполкома Смирнов занял должность уполномоченного Совета по делам РПЦ при СНК СССР по Молотовской области. 20 декабря 1943 года утвержден в этой должности бюро Молотовского обкома ВКП (б). При этом Л. И. Смирнов не освобождался от своих должностных обязанностей заведующего секретным отделом облисполкома, а также оставался секретарем его партийной организации⁶.

Назначение на должность уполномоченного человека, никогда по долгу службы не имеющего отношения к религиозной (антирелигиозной) сфере,

⁵ Государственный архив Пермского края (ГАПК). Ф. Р-564. Оп. 11. Д. 2759. Л. 7–8.

⁶ Пермский государственный архив новейшей истории (ПермГАНИ). Ф. 105. Оп. 9. Д. 49. Л. 63; Оп. 102. Д. 3768. Л. 13; ГАПК. Ф. Р-564. Оп. 11. Д. 2759. Л. 1–13.

причем в качестве дополнительной нагрузки к существующим служебным обязанностям, свидетельствовало, на наш взгляд, об отношении областной власти к церковным делам как к недостаточно важной или, возможно, временной задаче.

Формальный подход к назначению на должность уполномоченного СДРПЦ был весьма распространенным во всех регионах страны. Руководство СДРПЦ после неудачных попыток преодолеть инертность в этом вопросе было вынуждено разработать систему мероприятий, позволяющих направлять и контролировать деятельность уполномоченных.

Совет высылал в адрес уполномоченных инструктивные письма с указаниями, подробными разъяснениями, рекомендациями; регулярными были командировки сотрудников инспекторского отдела Совета на места и для проверки, и для оказания непосредственной помощи в работе. С осени 1944 года берет начало такая форма работы с уполномоченными, как кустовые совещания. Уполномоченные СДРПЦ должны были ежеквартально составлять информационные отчеты, периодически выезжая в Москву для представления отчета за полгода и год.

Документы Совета говорят о том, что основными направлениями в деятельности уполномоченных в годы Великой Отечественной войны стали: регистрация религиозных обществ и состава духовенства; учет действующих и закрытых церквей, молитвенных домов, монастырей; проверка и оформление документов, связанных с регистрацией.

Важнейшей и первоочередной задачей организации церковной жизни в Молотовской области в годы Великой Отечественной войны стало открытие православных храмов, которых не хватало для удовлетворения духовных нужд верующих. В то же время огромное количество православных церквей в области находились в запустении или использовалось не по назначению. Большая работа по учету храмов в области была проведена управляющим епархией епископом Александром (Толстопятовым). Указом Московской патриархии он уже 7 сентября 1943 года был направлен в Молотовскую епархию (Марченко, 2005, с. 105–106).

К январю 1944 года в Прикамье насчитывалось закрытых церквей и часовен – 691; использовались под школы и клубы – 365; для хозяйственных нужд – 271; неиспользованных зданий – 48⁷. Из них 56 церквей стояли на государственном учете как уникальные памятники архитектуры XVII–XIX веков.⁸

Чтобы ускорить процесс возвращения храмов, по всей области стали создаваться инициативные группы верующих, которые ходатайствовали перед местными органами власти об открытии церквей. Документы свидетельствуют, что наибольшую активность в этом направлении проявили жители районов с традиционно православным населением, где уже действовали храмы: Кунгурского, Юго-Осокинского, Нытвенского, Ворошиловского, Соликамского, Верхне-Муллинского и Красновишерского⁹. С сентября 1943 года по май 1945 года они подали свыше 400 заявлений (в 1943 году –

⁷ ГАПК. Ф. Р-1205. Оп. 2. Д. 2. Л. 6–7; Д. 4. Л. 65;

⁸ Там же. Л. 89–92.

⁹ ГА РФ. Ф. 6991. Оп. 2. Д. 4. Л. 24.

53 ходатайства, в 1944 году в 6 раз больше – 316). Пассивно вели себя верующие в районах, где преобладало исламское население, и жители Коми-Пермяцкого округа, где не было действующих церквей. В годы войны не поступило ни одного заявления из Бардымского, Юрлинского, Половинковского, Гайнского, Косинского районов¹⁰.

Ходатайства верующих проходили многократную проверку. Сначала они рассматривались органами церковного управления: епархиальным Советом и лично епископом Молотовским Александром, который принимал решение о целесообразности подачи прошения. Как правило, желание верующих приветствовалось епархиальной властью. Каждое ходатайство должны были подписать не менее 20 человек, «совершеннолетних, не лишенных по суду избирательных прав, граждан, проживающих в данном населенном пункте, с указанием возраста, места жительства и рода занятий»¹¹. В тех случаях, когда прошения были подписаны не группой верующих, а одним человеком, Епархиальный совет отклонял ходатайство и возвращал документы обратно¹².

Получив из епархии ходатайство, уполномоченный должен был выявить инициатора подачи заявления, его личные интересы в этом деле и отношение к церкви. Важно было узнать, вынесено ли властями в отношении данного церковного здания решение о закрытии или оно просто не функционирует в силу различных причин (отсутствие священника и т.д.).

Согласно постановлению СНК СССР от 1 декабря 1944 года «О православных церквях и молитвенных домах», ходатайства в отношении тех церквей, которые официально не закрывались, должны были удовлетворяться в первую очередь. Уполномоченный должен был ознакомиться с техническим состоянием церковного здания, выяснить стоимость его ремонта и согласие верующих на его проведение, наличие места для проживания священника. Для уполномоченного было важно знать, какое количество функционирующих церквей находилось в указанном районе и городе, а также расстояние до ближайшей из них¹³.

Для получения сведений уполномоченный направлял заявление верующих на экспертизу в местные (районные и городские) органы исполнительной власти. Изучив ситуацию, исполкомы давали заключение о возможности передачи верующим здания церкви, после чего возвращали заявление уполномоченному. К каждому ходатайству прилагалась справка, содержащая сведения о состоянии, в котором находилось здание церкви: пригодно ли оно для богослужений, сохранилась ли церковная утварь, когда и по решению каких органов была закрыта церковь. Указывались также количество уже функционировавших в районе церквей и расстояние данного населенного пункта до ближайшей действующей церкви. Если облисполком по тем или иным причинам ходатайство верующих отклонял, им выносилось мотивированное решение, о котором верующие официально уведомлялись. В тех же случаях, когда просьба удовлетворялась, документы направлялись облисполкомом

¹⁰ ГАПК. Ф. Р-1205. Оп. 2. Д. 2. Л. 30, 42; Д. 8. Л. 6.

¹¹ Там же. Оп. 2. Д. 4. Л. 17.

¹² Там же. Д. 2. Л. 52.

¹³ Там же. Д. 3. Л. 100–101; Д. 4. Л. 15–15 об.

в центральный аппарат СДРПЦ, где выносилось окончательное решение. В случае согласия СДРПЦ с мнением облисполкома документы передавались в Правительство СССР на одобрение. После принятия положительного решения происходила регистрация приходской общины, с ней заключался договор о передаче в использование церковного здания. Правящим архиереем назначался настоятель храма¹⁴.

Такая система продвижения документов позволяла гражданской власти сдерживать процесс открытия храмов. Большинство подаваемых прошений отсеивалось на разных этапах движения документов. Например, с января по июнь 1944 года верующие Молотовской области подали 94 ходатайства об открытии церквей. 38 из них были сразу же возвращены уполномоченным как «неправильно оформленные». Остальные 56 были переданы на рассмотрение в райисполкомы, которые в 39 случаях вынесли отрицательное заключение. В итоге облисполком направил в СДРПЦ только 17 ходатайств. Из них были удовлетворены 9¹⁵. С 1 января по 1 июля 1945 года верующие подали 167 заявлений об открытии церквей. Из них в Москву на утверждение отправлено – 33, удовлетворено – 12¹⁶. Таким образом, достигала цели лишь небольшая часть ходатайств (от 7 до 10 %).

Согласно инструктивному письму уполномоченным Совета № 2 председателя СДРПЦ Г. Г. Карпова от 20 апреля 1944 года, законными причинами отклонения ходатайств об открытии церквей могли являться только: отсутствие здания для богослужебных собраний, невозможность освобождения здания бывшей церкви, использование его для других целей, его техническая непригодность; отсутствие 20 человек верующих в районе или городе, фальсификация сбора подписей под ходатайством¹⁷.

За время пребывания в должности уполномоченного СДРПЦ Л. И. Смирнову удалось проделать большую работу по учету в области церковных зданий, собиранию архивных дел о закрытии церквей, по решению вопросов об открытии храмов и регистрации религиозных общин.

Важное место в деятельности уполномоченного Л. И. Смирнова занимал вопрос взаимодействия с духовенством, особенно с управляющим Молотовской епархией епископом Александром (Толстопятовым). Согласно поступающим сверху инструкциям, уполномоченный в личном разговоре с духовенством был обязан называть епископа и священников по имени и отчеству. Секретарь уполномоченного регистрировал в особом журнале информацию о каждом посетителе (фамилия, имя, отчество, место проживания, место работы, вопрос по которому прибыл). Однако визиты епископа, благочинных и секретаря епархиального управления в журнале посетителей не регистрировались¹⁸. Как правило, при посещении уполномоченного управляющий епархией представлял письменный доклад со своими просьбами и вопросами¹⁹.

¹⁴ Там же. Д. 4. Л. 42 об.–43.

¹⁵ Там же. Д. 2. Л. 2.

¹⁶ Там же. Л. 45.

¹⁷ Там же. Л. 15–15 об.

¹⁸ Там же. Д. 2. Л. 105.

¹⁹ Там же. Л. 106.

Взаимоотношения Л. И. Смирнова с епископом Молотовским Александром носили ровный, дипломатический характер, что позволило совместными усилиями успешно решать трудные задачи возрождения церковной жизни в Прикамье. Несмотря на свою огромную занятость (Л. И. Смирнов совмещал должность уполномоченного с другими своими обязанностями до конца жизни), Леонид Иванович чутко реагировал на все обращения духовенства и верующих, старался вникнуть в нужды церковных общин. Благодаря содействию Смирнова в период с января 1943 года по май 1945 года в Молотовской области было открыто 29 храмов, в том числе Свято-Троицкая церковь на Слудке, ставшая кафедральным собором Молотовской епархии (Марченко, 2015, с. 154–155).

23 февраля 1945 года Л. И. Смирнов внезапно скончался. На собрании прихода Всехсвятской церкви г. Молотова верующие по христианскому обычаю пропели умершему уполномоченному Л. И. Смирнову «Вечную память»²⁰.

В апреле 1945 года на должность уполномоченного СДРПЦ по Молотовской области был назначен начальник спецотдела Молотовского облисполкома Петр Спиридонович Горбунов²¹.

Горбунов Петр Спиридонович родился в 1908 году в семье крестьянина – бедняка деревни Каневишевой Кунгурского уезда Пермской губернии. До 1923 года жил в семье отца, учился в школе, помогал отцу по хозяйству, пас скот. С 1923 года до времени призыва в 1930 году в РККА П. С. Горбунов работал по найму у местных кустарей, в различных артелях, на конезаводе и др. Армейская служба проходила в полковой школе артиллерийского полка в г. Молотове. По окончании курсов занимал различные должности в артиллерийских полках города: помощника командира взвода 57-го артиллерийского полка, инструктора школы 82-го полка. В 1936 году, после окончания курсов командиров взводов в г. Молотове, был направлен в распоряжение воинской части № 8108 РВК ТОФ, где и прослужил в должности командира особого взвода до ноября 1938 года, когда был уволен в запас по болезни. В 1930 году П. С. Горбунов был принят в ВКП (б). За период службы в РККА взысканий по партийной и служебной линии не имел. Неоднократно награждался почетными грамотами. За хорошую боевую и политическую подготовку своего подразделения был отмечен в статьях, опубликованных в окружных газетах²².

С 12 декабря 1938 года по 1945 год П. С. Горбунов работал в аппарате облисполкома на должностях: заведующего группой по разбору жалоб трудящихся, помощником заместителя председателя, заведующим военным отделом, начальником спецотдела. Согласно материалам личного дела, П. С. Горбунов репрессированных среди родственников не имел, в боевых действиях не участвовал²³.

Отсутствие гражданского образования, многолетняя служба в воинских частях наложили отпечаток на характер будущего уполномоченного. По воспоминаниям современников, П. С. Горбунов имел грубый характер, в отно-

²⁰ Там же. Ф. Р.-1204. Оп. 3. Д. 118. Л. 40 об.–41.

²¹ Там же. Ф. Р.-1205. Оп. 2. Д. 2. Л. 64; Д. 3. Л. 1, 7.

²² Там же. Ф. 564. Оп. 11. Д. 793. Л. 1–18.

²³ Там же. Ф. 564. Оп. 11. Д. 793. Л. 1–19.

шении к Церкви был неоялен, к нуждам приходов и верующих безразличен. В отличие от своего предшественника, уполномоченный П. С. Горбунов не находил взаимопонимания с епископом Александром, так как последний стремился к отстаиванию церковных приоритетов. Известно, что Горбунова, как и многих других уполномоченных СДРПЦ, крайне раздражало заложенное в природе церковного единовластия стремление архиерея действовать самостоятельно и независимо от контролирующего государственного органа. По этой причине взаимоотношения епископа Александра с П. С. Горбуновым складывались весьма напряженно, порой доходя до конфликтов.

П. С. Горбунов и начал свою деятельность в должности уполномоченного с запретительных мер. В апреле 1945 года епископ Александр обратился к секретарю Молотовского обкома партии с просьбой разрешить отпечатать в пермской типографии для Молотовской епархии погребальные венчики и молитвы²⁴. Епископу было предложено указать необходимое количество этой церковной утвари. Однако вмешался уполномоченный, и в изготовлении было отказано. Горбунов мотивировал отказ тем, что «в Москве имеется патриаршая типография, которая и должна удовлетворить нужды церкви»²⁵.

Уполномоченный пользовался любым поводом для отклонения ходатайства верующих об открытии храмов. В тех случаях, когда инициативная группа верующих состояла из заштатных священнослужителей, бывших церковнослужителей и членов исполнительных органов церквей, со стороны уполномоченного следовал отказ. Мнение уполномоченного П. С. Горбунова вполне совпадало с позицией руководства СДРПЦ: «Эти лица ходатайствуют об открытии церкви в своих корыстных целях, стремясь жить за счет церковных доходов» (Одинцов, 2005, с. 387).

Одним из крупнейших церковных событий военного времени стал Поместный собор Русской православной церкви, проходивший в Москве с 31 января по 4 февраля 1945 года. На Соборе было совершено избрание Патриарха Алексия I (Симанского) и был принят ряд важнейших для Церкви документов, в том числе «Положение об управлении Русской православной церковью».

В период подготовки к Собору в декабре 1945 года между епископом Александром и П. С. Горбуновым возник конфликт по поводу состава делегации от Молотовской епархии. Епископ настаивал на включении в состав делегации ключаря собора священника Иоанна Мельникова. Однако Горбунов был заинтересован в другом кандидате – настоятеле Всехсвятской церкви г. Молотова протоиерее Иоанне Караваеве. Конфликт был разрешен отклонением обоих кандидатур. В результате проведенных выборов делегатами на Поместный собор от Молотовской епархии стали епископ Александр, благочинный протоиерей Леонид Зубарев и мирянин В. Ф. Любимов (Марченко, 2015, с. 266).

После возвращения с Собора отношения епископа Александра и уполномоченного П. С. Горбунова ухудшились. 24 января 1945 года епископ Александр сообщил патриаршему местоблюстителю митрополиту Ленинградскому и Новгородскому Алексию о сложившихся трудностях в управлении епархией

²⁴ ПермГАНИ. Ф. 105. Оп. 11. Д. 477. Л. 47.

²⁵ Архив Всехсвятского храма г. Перми. Документы 1942–1945 гг.

в связи с поведением уполномоченного. Владыка констатировал незаконное вмешательство П. С. Горбунова в управление Молотовской епархией, создание оппозиции из числа духовенства, назначенного епископу, грубое поведение в отношении духовных лиц (Марченко, 2015, с. 260–261).

П. С. Горбунов, в свою очередь, желая смещения неуступчивого архиерея с должности, обвинил его перед руководством СДРПЦ в том, что епископ «провалил патриотическую деятельность в епархии, слабо помогает государству». Однако такая позиция уполномоченного не нашла одобрения председателя СДРПЦ Г. Г. Карпова. Чтобы лучше разобраться в ситуации, Г. Г. Карпов обратился к самому епископу с просьбой сообщить в Патриархию и Совет причины конфликта с Горбуновым²⁶.

Оправдываясь перед руководством СДРПЦ, П. С. Горбунов обвинял во всем епископа Александра. В объяснительной записке от 20 февраля 1945 года, называвшейся «О несрабатанности с епископом Александром», уполномоченный докладывал своему куратору в центральном аппарате СДРПЦ Г. Г. Уткину: «...Епископ занимался незаконной сменой священников, перемещал с места на место, не согласовывал и не ставил в известность нас... Патриотическими делами занимается совершенно неудовлетворительно. В Слудском соборе между священниками и церковным советом постоянные ссоры, созданные самим же епископом в виду того, что одни пользуются большим авторитетом у епископа, другие нет...»²⁷.

Уполномоченный утверждал, что «со стороны епископа Александра нередко проскальзывают слова (при разговорах с верующими) непризнания Советской власти, в особенности по вопросам открытия церквей: «Он говорит: “Что мне власть Советская на местах. Я, где хочу, имею право открывать церкви”...»²⁸.

Конфликт между уполномоченным и правящим архиереем так и остался неразрешенным – вплоть до смерти владыки Александра в сентябре 1945 года.

Примечательно, что епископ Александр (Толстопятков) в феврале 1945 года «во внимание к архипастырским трудам и за патриотическую деятельность» был возведен в сан архиепископа (Марченко, 2005, с. 120).

В то же время в личном деле члена ВКП (б) П. С. Горбунова зафиксировано: «Идеологически выдержан, морально устойчив, систематически работает над повышением своего идейно-политического уровня»²⁹. В 1946 году по представлению Молотовского обкома партии П. С. Горбунов был награжден медалью «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.».³⁰ Работа П. С. Горбунова на посту уполномоченного СДРПЦ устраивала не одно поколение областного руководства. Только в марте 1963 года П. С. Горбунов был освобожден от должности уполномоченного СДРПЦ в связи с переводом в сельский облисполком. Однако с 1965 года руководство области вновь

²⁶ Там же.

²⁷ ГА РФ. Ф. Р-6991. Оп. 7. Д. 2. Л. 19, 19 об.

²⁸ ГАПК. Ф. Р-1205. Оп. 2. Д. 2. Л. 49.

²⁹ Там же. Ф. 564. Оп. 11. Д. 793. Л. 26.

³⁰ Там же. Л. 27.

привлекло П. С. Горбунова к работе в реорганизованном аппарате уполномоченного Совета по делам религий при Совете министров СССР по Пермской области. В должности старшего инспектора П. С. Горбунов проработал до 1967 года³¹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт деятельности первых уполномоченных Совета по Молотовской области Л. И. Смирнова и П. С. Горбунова оказался сколь успешным, столь и противоречивым. С одной стороны, уполномоченные способствовали воссозданию церковно-административной структуры, открытию церквей на территории Молотовской области. С другой – в их поведении закладывался стереотип нового государственного чиновника «по делам религий», способного диктовать условия, грубо вмешиваться в дела религиозных объединений в зависимости от ракурса государственной политики и личных убеждений.

Первая тенденция в большей степени нашла свое воплощение в работе уполномоченного Совета по Молотовской области Л. И. Смирнова, для которого характерным являлись внимание к ходатайствам верующих об открытии храмов, уважительное отношение к управляющему епархией, к духовенству, к вопросам, ими поднимаемым. В деятельности уполномоченного П. С. Горбунова нашла свое выражение запретительная тенденция, характерная для многих уполномоченных в стране: стремление ограничить пределы церковно-религиозной жизни, диктат, пренебрежение к вопросам, поднимаемым духовенством и верующими.

Сравнительный анализ характера и содержания деятельности первых уполномоченных СДРПЦ по Молотовской области позволяет по-новому подойти к рассмотрению вопроса о роли региональной власти в процессе реализации церковной политики советского государства в годы Великой Отечественной войны. Через назначение на должность уполномоченного человека с определенными личностными характеристиками местный госпартаппарат выражал свою собственную позицию по отношению к новой церковной политике правительства. Архивные документы, а также выводы отечественной историографии свидетельствуют о том, что абсолютное большинство представителей региональной власти СССР отнеслись к этой политике как к временной, вынужденной, тактической уступке во имя достижения главной на тот период цели – победы над гитлеровской Германией. Вследствие этого зачастую к назначению на должность уполномоченного на местах подходили формально: назначались сотрудники советских ведомств без освобождения от своих обязанностей, с низким уровнем образования, с ярко-выраженной антицерковной позицией. Не стала исключением и Молотовская область.

И все же создание СДРПЦ и аппарата его уполномоченных на местах в годы Великой Отечественной войны было явлением важным и уникальным. Это была единственная – наряду с Советом по делам религиозных культов – структура в системе органов государственной власти, чьи функции и задачи

³¹ Там же.

не были непосредственно связаны с ходом военных действий. Этот факт свидетельствовал об исключительной заинтересованности власти в результатах деятельности нового института как инструмента контроля и управления религиозной жизнью в стране.

Кроме того, организация СДРПЦ демонстрировала также и особый политический интерес государственной власти к РПЦ как будущему проводнику своей внутренней и внешней политики. Орган, занимающийся делами лишь одной конфессии в стране – Русской православной церкви, и аппарат его уполномоченных на местах существовал в СССР более 20 лет, до конца 1965 года.

Несмотря на трудности, новая церковная политика постепенно претворялась в жизнь: открывались храмы и молитвенные дома, укреплялось материальное положение Церкви, формировались кадры церковно- и священнослужителей, верующие могли свободно исповедовать свою веру. Количество православных храмов на территории Молотовской области к концу Великой Отечественной войны увеличилась с 9 до 48, это самое большое число действующих храмов из всех областей уральского региона (Марченко и др., 2015, с. 154–155).

Библиографический список

Васильева О. Ю. Русская Православная Церковь в политике советского государства в 1943–1948 гг. М.: Ин-т рос. истории РАН, 2001. 214 с.

Гераськин Ю. В. Уполномоченный Совета по делам Русской православной церкви: исторический портрет (на материалах областей Центральной России) // Государство и церковь в XX веке: эволюция взаимоотношений, политический и социокультурный аспекты. Опыт России и Европы / Отв. редактор А. И. Филимонова. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. С. 48–59.

Горбатов А. В. К вопросу о статусе уполномоченных по делам религий в Сибири (1943–1969 гг.) // Государство и церковь в XX веке: эволюция взаимоотношений, политический и социокультурный аспекты. Опыт России и Европы / Отв. редактор А. И. Филимонова. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. С. 35–47.

Малюков Е. И. Уполномоченные Совета по делам РПЦ при СНК (СМ) СССР в Челябинской области. 1943–1965 гг. // Социум и власть. 2015. № 1. С. 106–111.

Марченко А. Н. Защитник Отечества и веры Христовой: Жизнеописание подвижника Православной веры Александра (Толстопятова, архиепископа Молотовского (Пермского) и Соликамского). Пермь, 2005. 152 с.

Одинцов М. И. Русские патриархи XX века: Судьбы Отечества и Церкви на страницах архивных документов. М.: РАГС, 1999. 334 с.

Одинцов М. И. Власть и религия в годы войны. (Государство и религиозные организации в СССР в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.). М.: РОИР, 2005. 540 с.

Одинцов М. И. Религиозные организации в СССР накануне и в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг. М.: РАГС, 1995. 222 с.

Патрушев С. В. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. 586 с.

- Поспеловский Д. В. Русская православная церковь в XX веке. М.: Республика, 1995. 511 с.
- Раккуччи А. Сталин и патриарх: Православная церковь и советская власть. 1917–1958. М.: Политическая энциклопедия, 2016. 582 с.
- Русская Православная Церковь в Прикамье в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) / Науч. ред. А. Н. Марченко. Пермь: Астер, 2015. 411 с.
- Сердюк М. Б. Институт уполномоченных Совета по делам Русской православной церкви и Совета по делам религиозных культов на Дальнем Востоке. 1944–1954 гг. // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2011. № 2. С. 94–101.
- Сперанский А. В. В горниле испытаний: Культура Урала в годы Великой Отечественной войны (1941–1945). Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 1996. 347 с.
- Федотов А. А. Русская Православная Церковь в 1943–2000 гг.: внутрицерковная жизнь, взаимоотношения с государством и обществом (По материалам Центральной России). Иваново: Изд-во Иван. гос. ун-та, 2005. 136 с.
- Цытин В. История Русской Православной Церкви: Синодальный и новейший периоды / 2-е изд., перераб. М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2006. 816 с.
- Чумаченко Т. А. Институт уполномоченных Совета по делам РПЦ при СНК СССР в годы Великой Отечественной войны: становление аппарата // Великая Отечественная и Вторая мировая войны: дальневосточное измерение / Отв. ред. О. П. Федирко. Владивосток: Изд-во ДВФУ, 2015. С. 311–316.
- Чумаченко Т. А. Карпов Георгий Григорьевич // Православная энциклопедия. Т. XXXI. М.: Церковно-научный центр «Православная энциклопедия», 2013. С. 325–328.
- Чумаченко Т. А. Совет по делам Русской православной церкви при СНК (СМ) СССР. 1943–1965 гг.: дисс... д-ра ист. наук. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 2011. 535 с.
- Шкаровский М. В. Русская православная церковь при Сталине и Хрущеве (Государственно-церковные отношения в СССР в 1939–1964 годах). М.: Крутицкое патриаршее подворье, О-во любителей церквей, истории, 1999. 400 с.
- Bodevig N. Die russische patriarchatskirche beitrage zur auβeren bedruckung und inntren lage, 1958–1979. Mόnchen, 1988. 287 p.
- Constantinov D. The crown of thorns. Russian Orthodox Church in the USSR. 1917–1967. London: Zaria, 1978. 334 p.
- Davis N. Long walk to the church. A contemporary history of Russian Orthodoxy. Oxford: Westview Press, 1995. 381 p.
- Diermeier D., Krehbiel K. Institutionalism as a methodology // Journal of Theoretical Politics. 2003. Vol. 15, № 2. P. 123–144.
- Ellis J. The Russian Orthodox Church: a contemporary history. London, Sidney: Croom Helm, 1986. 308 p.
- Kolarz W. Religion in the Soviet Union. London: Macmillan, 1961. 518 p.
- Pospielovsky D. The 'best years' of Stalin's church policy (1942–1948) in the light of archival documents // Religion, State and Society. 1997. Vol. 25, № 2. P. 139–162. DOI: 10.1080/09637499708431773.
- Pospielovsky D. The Russian church under the soviet regime 1917–1982. N. Y.: St Vladimirs Seminary Press, 1984. 535 p.

Информация об авторах

Марченко Алексей Николаевич – д-р ист. наук, доц., зав. кафедрой теологии ФБГОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-9700-8073

ResearcherID: O-4575-2017

Электронный адрес: prot.marchenko@yandex.ru

Чумаченко Татьяна Александровна – д-р ист. наук, доц., проф. кафедры политических наук и международных отношений ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет», 454001, Россия, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129

ORCID: 0000-0002-6612-4626

ResearcherID: O-5337-2017

Электронный адрес: his_chum@mail.ru

Статья получена 28 августа 2017

UDC 2-7«1941/1945»(470.53)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-531-549

THE ADMINISTRATION OF THE PROCESS OF RELIGIOUS REVIVAL DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR BY THE COUNCIL FOR AFFAIRS OF RUSSIAN ORTHODOX CHURCH AT THE USSR COUNCIL OF PEOPLE'S COMMISSARS AND BY ITS REPRESENTATIVES IN THE MOLOTOV REGION

Alexey N. Marchenko

Regional institute of continuous education at Perm State University, 15 Bukirev st., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0001-9700-8073

ResearcherID: O-4575-2017

E-mail: prot.marchenko@yandex.ru

Tatyana A. Chumachenko

Chelyabinsk State University, 129 Kashirins Brothers st., Chelyabinsk, 454001, Russia

ORCID: 0000-0002-6612-4626

ResearcherID: O-5337-2017

E-mail: his_chum@mail.ru

For citation:

Marchenko, A. N. and Chumachenko, T. A. (2017), "The Administration of the Process of Religious Revival during the Great Patriotic War by the Council for Affairs of Russian Orthodox Church at the USSR Council of People's Commissars

and by its Representatives in the Molotov Region”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 531–549, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-531-549.

Introduction. The article reveals the principles and the tasks of the Council for Affairs of Russian Orthodox Church at the USSR Council of People’s Commissars (further referred to as CA ROC) and its representatives for the Molotov (Perm) Region during the Great Patriotic War. It considers the forms of relations between the Council and the office of its representatives in the regions, the legal basis for their activities as the regional institute of state power.

Aims. The article serves to investigate the activities of the first representatives of CA ROC in the Molotov region based on the archival documents that were for the first time introduced for scientific use. It gives the analysis of the role and the influence of representatives’ personal qualities on the character of the relationship with the ruling bishop, clergy and believers, on establishing relations between the state and the church in the region.

Methods. The research methodology is based on the “new institutionalism” theory. The traditional methods and methods of historical science, in their dialectic interrelation, were used: problem and chronology, hermeneutical, comparative, biographic methods.

Results. The research in the Perm Krai archives revealed the existence of earlier unknown documents concerning the identity of the first CA ROC representatives in the Molotov region, as well as the nature of their relationship with the head of the diocese and the central office of CA ROC. The comparative analysis of published documents contained in the regional archives was carried out. The published studies of Russian and foreign researchers on the activity of CA ROC during the Great Patriotic War were analysed.

Conclusion. The analysis of the activity of the first representatives of the Council for the Molotov region makes it possible to consider that there are features typical for the process of establishing relationship between Church and the state across the whole of the USSR at the time. The analysis also provides for identifying specific features of that process in the region. On the one hand, the representatives promoted the reconstruction of the church and administrative structure, the opening of the churches, but on the other hand, their behavior revealed the emergence of a stereotype of a new government official “for religion affairs”, who maintained a personal conviction and claim on the right to dictate the terms to the church leadership and to interfere roughly into the activities of religious associations.

Key words: the Great Patriotic War; the Molotov diocese; Council for affairs of Russian Orthodox Church at the USSR Council of people’s Commissars; the representative of Council for affairs of Russian Orthodox Church at the USSR Council of people’s Commissars for the Molotov region

References

Vasileva, O. Yu. (2011), *Russkaya Pravoslavnaya Tserkov’ v politike sovetskogo gosudarstva v 1943–1948 gg.* [Russian Orthodox Church in the policy of the Soviet state in 1943–1948], IRH RAS, Moscow, Russia.

Geras'kin, Yu. V. (2011), "Representative of Council for affairs of Russian Orthodox Church: a historical portrait (On materials of the regions of the Central Russia)", in Filimonova, A. I. (ed.), *Gosudarstvo i tserkov' XX veke: evolyutsiya vzaimootnoshenii, politicheskii i sotsiokul'turnyi aspekty. Opyt Rossii i Evropy* [State and church in the XX century: evolution of relationship, political and sociocultural aspects. Experience of Russia and Europe], Knizhnyy dom «LIBROKOM», Moscow, Russia.

Gorbatov, A. V. (2011), "To the question of the status of representatives for affairs of religions in Siberia (1943–1969)", in Filimonova, A. I. (ed.), *Gosudarstvo i tserkov' XX veke: evolyutsiya vzaimootnoshenii, politicheskii i sotsiokul'turnyi aspekty. Opyt Rossii i Evropy* [State and church in the XX century: evolution of relationship, political and sociocultural aspects. Experience of Russia and Europe], Knizhnyy dom «LIBROKOM», Moscow, Russia.

Malyukov, E. I. (2015), "Representatives of Council for affairs of ROC at CPC (CM) of the USSR in Chelyabinsk region. 1943–1965", *Society and Power*, no. 1, pp. 106–111.

Marchenko, A. N. (2005), *Zashchitnik Otechestva i very Khristovoi: Zhizneopisanie podvizhnika Pravoslavnoi very Aleksandra (Tolstopyatova, arkhiepiskopa Molotovskogo (Permskogo) i Solikamskogo)* [Biography of the devotee of Orthodox belief Alexander (Tolstopyatov, Archbishop Molotov (Perm) and Solikamsk)], Perm, Russia.

Odintsov, M. I. (1999), *Russkie patriarkhi XX veka: Sud'by Otechestva i Tserkvi na stranitsakh arkhivnykh dokumentov* [Russian patriarchs of the XX century: The fate of the Fatherland and Church on pages of archival documents.], Russian Academy of Public Administration Press, Moscow, Russia.

Odintsov, M. I. (2005), *Vlast' i religiya v gody voiny. (Gosudarstvo i religioznye organizatsii v SSSR v gody Velikoi Otechestvennoi voiny 1941–1945 gg.)* [The power and religion in the years of war. (The state and the religious organizations in the USSR in days of the Great Patriotic War of 1941–1945)], Russian Association of Scholars in Religion, Moscow, Russia.

Odintsov, M. I. (1995), *Religioznye organizatsii v SSSR nakanune i v gody Velikoi Otechestvennoi voiny. 1941–1945 gg.* [Religious organizations in the USSR on the eve of and in the years of the Great Patriotic War 1941–1945], Russian Academy of Public Administration Press, Moscow, Russia.

Patrushev, S. V. (2006), *Institutsional'naya politologiya: Sovremennyyi institutsionalizm i politicheskaya transformatsiya Rossii* [Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia], Ivannikov Institute for System Programming of the RAS, Moscow, Russia.

Pospelovsky, D. V. (1995), *Russkaya pravoslavnaya tserkov' v XX veke* [Russian Orthodox Church in the XX century], Respublika, Moscow, Russia.

Rakkuchchi, A. (2016), *Stalin i patriarkh: Pravoslavnaya tserkov' i sovetskaya vlast'. 1917–1958* [Stalin and patriarch: Orthodox church and Soviet power. 1917–1958], Politicheskaya entsiklopediya, Moscow, Russia.

Marchenko, A. N. (ed.) (2015), *Russkaya Pravoslavnaya Tserkov' v Prikam'e v gody Velikoi Otechestvennoi voiny (1941–1945)* [Russian Orthodox Church in Prikamye in the years of the Great Patriotic War (1941–1945)], Aster, Perm, Russia.

Serdyuk, M. B. (2011), "Institute of representatives of Council for affairs of Russian Orthodox Church and Council for affairs of religious cults in the Far East. 1944–1954", *Pacific Rim: Economics, Politics, Law*, no. 2, pp. 94–101.

Speranskiy, A. V. (1996), *V gornile ispytanii: Kul'tura Urala v gody Velikoi Otechestvennoi voiny (1941–1945)* [In the hearth of ordeals: The culture of the Urals in the years of the Great Patriotic War (1941–1945)], Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Fedotov, A. A. (2005), *Russkaya Pravoslavnaya Tserkov' v 1943–2000 gg.: vnutritserkovnaya zhizn', vzaimootnosheniya s gosudarstvom i obshchestvom (Po materialam Tsentral'noi Rossii)* [Russian Orthodox Church in 1943–2000: intra church life, relationship with the state and society (Based on materials of central Russia)], Ivanovo State University Press, Ivanovo, Russia.

Tsy-pin, V. (2006), *Istoriya Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi: Sinodal'nyi i noveishii periody* [History of the Russian Orthodox Church: Synodal and Recent Periods. 2nd ed.], Sretensky Monastery Press, Moscow, Russia.

Chumachenko, T. A. (2015), "Institute of representatives of Council for affairs of ROC at CPC USSR in days of the Great Patriotic War: formation of the apparatus", in Fedirko, O. P. (ed.), *Velikaya Otechestvennaya i vtoraya mirovaya voyny: dal'nevostochnoe izmerenie* [Great Patriotic War and World War II: Far East measurement], Far Eastern Federal University Press, Vladivostok, Russia, pp. 311–316.

Chumachenko, T. A. (2013), "Karpov Georgy Grigorievich", in *Pravoslavnaya entsiklopediya. Tom XXXI* [Orthodox Encyclopedia. Vol. XXXI], Tserkovno-nauchnyy tsentr "Pravoslavnaya entsiklopediya", Moscow, Russia, pp. 325–328.

Chumachenko, T. A. (2011), "Council for affairs of Russian Orthodox Church at CPC (CM) of the USSR. 1943–1965", PhD dissertation, National history, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Shkarovskii, M. V. (1999), *Russkaya pravoslavnaya tserkov' pri Staline i Khrushcheve (Gosudarstvenno-tserkovnye otnosheniya v SSSR v 1939–1964 godakh)* [Russian Orthodox Church under Stalin and Khrushchev (The state and church relations in the USSR, 1939–1964)], Krutitskoe patriarchal farmstead Press, Obshchestvo lyubitely tserkovnoy istorii, Moscow, Russia.

Bodevig, N. (1988), *Die russische patriarchatskirche beitrage zur auberen bedruckung und inntren lage, 1958–1979*, München, Germany.

Constantinov, D. (1978), *The crown of thorns. Russian Orthodox Church in the USSR. 1917–1967*, Zaria, London, UK.

Davis, N. (1995), *Long walk to the church. A contemporary history of Russian Orthodoxy*, Westview Press, Oxford, UK.

Diermeier, D. and Krehbiel, K. (2003), "Institutionalism as a methodology", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, no. 2, pp. 123–144.

Ellis, J. (1986), *The Russian Orthodox Church: a contemporary history*, Croom Helm, London, UK, Sidney, Australia.

Kolarz, W. (1961), *Religion in the Soviet Union*, Macmillan, London, UK.

Pospielovskiy, D. (1997), "The 'best years' of Stalin's church policy (1942–1948) in the light of archival documents", *Religion, State and Society*, vol. 25, no. 2, pp. 139–162, doi: 10.1080/09637499708431773.

Pospielovskiy, D. (1984), *The Russian church under the soviet regime 1917–1982*, St Vladimirs Seminary Press, N. Y., USA.

Received August 28, 2017



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 321:377

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569

СОВРЕМЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Г. А. БОРЩЕВСКИЙ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Н. Н. КАЛМЫКОВ

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 550–569. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.

Введение: в статье говорится о необходимости совершенствования механизмов профессионального развития государственных служащих по ряду направлений: кадровый резерв, наставничество, как одна из форм дополнительной подготовки госслужащих, практико-ориентированный подход в обучении. Рассматриваются основные формы и направления дополнительного профессионального образования. Анализируются основные тенденции и проблемы профессионального развития государственных гражданских служащих.

Цель: на основе анализа правовой базы в части профессионального развития государственных гражданских служащих выработать приоритеты по совершенствованию этой деятельности.

Методы: анализ документов, экспертный опрос.

Результаты: проанализированы нормативные правовые акты, регулирующие профессиональное развитие госслужащих, статистические источники. Проведен экспертный опрос по вопросам развития государственной службы и эффективности дополнительного профессионального образования государственных служащих. Установлено несоответствие образовательных стандартов и практических требований, предъявляемых к государственным служащим.

Выводы: необходим комплексный подход к усовершенствованию законодательства в области профессионального развития государственной службы. Особое внимание следует уделить развитию дополнительного профессионального образования госслужащих. Необходимо разработать и внедрить единую организационно-правовую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, разработать механизмы мотивации гражданских служащих к профессиональному развитию.

Ключевые слова: государственная гражданская служба; дополнительное профессиональное образование; профессиональное развитие; кадровый резерв

ВВЕДЕНИЕ

Современное общество – это общество знаний. По мнению ведущих экспертов, даже лучшим выпускникам элитных вузов полученных ими знаний в ходе обучения хватает лишь на пять лет, после чего знания устаревают, и требуется их обновление. Если таково положение в сферах обычной трудовой деятельности работников, то в сфере государственного управления потребность в обновлении знаний должна быть еще сильнее. Это актуализирует вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих и, в более широком смысле, – приоритеты их профессионального развития.

В рамках настоящей статьи мы рассмотрим ситуацию в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих России на современном этапе, выделим существующие проблемы и предложим с опорой на проведенные эмпирические исследования ряд мер по развитию приоритетных направлений профессионального развития гражданских государственных служащих.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование вопросов дополнительного профессионального образования (ДПО) и его влияния на развитие общества осуществляется на протяжении долгого времени различными национальными научными школами. В зарубежных исследованиях основное место занимает изучение взаимосвязи между участием в образовательных программах и должностным продвижением работников или трудоустройством выпускников учебных заведений (Sieben, 2007; Jenkins and Henry, 2016; Rabovsky and Rutherford, 2016; Christensen, 2016). Данные вопросы исследуются как с использованием социологического инструментария, так и посредством построения математических моделей.

Имеется целый ряд исследований европейских авторов, посвященных изучению связей между развитием систем образования и экономическим ростом в национальном и региональном разрезах (Bornschier et al., 2005; Vodicka, 2017). Видное место по анализируемому кругу вопросов занимают работы, содержащие межстрановые сравнения. Как правило, сопоставляются процессы либо в странах Европейского союза, либо в определенной группе стран «третьего мира». Корректность сопоставлений в обоих случаях определяется наличием во многом сходных по своей структуре моделей как образовательных, так и общеэкономических систем (Korpi et al., 2003; Shireman,

2016). Интерес в этих работах представляют богатые эмпирические данные, пригодные для вторичного использования, а также возможность изучения используемых методологических подходов (Granados, 2016; Lowry, 2016). Наряду с этим непосредственные сопоставления зарубежных данных с российскими не всегда корректны ввиду особенностей национальной образовательной системы и экономики.

Кроме авторских исследовательских работ, доступны для изучения также многочисленные доклады, справочные и отчетные материалы, посвященные процессам развития систем дополнительного профессионального образования. Они позволяют составить представление об общих тенденциях развития системы ДПО в зарубежных странах. К числу таких тенденций можно отнести:

- увеличение количества субъектов реализации образовательных программ: крупные университеты уступают место образовательным (тренинговым) центрам;
- расширение линейки программ ДПО;
- постепенный отход от унификации;
- расширение практики дистанционного (онлайн) обучения¹.

Кроме того, следует назвать ряд публикаций, специально посвященных вопросам профессионального развития государственных служащих. В них, в частности, исследуется вопрос, способствует ли обучение госслужащих активному использованию ими инструментов стратегического планирования и оценки по результатам (Kroll and Moynihan, 2015). Авторы утверждают, что обучение более эффективно, если оно направлено на ликвидацию выявленных конкретных проблем в реализации реформы госслужбы на местах (Kiefer et al., 2015). Не менее важно, чтобы в ходе обучения госслужащим разъяснялись цели и механизмы происходящих изменений (Le Grand and Roberts, 2017).

Отечественные исследования, посвященные процессам развития системы ДПО, можно разделить на несколько групп. Прежде всего есть исследования, в которых задачи развития ДПО трактуются в общем контексте реформы системы образования (Анискина, 2013). Данные исследования содержат, в частности, предложения по унификации правовых и организационных основ ДПО с другими видами образования и созданию единого образовательного пространства в России.

Другая группа работ затрагивает социологические аспекты развития образования, и в частности ДПО. Современные тенденции развития непрерывного профессионального образования социологическими методами исследованы экспертами РАНХиГС (Аврамова и др., 2015; Магомедов, 2016; Борщевский и др. 2017).

Отдельную группу составляют исследования, в которых трансформации в системе ДПО изучаются в контексте развития системы государственного управления. Можно привести в пример недавние исследования, в которых раскрываются правовые основы ДПО государственных служащих в России (Балдина, 2015, с. 173). Кроме того, в центре внимания экспертов находятся вопросы внедрения компетентностного подхода в деятельности госслужащих (Чепляев, 2016, с. 10). Наконец, предпринимаются попытки осмыслить

¹ *Modernizing vocational education and training: Fourth report on vocational training research in Europe: background report.* Cedefop. Luxembourg: EUR-OP, 2009.

системные проблемы реализации программ дополнительного образования для работников государственного аппарата и выработать предложения по их совершенствованию (Хитрин, 2015; Мирошников и Чаркина, 2017).

В контексте настоящего исследования указанные работы интересны тем, что они представляют возможности для сопоставления описанных тенденций развития ДПО с тенденциями, выявленными при подготовке исследования, и их верификации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В законодательстве об образовании в Российской Федерации предметом и целью регулирования является обеспечение реализации права граждан на образование². Таким образом, в действующей системе образование направлено на удовлетворение прав и интересов участников образовательной деятельности в большей степени, чем на создание условий для развития национальной экономики. Такое положение создает правовые предпосылки для рассогласованности процессов развития внутри системы образования и во внешнем по отношению к данной системе общественно-экономическом развитии.

Особенности и цели развития системы дополнительного профессионального образования установлены в главе 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В статье 76 указано, что ДПО направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды. Видами ДПО являются повышение квалификации (получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации) и профессиональная переподготовка (получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации).

Участниками ДПО являются лица, имеющие среднее профессиональное и высшее образование или получающие такое образование. Таким образом, приоритеты развития ДПО непосредственно связаны с развитием системы среднего профессионального и высшего образования. Программы ДПО приводятся в соответствие с требованиями соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования.

Принципиальное значение имеют пункты 9 и 10 цитируемой статьи, в которых указывается, что содержание программ ДПО должно быть увязано с профессиональными стандартами, квалификационными требованиями, указанными в квалификационных справочниках по должностям, профессиям и специальностям. Таким образом, содержание программ ДПО должно основываться на требованиях к должностям и профессиям, обеспечивать профессиональное исполнение работниками в отраслях экономики стоящих

² Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 10.04.2017).

перед ними профессиональных задач. Иными словами, приоритеты развития отраслей экономики должны задавать приоритеты развития системы ДПО и содержание программ ДПО. Вместе с тем, данная задача, сформулированная на законодательном уровне, должна быть обеспечена необходимыми организационными механизмами реализации.

Законодательно установлены модульные основы освоения программ ДПО, применение сетевых форм и формы стажировки. В качестве интересной образовательной технологии ДПО, пока не получившей широкого развития, следует назвать наставничество. В рамках данной технологии более опытные работники обучают молодых специалистов на рабочем месте³. Грамотно организованное наставничество может быть не менее полезным, чем специализированные программы профессионального развития на базе вузов.

Обучение проводится в следующих формах: с отрывом от работы; с частичным отрывом (работник не находится на рабочем месте, но не более 3 дней в неделю, либо находится на рабочем месте половину рабочего дня); без отрыва от работы (обучение проходит в вечернее время).

Важной особенностью действующего законодательства об образовании является его синхронизация с законодательством о государственной службе. Так, в статье 76 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указано, что программы ДПО согласуются с квалификационными требованиями к должностям, установленными в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 62, 63), профессиональное развитие гражданских служащих включает такие формы, как профессиональная переподготовка и повышение квалификации. До 2013 года еще одной формой дополнительного образования была стажировка⁴.

Федеральным законом на государственных гражданских служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий (ст. 15); им гарантируется сохранение денежного содержания на период обучения (ст. 14). Кадровые службы государственных органов должны анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих (ст. 28) и формировать государственный заказ на профессиональное развитие гражданских служащих государственных органов в пределах установленных ассигнований на эти цели.

Ключевым элементом модели дополнительного образования в системе государственной службы являются индивидуальные планы профессионального развития государственных служащих (ИПР), разрабатываемые в соответствии с должностным регламентом на трехлетнюю перспективу⁵.

³ См., например: *Методический* инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420322477> (дата обращения: 18.04.2017).

⁴ *О государственной гражданской службе Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901904391> (дата обращения: 10.08.2017).

⁵ *О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 28.12.2006 № 1474. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902022651> (дата обращения: 20.04.2017).

ИПР включает программу целенаправленного обучения и программу самоподготовки служащего, обеспечивающие непрерывность образования. В плане указываются цель обучения, его предполагаемая продолжительность и те компетенции, которые в результате должен развить госслужащий. Исходя из составленных планов разрабатывается план профессионального развития кадров государственного органа⁶. Результаты выполнения ИПР учитываются при аттестации. Получение документа о квалификации является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв⁷.

Следует отметить, что, несмотря на наличие множества правовых актов в сфере ДПО, концептуальные вопросы развития данной системы в России, ее приоритетов и целевых показателей результативности и эффективности не решаются. Так, в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» в качестве одного из целевых показателей отмечен «охват населения программами дополнительного профессионального образования»⁸. Вместе с тем, среди целевых показателей подпрограммы о дополнительном профессиональном образовании не упоминается. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации развитие ДПО практически не освещается⁹.

В этой связи программные документы в сфере развития гражданской службы являются исключением из общего ряда, так как в них определенное место посвящено приоритетам профессионального развития кадров. Так, в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы предусмотрено:

1) внедрение новых форм профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов;

2) создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих, в частности, создание единого специализированного информационного ресурса, а также механизма мотивации федеральных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию.

⁶ О порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минтруда России от 12.02.2013 № 53. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/317> (дата обращения: 20.04.2017).

⁷ Об утверждении государственных требований к переподготовке, повышению квалификации и стажировки государственной гражданской службы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 06.05.2008 № 362. URL: <http://base.garant.ru/193245/> (дата обращения: 25.04.2017).

⁸ Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15.05.2013 № 792-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091784> (дата обращения: 18.04.2017).

⁹ Основные направления деятельности: Правительство Российской Федерации на период до 2018 года [Электронный ресурс]: утв. Правительством Рос. Федерации 14.05.2015. URL: <http://base.garant.ru/70309020/> (дата обращения: 22.04.2017).

Наряду с этим предусмотрена отмена до 2018 года обязательной периодичности получения ДПО гражданскими служащими¹⁰. Основные направления развития гражданской службы предусматривают, в частности:

1) создание единого специализированного информационного ресурса и механизма мотивации гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию;

2) внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительных механизмов финансирования профессионального развития исходя из потребностей федеральных государственных органов.

Таким образом, к настоящему времени многократно постулирована важность ДПО для современного государственного управления, но, на наш взгляд, отсутствуют практические механизмы для реализации заявленных приоритетов развития системы ДПО на государственной гражданской службе.

Рассмотрев формальные правовые основания организации профессионального развития гражданских служащих, перейдем к изучению вопросов практической организации системы ДПО.

Динамика доли гражданских и муниципальных служащих, прошедших обучение, от их общей численности в 2005–2016 годах, представлена на рис. 1.

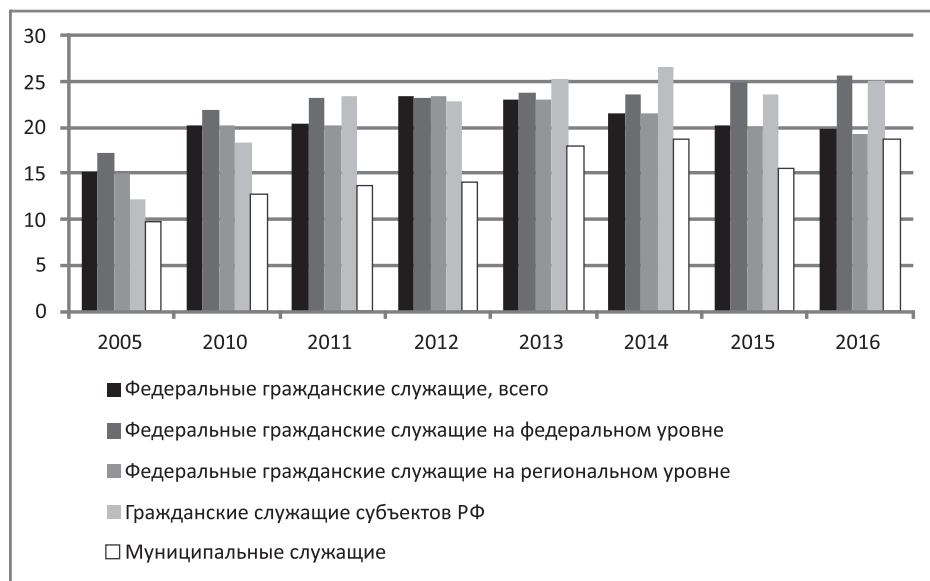


Рис. 1. Доля гражданских служащих и муниципальных служащих, прошедших обучение (2005–2016), % / Fig. 1. Share of the civil servants and municipal employees who studied 2005–2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

¹⁰ Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 11.08.2016 № 403. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41183> (дата обращения: 26.04.2017).

Видно, что доля федеральных госслужащих, прошедших обучение, в течение 11 лет имела тенденцию к снижению, в основном за счет работников территориальных подразделений федеральных государственных органов в субъектах РФ, в которых проходят службу порядка 90 % всех федеральных чиновников. Эта доля сначала несколько возросла (с 15 % в 2005 г. до 23,5 % в 2013 году), а потом вновь снизилась к 2016 году до 19,8 %. Доля гражданских служащих, прошедших обучение на федеральном уровне, т. е. в центральных аппаратах федеральных органов в Москве, напротив, увеличилась в этот период с 17 до 25,7 %. Также увеличилась доля обученных региональных госслужащих и работников органов местного самоуправления. Порядка 82 % от числа обученных чиновников приходится на органы исполнительной власти.

При этом обращает внимание тот факт, что по закону каждый госслужащий, вне зависимости от государственного органа, в котором он служит, обязан проходить обучение не реже одного раза в три года. То есть ежегодно должно обучаться не менее 33 % от общего числа госслужащих на каждом уровне. Однако по факту, как видно, ни на одном уровне власти доля обученных не достигает 30 %, т. е. законодательная норма не выполняется ни теперь, ни ранее. Вероятно, это способствовало тому, что к 2018 году данную норму запланировано отменить.

По формам обучения преобладает повышение квалификации. Доля государственных служащих, прошедших повышение квалификации, от числа гражданских служащих, прошедших обучение, увеличилась с 94,2 % в 2005 году до 97,5 % в 2016 году (рис. 2).



Рис. 2. Доля гражданских служащих и муниципальных служащих, прошедших обучение в форме повышения квалификации (2005–2016), % / Fig. 2. Share of the civil servants and municipal employees who underwent professional development, 2005–2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

На рис. 2 видно, что меньше всего была доля служащих, прошедших ДПО в форме повышения квалификации, в 2005 году. Это, вероятно, объясняется тем, что в тот период многие госслужащие еще не имели высшего образования по специальности, и была востребована такая форма ДПО, как профессиональная переподготовка. В дальнейшем произошло насыщение кадрового состава квалифицированными специалистами и доля работников, ежегодно проходящих повышение квалификации, среди федеральных гражданских служащих стабилизировалась на уровне 97–99 % от числа гражданских служащих, прошедших обучение в соответствующем году. На уровне субъектов эта доля несколько ниже и еще ниже в органах местного самоуправления, где необходимость восполнения пробелов в квалификации работников за счет прохождения ими программ профессиональной переподготовки еще сохраняется.

Что касается такой формы, как обучение за рубежом, то она также присутствует в статистических наблюдениях. На уровне регионов и муниципальных образований эта доля близка к нулю, а на федеральном уровне она выше всего, естественно, в центральных аппаратах федеральных государственных органов. Наивысшее значение (1,4 % от общего числа обученных госслужащих) она имела в 2011 году, а впоследствии снизилась до 0,7 % в 2016 году. Свою роль в этой тенденции, вероятно, играет санкционный режим последних лет, особенно затронувший представителей органов власти.

Вместе с тем описанные тенденции характеризуют наиболее общий уровень проблемы профессионального развития государственных служащих, не затрагивая сущность и качество обучения. Данные официальной статистики (рис. 3) раскрывают лишь общее содержание программ ДПО по тематике.

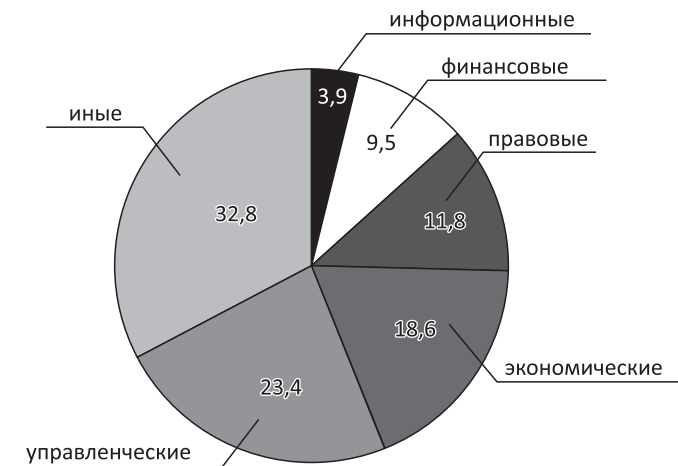


Рис. 3. Доля гражданских служащих, обученных на программах ДПО по тематическим направлениям (2016), % / Fig. 3. Share of the civil servants and municipal employees who graduated from the programs of additional professional education in different subject areas, 2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Заметим, что максимальная доля программ (около одной трети) не относится к основным укрупненным тематическим направлениям. Здесь речь идет о специализированных программах, отвечающих специфике деятельности конкретных государственных органов (например, природопользование и др.).

Получить дополнительное представление о реальном положении дел в сфере ДПО госслужащих позволяют социологические исследования, которые на протяжении ряда лет проводятся экспертами РАНХиГС. В ходе опроса проведенного в 20 регионах страны (N=214) 66% экспертов назвали дополнительное профессиональное образование достаточно эффективно реализуемой технологией, 29 % отметили скорее неэффективность реализации, а 6 % затруднились ответить (Магомедов и Кононенко, 2017, с. 92).

Происходит регулярное сокращение финансирования на цели профессионального развития государственных служащих. Если в 2008 году финансирование государственного заказа на дополнительное профессиональное образование госслужащих составляло 831 млн руб., то в 2010 году уже 460,9 млн, а в 2015 году – около 375 млн. Общий объем средств, выделяемых на ДПО госслужащих в 2016 году, составил 283,7 млн руб. (см. рис. 4).

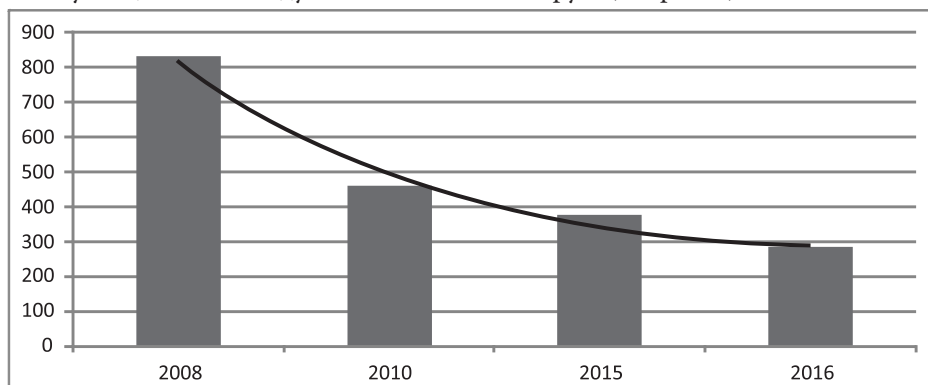


Рис. 4. Динамика бюджетных расходов на ДПО федеральных гражданских служащих (2008–2016), млн руб. / Fig. 4. Dynamics in the budgetary expenses on additional professional education for federal civil servants, 2008–2016, mln. \$

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Этот объем финансирования только частично покрывает потребность государственных органов в профессиональном образовании госслужащих¹¹. При этом следует отметить, что снижение объема финансирования ДПО происходит на фоне сокращения численности федеральных гражданских служащих. За последние девять лет в целом по стране она снизилась более чем на 10 % и стабилизировалась на отметке приблизительно 750 тыс. чел. Следовательно, сокращение подушевого объема финансирования ДПО не столь радикально, как валовое снижение.

¹¹ Бухарова О. Учись, чиновник. У молодых госслужащих появятся наставники [Интервью с Д. В. Баснаком, директором департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Минтруда России] // Российская газета. 2015. № 1020 (41).

Остановимся на ключевых проблемах реализации программ профессионального развития государственных служащих в современной России.

Прежде всего речь идет о слабом использовании результатов пройденного обучения в профессиональной служебной деятельности служащих. В качестве причин этого называются, во-первых, отсутствие связи между содержанием программ ДПО и конкретными должностными обязанностями служащего и, во-вторых, слабая насыщенность программ прикладными аспектами, перегруженность их теорией, бесполезной в практической деятельности. Отвечая на вопрос о том, что больше способствует успешной работе государственного служащего, опрошенные нами эксперты в 80 % случаев указали на накопленный опыт и лишь в 10–15 % случаев – на наличие профильного образования (Борщевский и др., 2017, с. 45).

Однако указанные проблемы можно назвать скорее симптомами, чем реальными причинами существующего положения дел. С одной стороны, в современных условиях государственные органы и их кадровые службы не связаны какими-либо четкими программами в сфере профессионального развития: они самостоятельно определяют тематику, продолжительность и периодичность обучения своих сотрудников, формируют состав кандидатов на обучение. То есть они теоретически могут сделать так, чтобы государственные служащие получали полезное им образование. Именно этой задачи призваны служить индивидуальные планы профессионального развития госслужащих, о которых упоминалось ранее.

Но, с другой стороны, реальная самостоятельность государственных органов в данном вопросе невелика. Согласно действующей практике, заказ на ДПО размещается всеми государственными и муниципальными органами в соответствии с нормами законодательства о контрактной системе. Как известно, это длительная процедура конкурсного отбора, в которой побеждает участник конкурса (образовательная организация), предложивший минимальную цену. Ситуация осложняется еще тем, что почасовая ставка обучения одного государственного служащего (180 рублей) закреплена правовым актом, а она существенно ниже рыночной цены обучения на дополнительных профессиональных программах вузов¹². Все это делает участие в реализации программ ДПО госслужащих малопривлекательным для большинства образовательных учреждений. Рентабельность обеспечивается лишь при условии массового заказа на одновременное обучение госслужащих по наиболее распространенным, типовым программам. А такие программы, понятно, слабо ориентированы как на последние новшества, так и на учет специфики служебной деятельности конкретного специалиста.

Еще одна распространенная проблема – это подбор контингента обучающихся. В сложившейся практике кандидатами на обучение, как правило, становятся госслужащие следующих категорий:

- молодые специалисты, проходящие обучение в порядке адаптации на рабочем месте;

¹² О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2016 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17.02.2017 № 294-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71258804/> (дата обращения: 30.04.2017).

– служащие, получившие неудовлетворительные результаты аттестации и направленные на обучение для приведения уровня квалификации в соответствии с требованиями должности;

– служащие, готовящиеся к прохождению аттестации, направленные на обучение, чтобы выполнить формальное требование закона о периодическом прохождении ДПО;

– служащие, которые по тем или иным причинам готовятся к увольнению со службы (например, по сокращению штатов или при достижении предельного возраста).

Обращает внимание, что работники каждой из названных категорий в принципе слабо мотивированы к прохождению обучения, т. е. делают это не по собственному желанию, а по требованию кадровой службы. Кроме того, для них, по большому счету, не имеет значения тематика программы обучения. Прохождение обучения сегодня никак не влияет на уровень оплаты и должностной рост служащих. Законодательство не предусматривает мер ответственности за невыполнение требований по своевременному обучению госслужащих, что вызывает падение заинтересованности в подобных образовательных программах.

Среди госслужащих, участвующих в программах ДПО в настоящее время, непропорционально мала доля руководителей и ведущих сотрудников своих подразделений.

Максимальный уровень мотивации к содержательно насыщенному обучению показали бы государственные служащие, находящиеся в кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности. Однако работа с кадровым резервом в государственных органах далека от совершенства. Эксперты в ходе опроса по вопросам развития государственной службы оценили, насколько эффективно работает система кадрового резерва государственной гражданской службы. По мнению 41 % респондентов, работа ее скорее неэффективна, 29 % отметили частичную эффективность, совершенно неэффективной ее признали 13 % экспертов и только 1 % опрошенных посчитали работу системы кадрового резерва государственной гражданской службы вполне эффективной¹³. Это означает, что включение в кадровый резерв не влечет за собой профессионального развития государственных служащих, а прохождение программ ДПО не влияет ни на включение госслужащего в кадровый резерв, ни, в свою очередь, на последующее его выдвижение на более высокую должность.

Происходящие изменения в законодательстве, по нашему мнению, не понижают, а, напротив, лишь повышают степень формализма в организации работы по профессиональному развитию кадров государственной службы. Так, введенное в 2016 году законодательное требование о наличии диплома специалитета или магистратуры для замещения руководящих долж-

¹³ См.: выступление директора Департамента государственной службы и кадров Правительства РФ А. В. Сороко на пленарной дискуссии о совершенствовании профессионального развития управленческих кадров в рамках «Гайдаровского форума-2016» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/na-gajdarovskom-forume-oboznachili-napravleniya-razvitiya-upravlencheskih-kadrov-rossii-v-sfere-gosudarstvennoj-služby> (дата обращения: 14.07.2017).

ностей государственной службы, приведет к росту в ближайшие годы востребованности таких программ, а также эквивалентных программ профессиональной переподготовки. Однако это не будет способствовать реальному росту востребованности профессиональных знаний в системе гражданской службы, потому что само содержание работы служащих с введением данного требования не изменится.

Подводя промежуточные итоги, можно отметить существование ряда негативных факторов:

1) снижение мотивации государственных служащих к получению ДПО, так как результаты обучения не создают достаточных возможностей для их профессионального развития и должностного роста;

2) для государственных служащих, получивших ДПО, законодательством не предусмотрено проведение иных обучающих мероприятий в период между прохождением обучения;

3) процесс администрирования кадрового резерва, назначения на вакантные должности не прозрачен и не учитывает наличие и качество пройденного обучения;

4) отсутствие разработанной правовой базы в сфере ДПО гражданских служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обозначив ключевые проблемы в сфере ДПО государственных служащих, сформулируем ряд системных, на наш взгляд, мер по совершенствованию данного направления деятельности. В условиях бюджетного дефицита и экономической напряженности трудно прогнозировать в ближайшее время увеличение бюджетных ассигнований на цели ДПО государственных служащих. В этой связи реалистичными можно считать лишь предложения, не влекущие дополнительных расходов.

Для повышения эффективности организации ДПО следовало бы, на наш взгляд, передать право на проведение конкурсов по определению образовательных организаций для оказания услуг по ДПО государственных служащих единому уполномоченному органу. В качестве такового на федеральном уровне видится Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруда России); на уровне регионов это могли бы делать аналогичные ведомства субъектов РФ. Финансирование мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих также следовало бы централизовать. Такой подход позволит не распылять и без того ограниченные средства по всем государственным органам, а вести эту работу консолидировано в соответствии с разработанным планом. Кадровые службы всех государственных органов будут при подобной системе ежегодно формировать заявки на обучение своих работников и направлять в уполномоченный орган, который будет размещать государственный заказ в пределах имеющихся ресурсов. При наличии однородных по тематике запросов можно будет организовать совместное обучение работников сразу из нескольких ведомств на одной программе ДПО, что повысит рентабельность реализации таких программ.

После создания федерального кадрового резерва государственной гражданской службы обучение включенных в него служащих также будет осуществляться не на усмотрение представителя нанимателя, а согласно направлению уполномоченного органа.

Планы на обучение государственных служащих должны регулярно публиковаться на Федеральном портале управленческих кадров. В дальнейшем, по мере развития функционала Портала, можно будет синхронизировать данные о замещаемой должности, содержании обучения и прохождении аттестации каждым государственным служащим, что позволит проектировать и реализовывать индивидуальные карьерные траектории.

Для того чтобы приблизить требования к должностям государственной службы к содержанию образования следует, на наш взгляд, связать их квалификационные требования с образовательными стандартами. В рамках реализации указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» происходит введение на гражданской службе системы профессионально-функциональных групп, предусматривающих классификацию должностей гражданской службы с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающих отраслевую структуру государственного управления. Классификация должностей по профессионально-функциональным группам позволит: установить требования к уровню и профилю образования, знаниям и навыкам, необходимым для занятия должностей; сформировать программы ДПО; осуществить планирование карьеры гражданских служащих с учетом механизмов кадрового резерва и ротации.

С этой целью целесообразна реализация следующих мер:

- 1) создание унифицированных квалифицированных требований к должностям федеральной государственной службы, увязанных по направлениям и специализациям. Методологические основы для этого заложены Минтрудом России в ходе реализации пилотных проектов в 2013–2014 годах;
- 2) синхронизация требований по направлениям профессиональной деятельности государственных служащих с образовательными стандартами;
- 3) формирование квалификационных требований к должностям государственной службы исходя из содержания образовательных программ по уровням и направлениям подготовки специалистов, бакалавров, магистров;
- 4) участие государственных органов в формировании содержания образовательных стандартов и программ в соответствии с предметом их компетенции;
- 5) согласование между собой методологии разработки профессиональных стандартов и требований к должностям государственной службы.

Программы дополнительного профессионального образования госслужащих следует формировать в соответствии с квалификационными требованиями к должностям, предусмотреть необходимость получения управленческого образования для государственных служащих категории «специалисты», состоящих в резерве на повышение, а также для государственных служащих категории «руководители», не имеющих управленческого образования. При замещении должности, не соответствующей имеющемуся образованию, госу-

дарственный служащий должен получить второе образование или пройти профессиональную переподготовку, соответствующую профилю замещаемой должности.

Целесообразно законодательно закрепить механизм возврата денежных средств за обучение госслужащего, особенно дорогостоящего (например, за границей), в случае отказа прохождения гражданской службы и ухода с нее. Как альтернативу можно предложить введение в систему материальной мотивации гражданских служащих за овладение ими дополнительными профессиями и профессиональными компетенциями, позволяющими выполнять дополнительный функционал или совмещать должности, а также решать служебные задачи, требующие более высокой квалификации. Овладение дополнительными функциями должно стимулироваться включением в эффективный контракт соответствующего показателя.

Под эгидой Минтруда России в последние годы внедряются новые механизмы стимулирования профессионального развития государственных служащих, почти не требующие дополнительных расходов. Речь идет о проведении ежегодных конкурсов «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (с 2015 года), внедрении наставничества на гражданской службе, развитии корпоративной культуры в государственных органах. Происходит постепенное развитие форм дистанционного обучения, краткосрочных обучающих программ на рабочем месте.

Однако на реализацию методических мер по совершенствованию ДПО негативно влияет недостаток достоверных данных о данном процессе. Имеющихся статистических наблюдений совершенно недостаточно для комплексного представления об эффективности ДПО госслужащих. Например, в существующей системе статистических наблюдений отсутствуют показатели финансирования развития сферы ДПО, в том числе по видам экономической деятельности. Необходимо иметь представление не только о количестве обученных работников по ведомствам, но и о средствах, затрачиваемых на обучение каждого работника в среднем по каждому ведомству. Также следует дополнить наблюдение сведениями об оценке представителем нанимателя и служащими полезности полученного ДПО. Эти данные должны иметь возможность быть сопоставленными с уровнем производительности труда работников, прошедших профессиональное образование и обучение, и всех остальных служащих ведомств. Введение такой группировки позволит реально оценить степень полезности существующей системы ДПО и выработать программу мер по ее оптимизации для каждого конкретного ведомства.

Применение систематизированных технологий профессионального развития позволит существенно повысить эффективность государственного управления. Представленные приоритетные направления профессионального развития гражданских служащих позволят последовательно решать основополагающую проблему гражданской службы — формирование высокопрофессионального, компетентного и нравственного кадрового состава гражданских служащих.

Библиографический список

Авраамова Е. М., Клячко Т. Л., Логинов Д. М. Мониторинг непрерывного профессионального образования: позиции работодателей и работников. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 60 с.

Анискина Н. Качество ДПО – центральная проблема реформы профессионального образования // Инновации. 2013. № 4 (1174). С. 49–55.

Балдина А. С. Правовая основа дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник НГУ. Сер. Государство и право. Юридические науки. 2015. № 5–6. С. 172–174.

Борщевский Г. А., Барциц И. Н., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 126 с.

Магомедов К. О. Организационная культура в России: содержание, состояние, влияние на управление // Государственная служба. 2016. № 4 (102). С. 9–16.

Магомедов К. О., Кононенко Т. А. Современные российские организации: социологический анализ проблем кадровой политики и управления персоналом: монография. М.: Проспект, 2017. 320 с.

Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Совершенствование системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 1. С. 12–23.

Хитрин К. Л. К вопросу о специфике модернизации программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. № 4 (35). С. 5–15.

Чепляев В. Л. Компетентностный подход к подготовке государственных служащих как инструмент формирования социальной ответственности // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 4–12.

Bornschier V., Herkenrath M., Konig C. The Double dividend of expanding education for development // International Sociology. 2005. Vol. 20, № 4. P. 506–529. DOI: <https://doi.org/10.1177/0268580905058329>.

Christensen R. K. The Vagary and value of resource dependence in understanding institutions of higher education // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 819–821. DOI: 10.1111/puar.12613.

Granados O. Assessing strategies for combatting discrimination in education // Public Administration Review. 2016. Vol. 77, № 1. P. 90. DOI: 10.1111/puar.12709.

Jenkins J. M., Henry G. T. Dispersed vs. centralized policy governance: The Case of state early care and education policy // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26, № 4. P. 709–725. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw003>.

Kiefer T., Hartley J., Conway N., Briner R. B. Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovation-related organizational changes following a national announcement of budget reductions // Journal of Public Administration Research and Theory. 2015. Vol. 25, № 4. P. 1279–1305. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu042>.

Korpi T., Graaf P. de, Hendrickx J., Layte R. Vocational training and career employment precariousness in Great Britain, the Netherlands and Sweden // Acta

Sociologica. 2003. Vol. 46, № 1. P. 17–30. DOI: <https://doi.org/10.1177/0001699303046001002>.

Kroll A., Moynihan D. P. Does training matter? Evidence from performance management reforms // Public Administration Review. 2015. Vol. 75, № 3. P. 411–420. DOI: 10.1111/puar.12331.

Le Grand J., Roberts J. The Public service mutual: Theories of motivational advantage [Электронный ресурс] // Public Administration Review. 2017. Early View (Online Version of Record published before inclusion in an issue). DOI: 10.1111/puar.12819. URL: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1540-6210/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1540-6210/earlyview) (дата обращения: 11.11.2017).

Lowry R. C. Subsidizing institutions vs. outputs vs. individuals: States' choices for financing public postsecondary education // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26, № 2. P. 197–210. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv024>.

Rabovsky T., Rutherford A. The Politics of higher education: University president ideology and external networking // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 764–777. DOI: 10.1111/puar.12529.

Shireman R. Public and nonprofit higher education as the optimal second-best // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 758–759. DOI: 10.1111/puar.12577.

Sieben I. Does training trigger turnover – or not? The impact of formal training on graduates' job search behavior // Work Employment Society. 2007. Vol. 21. P. 397–410. DOI: <https://doi.org/10.1177/0950017007080004>.

Vodicka D. Are we finally ready to attend to the social dimensions of educational reform? // Public Administration Review. 2017. Vol. 77, № 6. P. 902–903. DOI: 10.1111/puar.12815.

Информация об авторах

Борщевский Георгий Александрович – канд. ист. наук, доц. кафедры государственной службы и кадровой политики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

Электронный адрес: ga.borshchevskiy@migsu.ru

Калмыков Николай Николаевич – канд. соц. наук, директор Экспертно-аналитического центра ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

ORCID: 0000-0002-9620-9225

ResearcherID: P-9384-2017

Электронный адрес: kalmykov@kalmykovnn.ru

Статья получена 13 ноября 2017 года

UDC 321:377

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569

PRIORITIES IN CIVIL SERVANTS' PROFESSIONAL DEVELOPMENT

Georgy A. Borshevskiy

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow,
119571, Russia

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ru

Nikolai N. Kalmykov

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow,
119571, Russia

ORCID: 0000-0002-9620-9225

ResearcherID: P-9384-2017

E-mail: kalmykov@kalmykovnn.ru

For citation:

Borshevskiy, G. A. and Kalmykov, N. N. (2017), "Priorities in Civil Servants' Professional Development", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 550–569, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.

Introduction. The paper considers the necessity to improve the legislative base for the professional development of civil servants in different areas: candidate pool, mentoring being a form of additional training for civil servants, and a practice-oriented approach in training. The paper looks at the main forms and areas of additional professional education. The main trends and problems of the professional development of civil servants are also analyzed.

Aims. The aim of the paper is to develop ways to improve the development of the personnel potential in the state and municipal service with the focus on the analysis of the legislative base on the professional development of state civil servants. The paper also aims to identify the key drawbacks in the professional development system.

Methods. The paper refers to the methods of the analysis of documents and the expert survey.

Results. Regulatory legal acts in the system of professional development for civil servants have been analyzed, the main trends and problems of its development have been identified. The expert survey was conducted on the development of the civil service and its effectiveness and the outcome of further vocational education. The discrepancy between educational standards and practical requirements for civil servants is established.

Conclusion. The necessity of the comprehensive work to improve the legislation in the field of professional development of the civil service has been acknowledged. Special attention should be paid to the development of additional professional

education for civil servants. It is necessary to develop and implement the unified organizational and legal system for training, retraining and advanced training. Mechanisms to motivate civil servants for professional development are worth being developed as well.

Key words: state civil service; further vocational education; professional development; legislation; personnel reserve

References

Avraamova, E. M., Klyachko, T. L. and Loginov, D. M. (2015), *Monitoring nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya: pozitsii rabotodatelei i работников* [Monitoring continuous professional education: the position of employers and employees], Delo, Moscow, Russia.

Anis'kina, N. (2013), "Quality of professional education is the central problem of the reform of vocational education", *Innovations*, vol. 4, pp. 49–55.

Baldina, A. S. (2015), "The legal basis for additional professional education of civil servants in the Russian Federation", *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. Juridical sciences*, vol. 5–6, pp. 172–174.

Borshchevsky, G. A., Bartsits, I. N. and Magomedov, K. O. (2017), *Sovremennoye sostoyaniye i tendentsii razvitiya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby v Rossii* [Current state and development tendencies of the state civil service in Russia], Delo, Moscow, Russia.

Magomedov, K. O. (2016), "Organizational Culture in Russia: Content, Status, Impact on Governance", *Public Administration*, vol. 4, pp. 9–16.

Magomedov, K. O. and Kononenko, T. A. (2017), *Sovremennyye rossiyskiye organizatsii: sotsiologicheskiy analiz problem kadrovoy politiki i upravleniya personalom* [Modern Russian organizations: a sociological analysis of the problems of personnel policy and personnel management], Prospekt, Moscow, Russia.

Miroshnikov, S. N. and Charkina, E. S. (2017), "Perfection of the system of additional professional education of state civil servants of the Russian Federation", *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, vol. 1, pp. 12–23.

Khitrin, K. L. (2015), "On the issue of the specifics of modernization of programs for additional professional education of state civil servants", *Management issues*, vol. 4, pp. 5–15.

Cheplyayev, V. L. (2016), "Competence approach to the training of civil servants as a tool for the formation of social responsibility", *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, vol. 2, pp. 4–12.

Bornschiefer, V., Herkenrath, M. and König, C. (2005), "The Double dividend of expanding education for development", *International Sociology*, vol. 20, no. 4, pp. 506–529, doi: <https://doi.org/10.1177/0268580905058329>.

Christensen, R. K. (2016), "The Vagary and value of resource dependence in understanding institutions of higher education", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 819–821, doi: 10.1111/puar.12613.

Granados, O. (2016), "Assessing strategies for combatting discrimination in education", *Public Administration Review*, vol. 77, no. 1, pp. 90, doi: 10.1111/puar.12709.

Jenkins, J. M. and Henry, G. T. (2016), "Dispersed vs. centralized policy governance: The Case of state early care and education policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 4, pp. 709–725, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw003>.

Kiefer, T., Hartley, J., Conway, N. and Briner, R. B. (2015), "Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovation-related organizational changes following a national announcement of budget reductions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 4, pp. 1279–1305, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu042>.

Korpi, T., Graaf, P. de, Hendrickx, J. and Layte, R. (2003), "Vocational training and career employment precariousness in Great Britain, the Netherlands and Sweden", *Acta Sociologica*, vol. 46, no. 1, pp. 17–30, doi: <https://doi.org/10.1177/0001699303046001002>.

Kroll, A. and Moynihan, D. P. (2015), "Does training matter? Evidence from performance management reforms", *Public Administration Review*, vol. 75, no. 3, pp. 411–420, doi: [10.1111/puar.12331](https://doi.org/10.1111/puar.12331).

Le Grand, J. and Roberts, J. (2017), "The Public service mutual: Theories of motivational advantage" [Online], *Public Administration Review*, Early View (Online Version of Record published before inclusion in an issue), doi: [10.1111/puar.12819](https://doi.org/10.1111/puar.12819), available at: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1540-6210/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1540-6210/earlyview) (Accessed November 11, 2017).

Lowry, R. C. (2016), "Subsidizing institutions vs. outputs vs. individuals: States' choices for financing public postsecondary education", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 2, pp. 197–210, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv024>.

Rabovsky, T. and Rutherford, A. (2016), "The Politics of higher education: University president ideology and external networking", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 764–777, doi: [10.1111/puar.12529](https://doi.org/10.1111/puar.12529).

Shireman, R. (2016), "Public and nonprofit higher education as the optimal second-best", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 758–759, doi: [10.1111/puar.12577](https://doi.org/10.1111/puar.12577).

Sieben, I. (2007), "Does training trigger turnover – or not? The impact of formal training on graduates' job search behavior" *Work Employment Society*, vol. 21, pp. 397–410, doi: <https://doi.org/10.1177/0950017007080004>.

Vodicka, D. (2017), "Are we finally ready to attend to the social dimensions of educational reform?", *Public Administration Review*, vol. 77, no. 6, pp. 902–903, doi: [10.1111/puar.12815](https://doi.org/10.1111/puar.12815).

Received November 13, 2017



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 005.5:332.1

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-570-592

СТРАТЕГИИ-2030: ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ В РЕГИОНАХ РОССИИ

А. Г. ШЕЛОМЕНЦЕВ

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия
Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики РАН,
г. Архангельск, Россия

С. В. ДОРОШЕНКО

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

Е. А. ТРУШКОВА

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

А. П. ШИХВЕРДИЕВ

Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина,
г. Сыктывкар, Россия

Для цитирования:

Шеломенцев А. Г., Дорошенко С. В., Трушкова Е. А., Шихвердиев А. П. Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 570–592. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-570-592.

Введение: принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также проводимые реформы государственного управления и бюджетной сферы на принципах New Public Management и Good Governance актуализировали научные исследования в направлении развития регионального стратегического планирования. Новое методологическое содержание исследований проявляется, прежде всего, в ином подходе к выделению этапов развития стратегического планирования и особенностей каждого из них.

Цель: определение основных методологических подходов к разработке стратегий социально-экономического развития в период нового этапа развития регионального стратегического планирования.

Методы: метод системного анализа; структурный метод; метод компаративного анализа; формально-логический метод.

Результаты: выделены пять этапов эволюции стратегического планирования субъектов Федерации, в каждом из которых обоснованы отличительные черты; выявлены три основные региональные модели стратегий социально-экономического развития, различающиеся ключевыми признаками: постановкой целей и задач, отражением пространственных аспектов, набором специфических инструментов достижения поставленных результатов.

Выводы: переход от традиционной к стратегической системе управления регионами существенно различается по срокам и применяемым подходам, которые определяются институциональным выбором в системе содержательно-временных координат: «копирование норм федерального центра – учет региональной специфики» и «опережение федерального центра – отставание». Для актуализации стратегий развития регионов необходим своевременный учет экзогенных и эндогенных факторов, оказывающих существенное влияние на институционализацию регионального стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегии социально-экономического развития; стратегическое планирование; регион; административная реформа; модель реализации; государственное управление; new public management

ВВЕДЕНИЕ

Принятие в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» актуализировало научные исследования по данной проблематике, в том числе и в направлении развития регионального стратегического планирования. Другим, и не менее важным, фактором изучения этой темы являются проводимые в стране реформы государственного управления и бюджетной сферы на принципах New Public Management и Good Governance, подробно рассмотренных многими зарубежными учеными (Argynades, 2006; Graham et al., 2003; Hood, 2007; Terry, 1998; Bozeman and Straussman, 1991; Osborne, and Gaebler, 1993). Это, в свою очередь, определяет новое методологическое содержание исследований, проявляющееся, прежде всего, в ином подходе к выделению этапов развития стратегического планирования и обоснованию особенностей каждого из них.

С нашей точки зрения, отдельные элементы стратегического планирования проникли в государственную хозяйственную практику советской России еще в 1920-е годы, с реализацией крупнейшей инфраструктурной программы ГОЭЛРО. Допускаем, что в алгоритме разработки плана не был соблюден строгий пошаговый порядок, характерный для современного стратегического планирования. Но по своему масштабу, целеполаганию, ожидаемым результатам и эффектам это был стратегически ориентированный государственный документ.

Зарубежные эксперты не имеют единого мнения по поводу периода возникновения стратегического планирования. Как следствие, в исследовательской среде закрепились различные позиции. Например, одни считают, что первые формы стратегического планирования стали возникать лишь в 1970-е годы (Grunig and Kühn, 2011; Bates and Dillard, 1992); другие полагают, что стратегическое планирование возникло в начале 1930-х годов, но самостоятельной дисциплиной стало с 1970-х годов (Wong and Maher, 1993; Mintzberg, 1994).

Сегодня мы многое заимствуем из систем планирования различных стран, часто отказываясь от накопленного в советский период и забывая, что европейская, японская или американская модели сложились на основе детального изучения именно советского опыта. Причем федеративное устройство страны во многом определило необходимость формирования системы регионального планирования, что впоследствии стало одной из наиболее сильных сторон советской школы планирования и управления (Адамеску, 2017).

Политико-экономическая трансформация 1990-х годов закономерно повлекла за собой изменения и российской системы планирования регионального социально-экономического развития. Во-первых, сократился масштаб планирования регионального развития на федеральном уровне. Оно не утратило своей значимости, но изменилось по своему содержанию. Во-вторых, учет средовых факторов повлек за собой изменения в самом долгосрочном планировании, ориентированном только на внутренние ресурсы системы. Оно стало склоняться к стратегическому, учитывающему среди прочих факторы внешней среды. В конечном итоге возникла необходимость решения новой задачи, как для региональной науки, так и для практической плановой деятельности, – разработка региональных стратегий развития. Целью настоящего исследования является определение основных методологических подходов к разработке стратегий социально-экономического развития в период нового этапа развития стратегического планирования субъектов Федерации, обусловленного интеграцией стратегического планирования и бюджетирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Эволюция взглядов на стратегическое планирование регионального развития. Опыт России 1990-х и 2000-х годов

Современные теоретические и методологические основы разработки стратегий развития территорий разного уровня начали закладываться в российской региональной науке уже в середине 1990-х годов. И здесь следует учитывать, что происходило это, главным образом, под воздействием практической реализации различных региональных и муниципальных моделей стратегического планирования.

На наш взгляд, начиная с 1993 года можно выделить пять этапов эволюции стратегического планирования в регионах России:

- 1993–95–2001 годы – «восстановление» системы планирования;
- 2002–2004 годы – переход на региональные стратегии развития;
- 2005–2009 годы – унификация региональных стратегий;
- 2010–2013 годы – формирование институциональной и правовой базы новых инструментов стратегического планирования;
- 2014 – (предположительно) 2018 годы – оформление системы стратегического планирования в соответствии с новым Федеральным законом.

Первый этап характеризуется появлением многочисленных федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов. Но по сути скорее это были не стратегические документы, а антикризисные,

больше напоминавшие политические намерения власти, поэтому слабо сбалансированные и практически не обеспеченные ресурсами. С конца 1995 года начался процесс активной разработки и утверждения федеральных целевых программ регионального развития, достигнув пика в 1998 году. К 2001 году количество программ исчислялось несколькими десятками и охватывали они, полностью или частично, территорию более 50 субъектов Федерации, причем некоторые регионы одновременно попали под действие нескольких программ. Причиной активизации стало принятие Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. Другой причиной активного внедрения в практику стратегического планирования территориального развития специалисты называют повышенный интерес к опыту экономически развитых стран и активную спонсорскую помощь различных организаций по его распространению в России (Швецов, 2006). Опуская детальную характеристику документов тех лет, отметим, что остается открытым вопрос об эффективности утвержденных федеральных целевых программ, поскольку в целом регионы, где шла реализация таких программ, не выделялись на фоне других субъектов РФ динамикой своего экономического развития. Отсюда сложность с обоснованием экономических потребностей принятия этих документов, скорее решался вопрос встраивания регионов в общий макроэкономический контекст, что являлось на самом деле сдерживающим фактором пространственного развития.

Что касается регионального законодательства в области планирования, то ситуация складывалась по-разному, но с традиционным отставанием на год-два от федерального уровня.

Таким образом, если в середине 1990-х годов в регионах разрабатывалось множество различных плановых документов краткосрочного, антикризисного характера, то в конце 1990-х годов наметился переход к разработке документов перспективного развития с использованием методологии стратегического планирования (Мингалева и Кузьмина, 2009). В целом окончание первого этапа характеризуется формированием к 2002 году достаточно устойчивой системы регионального планирования. При этом большее влияние на эти процессы оказывало федеральное законодательство. Собственно региональное правовое оформление системы стратегического планирования в субъектах Федерации только началось и было единичным. При этом регионы приступали к процессу планирования, разрабатывая различные стратегические документы, например: Стратегический план – в г. Санкт-Петербурге, Схему развития и размещения производительных сил – в Свердловской области.

Самый короткий – *второй этап эволюции* стратегического планирования нами ограничен рамками 2002–2004 годов и характеризуется резким сокращением федерального планирования в пользу развития собственно регионального планирования, основанного не на федеральных программах, а на программах и стратегиях социально-экономического развития самих субъектов РФ. В то же время

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/1518908/> (дата обращения: 03.05.2017).

федеральное правительство начинало решать вопросы по повышению качества регионального программирования. В частности, был разработан и утвержден Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта РФ². Для регионов-реципиентов соответствие программы Типовому макету стало обязательным. Однако большинство стратегических документов, разработанных в тот период, не содержали полной базы элементов, предусмотренных методологией стратегического планирования, были разработаны по типовому образцу, не позволявшему отразить региональные особенности.

Отдельные регионы продолжали создавать правовую базу прогнозного, программного и частично стратегического планирования, проявляя при этом определенную самостоятельность.

Но главное для данного этапа то, что в это же время в России стартует административная реформа³, основанная на принципах концепции New Public Management (Gernod, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2011; Kettl, 2005; Красильников и Троицкая, 2011), а также начинаются процессы бюджетного реформирования⁴. В целом же период 2003–2004 годов характеризуется начальным переходом к преимущественно программно-целевым методам планирования (Ноженко, 2016), что в дальнейшем оказало существенное влияние на характер изменений в системе государственного планирования, в том числе на набор и формат основных документов стратегического планирования.

С нашей точки зрения, дальнейшую эволюцию стратегического планирования в России более корректно и правомерно рассматривать именно с учетом процессов административной и бюджетной реформ. И границы *третьего этапа* нами обозначены как 2005–2009 годы, когда при сохранении небольшого числа федеральных целевых программ регионального развития шла активная разработка регионами собственных стратегий, а также рассмотрение и принятие документов стратегического планирования Минрегионом России. Этой управленческой активности есть экономическое объяснение – начался период инвестиционного роста и, как следствие, возникла необходимость в централизованной координации и привязке планов различных инвесторов к конкретным территориям, что дало новый толчок развитию территориального планирования⁵. Путем утверждения нормативных «Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской

² О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ М-ва экон. развития и торговли Рос. Федерации от 17.06.2002 № 170. URL: <http://base.garant.ru/1590458/> (дата обращения: 03.05.2017).

³ О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 23.07.2003 № 824. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/19750> (дата обращения: 03.05.2017).

⁴ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22.05.2004 № 249 (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах»). URL: <http://base.garant.ru/187057/> (дата обращения: 03.05.2017).

⁵ Согласно Градостроительному кодексу не позднее 1 января 2008 года все субъекты Федерации должны утвердить схемы территориального планирования, разработка которых должна опираться на документы стратегического планирования.

Федерации»⁶ в это время была предпринята попытка решить задачу унификации как процесса разработки, так и самого документа. К документам стратегического планирования Министерством регионального развития РФ были отнесены Стратегии развития, Концепции стратегий, Схемы размещения производительных сил, Программы развития, Стратегические планы. Но качество многих принятых региональных документов оставляло желать лучшего, поскольку не удовлетворяло предъявляемым требованиям.

Более того, вследствие изменений внешней среды и смены приоритетных направлений развития России, с 2006 года в субъектах РФ, уже имевших в своей практике стратегии и программы, началась работа по пересмотру принятых ранее вариантов, уточнению действовавших и разработке новых, даже до истечения срока ранее утвержденных, документов. Другие регионы только подошли в этот период к разработке и непосредственно внедрению стратегий.

Что же касается процессов административного и бюджетного реформирования, то они в 2005–2009 годы вступили в активную фазу своей реализации. Были приняты новые концептуальные документы, институционализировавшие дальнейшие направления реформ⁷, в том числе в 2007 году был внедрен трехлетний «скользящий» бюджет. Таким образом, «раздвинулся» горизонт планирования, чем предполагалось повысить эффективность выхода на достижение стратегических целей социально-экономического развития.

Примечательно то, что в этот период в ряде регионов, с опережением федерального уровня, начала формироваться самостоятельная законодательная база стратегического планирования. Следует заметить, что в следующие годы многие регионы традиционно заимствовали содержание ранее принятых законов, добавляя отдельные новшества.

Примечательно, что на процессы этого периода сильнейшее влияние оказал мировой финансовый кризис 2008 года (Birmingham, 2013). Но одновременно, по мнению ряда российских аналитиков, «благодаря создавшимся в результате него бюджетным и экономическим условиям сформировалась более сильная мотивация к проведению реформ, предусматривающих внедрение управления по результатам» (Гусарова и Овчинникова, 2014). При этом первой серьезной попыткой Правительства РФ сформировать стратегический документ считается разработанная в 2008 году Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Cooper, 2012)⁸. Однако документ не содержал четкого согласования программно-планирования и бюджета.

Важно, что в конце этого этапа эволюции федеральными властями впервые была предпринята попытка принять объединяющий правовой акт

⁶ Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ М-ва регион. развития Рос. Федерации от 27.02.2007 № 14. URL: <http://base.garant.ru/190830/> (дата обращения: 03.05.2017).

⁷ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.10.2005 № 1789-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (дата обращения: 03.05.2017).

⁸ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17.11.2008 № 1662-р. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 03.05.2017).

в сфере стратегического планирования. Так, подписан Указ Президента РФ «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»⁹, однако он не учитывал региональных аспектов.

Таким образом, основными признаками третьего этапа эволюции стали: во-первых, активная разработка региональных стратегий развития; во-вторых, попытка усилить взаимосвязь бюджетного и стратегического планирования, но в большей степени на федеральном уровне; в-третьих, начало законодательного оформления стратегического планирования в России и ее регионах.

Границы *четвертого этапа* эволюции обозначены нами как 2010–2013 годы. Самым значимым моментом в этот период стало внедрение на федеральном уровне (но лишь избирательно на региональном) новых инструментов стратегического планирования, включая, государственные программы.

Для этого этапа эволюции характерна также активная законотворческая деятельность субъектов РФ в области стратегического планирования. Но многие региональные законы о стратегическом планировании, принятые в 2011–2012 годах, повторяли те или иные положения законодательных актов, действовавших в тот период в других субъектах Федерации. Заимствование чужого опыта характерно для стран с федеративным устройством. Кроме того, существенная разница в темпах и качестве институционального развития регионов России создает благоприятную среду для эффективного заимствования ранее принятых законодательных норм.

Важно и то, что одна и та же сфера в регионах регулируется различающимися по формальному статусу правовыми актами – законами, постановлениями, распоряжениями. Другим примечательным моментом анализируемого этапа было то, что в его первой половине завершилась разработка, уточнение и актуализация регионами стратегий социально-экономического развития, ставших аналогами Стратегии-2020, представленной Минэкономразвития России. Утвержденные в этот период региональные стратегии объединяло между собой следующее: во-первых, привлечение зарубежных или столичных консультантов для их разработки, что в итоге приводило к тотальной схожести разработанных документов без учета региональной специфики; во-вторых, отсутствие должного методического обеспечения, за исключением принятых ранее методических рекомендаций Минрегиона России, качество которых и ранее весьма критично оценивалось экспертами; в-третьих, слабая взаимосвязь с требованиями, определенными для стратегий в ранее принятых законодательных и нормативных актах о стратегическом планировании в субъектах Федерации.

И последним характерным признаком четвертого этапа является повсеместная реализация одного из основных принципов концепции New Public Management (Бухвальд и Валентик, 2015) – принципа информационной открытости, на базе чего расширились публичное представление и доступность принимаемых федеральными и региональными властями документов в сфере стратегического планирования.

Таким образом, четвертый этап эволюции завершился появлением принципиально новых инструментов стратегического планирования и «ростками» региональной законотворческой самостоятельности в этой сфере.

⁹ Об основах стратегического планирования в Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 12.05.2009 № 536. URL: <https://refdb.ru/look/3732806.html> (дата обращения: 03.05.2017).

Начало последнего – *пятого этапа* эволюции определяется принятием в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, обозначившего три уровня системы стратегического планирования: федеральный, региональный и муниципальный, которые образуют «вертикаль» стратегического планирования на единой нормативно-правовой и методологической базе (Бухвальд и Валентик, 2015). Кроме того, становится обязательной разработка государственных программ на региональном уровне и муниципальных программ, что закрепило повсеместный переход на программное бюджетирование (Кулаков и Мусин, 2015; Тютюнник, 2016). В законе обозначен перечень стратегических документов, разрабатываемых как на уровне Федерации, так и на уровне субъекта РФ, а также муниципального образования, важнейшим из которых признана стратегия социально-экономического развития. В связи с этим возникает проблема синхронизации документов стратегического планирования (Климанов и Михайлова, 2015).

Примечательно, что принятие закона о стратегическом планировании на федеральном уровне внесло свои коррективы в региональную правовую деятельность. Во-первых, активизировалась работа по утверждению аналогичных законов в субъектах РФ. Многие регионы, ранее принявшие такие законы, были вынуждены их пересмотреть и переутвердить с учетом положений Федерального закона.

Конечно, Федеральный закон стал не только структурной, но и содержательной основой новых региональных законодательных актов. Но следует отметить, что в процессах законотворчества во многих субъектах РФ проявилась региональная инициатива. Так, в 2014 году в более чем в двадцати субъектах Федерации были утверждены планы подготовки документов стратегического планирования, что сделало процесс его институционализации поэтапным.

Другой характерной чертой пятого этапа эволюции стала разработка новых стратегий социально-экономического развития регионов – Стратегий-2030. Примечательно, что разработка региональных стратегий стартовала в отсутствие, во-первых, федеральной стратегии развития до 2030 года, а во-вторых, единого методического обеспечения, закреплявшего структуру, содержание и прочие элементы региональных стратегий. В этих условиях регионы были вынуждены проявлять инициативу и творчество. Стратегии регионов-лидеров, например Республики Татарстан, впоследствии были взяты другими регионами за основу. Таким образом, неравномерность разработки институционального обеспечения стратегического планирования субъектов РФ проявилась и в заметной разнице процессов разработки самих Стратегий-2030.

Первоначально контрольный срок принятия стратегий для всех регионов был обозначен 1 января 2017 года, поскольку ранее предполагалось, что Минэкономразвития России представит стратегию социально-экономического

¹⁰ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 03.05.2017).

развития России до 2030 года в марте 2016 года. Однако документ не был подготовлен. Очевидно, сказались непростые внешнеполитические и внутренние экономические факторы. Отсутствие же документа на федеральном уровне существенно затормозило процессы в регионах. В результате по состоянию на начало 2017 года количество регионов, утвердивших «свои» Стратегии-2030, составило не более 25–30 % от общего числа субъектов Федерации.

Позднее был принят Федеральный закон¹¹, который предусматривает перенос срока разработки документов стратегического планирования на 1 января 2019 года. Такая необходимость связана с тем, что до декабря 2017 года будет разработана стратегия социально-экономического развития России, которая станет одним из основных целеполагающих документов, и до 1 января 2019 года должны быть подготовлены учитывающие ее положения документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней.

В итоге разработка в новый установленный срок федеральной Стратегии-2030 может внести существенные коррективы в ранее принятые региональные стратегии и другие документы стратегического планирования. Всем участникам предположительно будет предоставлен один год для приведения всех действующих документов в соответствие с федеральной стратегией и принятия недостающих. Возможно, 2018–2019 годы станут окончанием пятого этапа эволюции стратегического планирования и началом следующего.

Текущее состояние и определенные прогнозные оценки количества действующих стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации, охватывающих период до 2030 года, отражены на рисунке.

Количество действующих стратегий

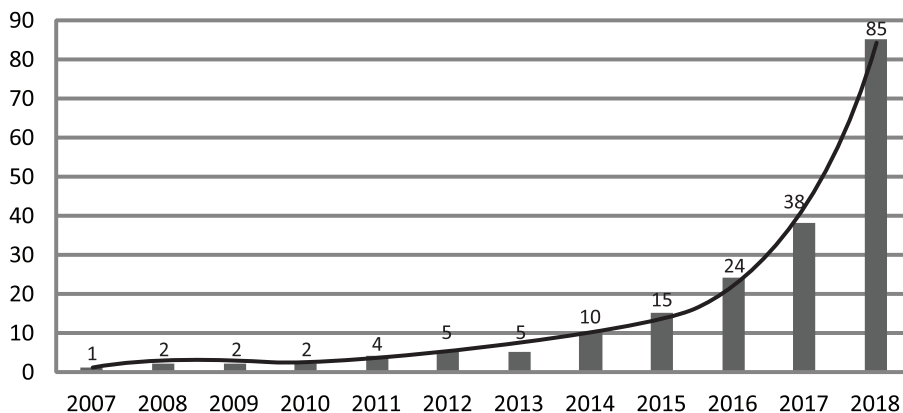


Рис. Утвержденные стратегии социально-экономического развития субъектов РФ на период до 2030 года / Fig. Approved strategies for socio-economic development of RF subjects until 2030

Источник: составлено авторами.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.06.2016 № 210-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199998/ (дата обращения: 03.05.2017).

Из рисунка видно, что процесс разработки и утверждения Стратегий-2030 ускорился после 2014 года, а его завершение можно с высокой долей вероятности спрогнозировать на конец 2018 года.

Основные модели стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

По состоянию на начало 2017 года менее двадцати регионов России разработали и утвердили новые стратегии (после принятия Федерального закона) на период до 2030 года. При этом следует учитывать, что и на предыдущих этапах эволюции стратегического планирования несколько субъектов РФ приняли Стратегии до 2025–2030 года (и более лет), и ряд из этих документов действуют до сих пор. Поэтому в рамках исследования, несмотря на различные институциональные условия разработки документов, нами были проанализированы и новые стратегии, и стратегии более ранних лет, а также проекты новых стратегий, которые регионы готовят утвердить в ближайшее время (см. таблицу).

Таблица / Table

Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разработанные на период до 2030 года / Strategies for socio-economic development of RF subjects until 2030

Виды документов	Реквизиты документов
1	2
Стратегии социально-экономического развития регионов, утвержденные в период с 2014 года	Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 16.07.2014 № 290-рп «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа до 2030 года»
	Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.12.2016 № 455 «О проекте Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на период до 2030 года с определением целевого видения до 2050 г.»
	Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года»
	Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26.08.2014 № 239 «О стратегии социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики до 2035 г.»
	Распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 22.03.2013 № 101-рп (ред. от 26.09.2014) «О стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 года и на период до 2030 года»
	Указ губернатора Владимирской области от 31.10.2014 № 66 «О внесении изменений в Указ Губернатора области от 02.06.2009 №10 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 г. (2030 г.)»

1	2
Стратегии социально-экономического развития регионов, утвержденные в период с 2014 года	Постановлением Правительства Калужской области от 29.06.2009 № 250 (в ред. от 13.07.2012 № 353, от 26.08.2014 №506, 12.02.2016 № 89) «О Стратегии социально-экономического развития Калужской области до 2030 года»
	Закон Ленинградской области от 08.08.2016 № 76-оз «О стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года»
	Постановление Правительства Ульяновской области от 13.07.2015 №16/319-П «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года»
	Закон Новгородской области от 09.07.2012 № 100-ОЗ (в ред. от 04.05.2016 № 957-ОЗ) «О стратегии социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года»
	Закон Пензенской области 04.09.2007 № 1367-ЗПО (в ред. от 02.12.2016 № 2982-ЗПО) «О стратегии социально-экономического развития Пензенской области на долгосрочную перспективу (до 2030 года)»
	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.05.2014 № 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года»
	Постановление Правительства Саратовской области от 30.06.2016 № 321-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года»
	Закон Свердловской области от 21.12.2015 № 151-оз «О стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы»
	Постановление Правительства Ярославской области от 06.03.2014 № 188-п (в ред. от 27.06.2017 № 529-п) «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года»
	Закон Республики Крым от 09.01.2017 № 352-ЗРК/2017 «О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года»
Проекты стратегий социально-экономического развития до 2030 года	Проект стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года
	Проект стратегии социально – экономического развития Камчатского края до 2030 года
	Проект стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2030 года
	Проект стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 года
	Проектная стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на период до 2030 года

1	2
Проекты стратегий социально-экономического развития до 2030 года	Проект стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2030 года
	Проект стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года
	Проект «О корректировке Стратегии социально-экономического развития Ненецкого автономного округа на перспективу до 2030 года»
	Проект стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2030 года
	Проект Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года
	Проект Стратегии социально-экономического развития Тульской области до 2030 года
	Проект Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2030 года
	Проект стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года
Стратегии социально-экономического развития 2025-2030 гг., разработанные до 2014 года	Постановление Правительства Оренбургской области от 20.08.2010 № 551-пп (с изм. от 11.08.2011 г. № 718-пп) «О Стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года»
	Распоряжение администрации Архангельской области от 16.12.2008 № 278-ра/48 «О Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года»
	Распоряжение Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 22.04.2011 № 99-РА «О Стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2025 года»
	Постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 № 583 «О стратегии развития социально-экономического развития Калининградской области на долгосрочную перспективу»
	Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 24.07.2007 № 181-ПП (в ред. от 27.11.2012 № 263-ПП) «О стратегии развития Кабардино-Балкарской Республики до 2030 года»
	Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046 (ред. от 06.12.2012) «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года»

Источник: составлено авторами.

Из таблицы видно, что утвержденные стратегии имеют различный институциональный статус: в одних случаях это законы субъектов Федерации, в других – распоряжения и постановления региональных исполнительных органов, в третьих – указы губернатора, в четвертых – постановления регио-

нальных законодательных органов. Институциональный статус стратегии определяет ее место и роль в системе инструментов стратегического планирования региона и отражает существующую специфику организационной культуры исполнительных и законодательных органов власти, а также характер их взаимодействия. В дальнейшем институциональный статус может иметь значение при разработке и утверждении государственных программ субъектов Федерации, в частности их вертикальной увязки с целями, задачами и приоритетами регионального развития, критериями и показателями оценки их достижения, а также механизмами распределения имеющихся в распоряжении власти ресурсов.

Анализ стратегий социально-экономического развития до 2030 года субъектов Федерации позволил нам выделить следующие три основные группы: стратегии национальных регионов: республик и автономных округов; стратегии удаленных от центра сырьевых регионов; стратегии экономически развитых регионов. Основными отличительными признаками явились: особенности формулировок целей и задач, отражение различных аспектов пространственного развития, применение специфических инструментов достижения поставленных результатов.

К *национальным стратегиям* мы отнесли стратегические документы, принятые в республиках Ингушетия, Бурятия, Башкортостан, Карачаево-Черкесия, Татарстан, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарии, а также в Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах.

Следует отметить, что стратегии разрабатывались относящимися к этой группе субъектами Федерации в течение всего рассматриваемого интервала времени (с 2007 по 2016 год), а также продолжают разрабатываться до сих пор (например, проект Республики Башкортостан). Стратегии этой группы в значительной мере различаются по объему: если стратегия Чукотского АО представлена на 37 страницах, то проект Республики Ингушетии занимает около 450 страниц. Кроме того, большинство стратегий социально-экономического развития были утверждены решениями исполнительных органов власти субъектов Федерации. Исключения здесь составляет Республика Татарстан, где Стратегия имеет статус закона.

Несмотря на то, что экономика большинства этих регионов носит сырьевой характер, их национально-культурные ценности и традиции являются значимыми в общественном сознании населения, что и находит свое отражение в стратегических документах.

При этом в качестве структурных особенностей стратегий регионов этой группы можно отметить следующие.

Во-первых, в целом для них характерны социальные и национально-культурные акценты целеполагания развития в части миссии региона, стратегических приоритетов, основных социальных и экономических результатов и этапов их реализации. Так, в элементах целеполагания в качестве приоритетов развития регионов этой группы присутствуют: «повышение качества жизни», «безопасность граждан», «единство многонационального народа», «формирование гармонично-развитого человека», «гармоничное развитие личности», «развитие человеческого капитала».

Более того, большинство стратегий республик и автономных округов в качестве самостоятельных разделов включают социальные блоки: «Человеческий капитал» и «Развитие человеческого капитала» (ХМАО, Республика Татарстан, Республика Бурятия, Республика Ингушетия), Республика Саха (Якутия)), «Уровень и качество жизни» (Карачаево-Черкесская Республика).

Во-вторых, в связи с тем, что экономика большинства республик и автономных округов опирается на сырьевые отрасли, в качестве сценариев развития ими рассматриваются инерционный, базовый и оптимистический. Кроме того, предусматривается переход сырьевой отрасли на инновационный путь развития (ХМАО), в качестве альтернативы сырьевой зависимости – отраслевая диверсификация (Ненецкий АО), привлечение инвестиций (Карачаево-Черкесская Республика, Ненецкий АО, Республика Ингушетия и др.), а также развитие туризма, малого предпринимательства, в том числе с выделением этнической специфики, и т.п.

В-третьих, в большинстве стратегий уделяется особое внимание конкурентоспособности, которая оценивается с позиций обеспеченности региона природными ресурсами, качества человеческого капитала, географо-экономического положения, эффективности функционирования отраслей экономики, результативности государственного управления. Практически во всех стратегиях этим вопросам посвящены самостоятельные разделы: «Конкурентные позиции Республики» (Республика Татарстан), «Конкурентоспособная экономика» (Республика Саха (Якутия)), «Конкурентоспособность экономики» (ХМАО), «Анализ конкурентных преимуществ и конкурентных позиций» (Республики Бурятия), «Оценка уровня конкуренции региона» (Республика Ингушетия).

В-четвертых, в качестве фактора, определяющего социально-экономическое развитие республик и обеспечивающего качество жизни населения, рассматривается экология, которая представлена в контексте: обеспечения устойчивого развития республики (ХМАО), экологической политики (Республика Саха (Якутия), обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности (Карачаево-Черкесская Республика), эффективного использования природных ресурсов (Республика Татарстан), сохранения естественной природной среды и соблюдения всех экологических норм (Чукотский АО), обеспечения рационального природопользования (Республика Бурятия).

В-пятых, в плане территориального развития следует особо отметить отсутствие единого подхода и выделить: стратегию Республики Татарстан, в которой представлены концепция пространственного развития; стратегию Ненецкого АО, в которой отражено объединение Ненецкого автономного округа с Архангельской областью; проект стратегии Республики Бурятия, где содержатся основные направления территориального развития региона.

К стратегиям *удаленных от центра сырьевых регионов* относятся стратегии Архангельской, Иркутской, Томской и Тюменской областей, Забайкальского, Красноярского, Камчатского, Хабаровского, Пермского краев.

Стратегии субъектов Федерации этой группы разрабатывались в течение всего рассматриваемого интервала времени (с 2008 – по 2017 год). Также в зна-

чительной мере они различаются и по объему: если стратегия Архангельской области представлена на 79 страницах, то Иркутской – более 200.

Кроме того, большинство стратегий социально-экономического развития были утверждены решениями исполнительных органов власти субъектов Федерации. Исключение из общего правила – Томская область, где стратегия утверждена законодательным органом.

Основными чертами стратегий регионов этой группы являются следующие.

Во-первых, присутствие в числе приоритетов стратегического развития наряду с традиционными (развитие человеческого капитала, повышение качества жизни и благосостояния населения региона) таких, как развитие сырьевых отраслей и диверсификация промышленности (Забайкальский край, Архангельская область, Красноярский край и др.), создание высокотехнологичных производств и технологическое перевооружение отраслей промышленности (Томская область), улучшение инвестиционного климата (Пермский край), развитие науки.

Во-вторых, в качестве основных сценариев социально-экономического развития в большинстве регионов рассматриваются сценарии: консервативный (индустриальный) и инновационный (постиндустриальный); базовый и оптимистический. При этом основным критерием их выделения по существу является стратегия промышленного развития базовых отраслей региона, в том числе сохранение существующей отраслевой структуры, ее диверсификация, а также модернизация ключевых предприятий региона. В стратегиях отдельных регионов особое внимание уделено рискам, которые условно разделены на внешние и внутренние (Забайкальский край и др.). В Иркутской области наряду с прочими анализируются риски возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В-третьих, во всех стратегиях значительное внимание уделяется вопросам экологии. Так, в Иркутской области «забота об экологии» является одним из приоритетов социально-экономической политики, включая формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития, обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, сохранение естественных экологических систем, охрана озера Байкал и защита Байкальской природной территории. В Забайкальском крае акцент сделан на развитии рационального природопользования и особо охраняемых природных территорий; в Красноярском крае – на обеспечении благоприятной окружающей среды и экологической безопасности населения; в Томской области – на рациональном использовании природных ресурсов и повышении качества окружающей среды; в Пермском крае – на обеспечении безопасной экологической среды.

В-четвертых, стратегии этой группы отличает более глубокая проработка вопросов территориального развития, включая развитие муниципальных образований, в том числе моногородов (Пермский край), развитие «опорных территорий» (Иркутская область); формирование кластеров и зон опережающего развития (Забайкальский край); агломерационную политику и обеспечение сбалансированного развития территорий (Томская область).

Стратегии экономически развитых регионов отличаются большим разнообразием структуры и содержания основных разделов стратегических документов.

При этом к основным особенностям этой самой многочисленной группы стратегий можно отнести следующие.

Во-первых, большое разнообразие стратегических целей, задач и приоритетов, в числе которых наряду с качеством жизни, повышением конкурентоспособности, инновациями и модернизацией отраслей экономики присутствуют: формирование транзитных узлов (Владимирская область); эффективное государственное управление (Владимирская, Тульская, Тюменская и Ленинградская области); развитие институтов гражданского общества (Санкт-Петербург, Саратовская и Пензенская области); обеспечение комфортной социальной и экологической среды (Владимирская, Оренбургская и Ульяновская области, Санкт-Петербург).

Во-вторых, сценарии развития субъекты этой группы формируют с большей креативностью по сравнению с другими. Так, кроме традиционных инерционных и инновационных сценариев, можно встретить: во Владимирской и Вологодской областях – «целевой сценарий»; в Калужской области – сценарии «внешние тождества», «флагманские проекты», «многофокусное развитие», «региональный анклав»; в Ульяновской области – «высокие технологии и креативный класс» и «модернизация промышленности»; в Тульской области – «интеллектуальная индустриализация» и «масштабный рост»; в Новгородской области – сценарии, опирающиеся на «планировочные узлы» и «планировочные оси», и сценарий «свободной самоорганизации расселения» и т.п. Однако в содержательном плане эти сценарии мало чем отличаются от базовых, инерционных и инновационных второй группы стратегий.

В-третьих, в большинстве регионов особое место отведено развитию человеческого капитала. В частности, в стратегии Владимирской области он рассматривается с позиции эффективного использования и «улучшения параметров за счет позитивных преобразований в социальной и демографической сферах», в Вологодской области – в контексте «формирования пространства для жизни», в Калужской и Пензенской областях – в части занятости и образа жизни, а также инвестиций в развитие образования, здравоохранения, жилищного сектора; в Тюменской области – в качестве цели социальной политики, улучшения качества жизни и здоровья ее населения.

В-четвертых, как и в предыдущей группе, в стратегиях этой группе обозначены вопросы конкурентоспособности, экологии и рационального природопользования, территориального развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отметим наиболее существенные моменты проведенного анализа.

Во-первых, эволюцию регионального стратегического планирования в современной России необходимо рассматривать в контексте административной и бюджетной реформ, опирающихся на принципы концепции New Public Management. Такой подход позволяет установить причинно-следственные

связи многих возникающих процессов и явлений. Это весьма существенно для понимания и оценки противоречий, возникающих в ходе децентрализации принятия управленческих решений в рамках стратегического планирования.

Во-вторых, каждый из выделенных нами пяти этапов эволюции современного стратегического планирования имеет свои особенности и характерные черты. При этом переход к стратегическому планированию в субъектах Федерации существенно различается по срокам и применяемым подходам, которые определяются институциональным выбором в системе содержательно-временных координат: «копирование норм федерального центра – учет региональной специфики» и «опережение федерального центра – отставание».

В-третьих, на институционализацию стратегического планирования в регионах России существенное влияние оказывают экзогенные и эндогенные факторы (политические, экономические, социальные и др.), которые необходимо учитывать для своевременной актуализации как непосредственно стратегических документов, так и их правовой «оболочки».

И наконец, анализ и обобщение содержания стратегий и их проектов позволили обосновать три основные региональные модели, различающиеся постановкой целей и задач, отражением пространственных аспектов, а также набором инструментов достижения результатов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена в рамках плановой НИР Института экономики УрО РАН № 0404-2015-0021 в Информационной системе государственных заданий и планов научно-исследовательских работ «Факторы и механизмы развития и реализации экономического потенциала населения регионов с позиции социо-культурного подхода».

Библиографический список

Адамеску А. Советский опыт регулирования территориального развития (критический анализ) // Экономист. 2017. № 3. С. 62–71.

Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 5. С. 21–41.

Гусарова М. В., Овчинникова М. А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 98–126.

Климанов В., Михайлова А. Синхронизация документов стратегического планирования в регионах и муниципалитетах // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 2. С. 24–29.

Красильников Д. Г., Троицкая Е. А. Концепция «New Public Management»: возможности и ограничения // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2011. Вып. 1. С. 81–91.

Кулаков Д. Н., Мусин Д. С. Подходы к оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ // Финансы. 2015. № 10. С. 14–20.

Мингалева Ж. А., Кузьмина Ю. Д. Глобальные стратегии экономического роста и развития в регионах // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 20. С. 17–21.

Ноженко Д. Ю. Предпосылки и факторы адаптации государственных программ субъекта Федерации [Электронный ресурс] // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2016. № 2. С. 149–155. URL: <http://vestnik-ku.ru/images/articles/2016/2/14.pdf> (дата обращения: 03.05.2017).

Тютюнник И. Г. Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов // Экономические стратегии. 2016. № 5. С. 154–159.

Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 73–83.

Argyrades D. Good Governance. Professionalism, ethics and responsibility // International Review of Administrative Sciences. 2006. Vol. 72, № 2. P. 155–170. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852306064607>.

Bates D. L., Dillard J. E. Wanted: a strategic planner for the 1990s // Journal of General Management. 1992. Vol. 18, № 1. P. 51–62. DOI: <https://doi.org/10.1177/030630709201800104>.

Birmingham R. C. Economic growth and strategies for economic development in Russia // Russian Analytical Digest. 2013. № 133. P. 5–9.

Bozeman B., Straussman J. Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass, 1991. 264 p.

Cooper J. Reviewing Russian strategic planning: the emergence of Strategy 2020 [Электронный ресурс] // NATO Defense College Research Review. 2012. URL: <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=338> (дата обращения: 03.05.2017).

Graham G., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in 21-st century // Policy Brief. 2003. № 15. P. 1–9.

Gruening G. Origin and theoretical basis of New Public Management // International Public Management Journal. 2001. Vol. 4, № 1. P. 1–25. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1).

Grünig R., Kühn R. Process-based strategic planning. N. Y.: Springer, 2011. 357 p.

Hood C. Public Management: The word, the movement, the science // The Oxford Handbook of Public Management / ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 7–26. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0002.

Kettl D. F. The global public management revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005. 101 p.

Mintzberg H. The rise and fall of strategic planning. London: FT, Pinter, 1994. 463 p.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N. Y.: Plume, 1993. 432 p.

Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011. 352 p.

Terry L. Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement // *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58, № 3. P. 194–200. DOI: 10.2307/976559.

Wong Y. Y., Maher T. E. An undeveloped subject: The interaction between environment and strategy // *Management Research News*. 1993. Vol. 16, № 1. P. 1–6. DOI: <https://doi.org/10.1108/eb028265>.

Информация об авторах

Шеломенцев Андрей Геннадьевич – д-р экон. наук, проф., руководитель отдела исследований региональных социально-экономических систем ФГБУН Институт экономики Уральского отделения РАН, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, директор ФГБУН Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова РАН, 163000, г. Архангельск, набережная Северной Двины, 23

ORCID: 0000-0003-1904-9587

ResearcherID: L-4779-2017

Электронный адрес: chel61@mail.ru

Дорошенко Светлана Викторовна – д-р экон. наук, доц., зав. сектором региональной предпринимательской политики ФГБУН Институт экономики Уральского отделения РАН, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29

ORCID: 0000-0002-8282-6062

ResearcherID: L-6719-2017

Электронный адрес: doroshenkos@mail.ru

Трушкова Екатерина Александровна – канд. экон. наук, мл. науч. сотрудник сектора региональной предпринимательской политики ФГБУН Институт экономики Уральского отделения РАН (Российская Федерация, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29

ORCID: 0000-0001-7232-2576

ResearcherID: H-2663-2017

Электронный адрес: trushkova_ea@inbox.ru

Шихвердиев Ариф Пирвелиевич – д-р экон. наук, зав. кафедрой экономической теории и корпоративного управления ФГБОУ ВО «Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина», 167001, г. Сыктывкар, Октябрьский проспект, 55

ORCID: 0000-0002-2969-3053

ResearcherID: E-7379-2016

Электронный адрес: shikverdiev@yandex.ru

Статья получена 21 сентября 2017 года

UDC 005.5:332.1

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-570-592

STRATEGY-2030: APPROACHES TO DEVELOPMENT IN RUSSIAN REGIONS

Andrey G. Shelomentsev

Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences, 29 Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia
Federal Center for Integrated Arctic Research, 23 Northern
Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russia
ORCID: 0000-0003-1904-9587
ResearcherID: L-4779-2017
E-mail: chel61@mail.ru

Svetlana V. Doroshenko

Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences, 29 Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia
ORCID: 0000-0002-8282-6062
ResearcherID: L-6719-2017
E-mail: doroshenkos@mail.ru

Ekaterina A. Trushkova

Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences, 29 Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia
ORCID: 0000-0001-7232-2576
ResearcherID: H-2663-2017
E-mail: trushkova_ea@inbox.ru

Arif P. Shikhverdiyev

Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin, 55
Oktyabrsky ave., 167001, Syktyvkar, Russia
ORCID: 0000-0002-2969-3053
ResearcherID: E-7379-2016
E-mail: shikverdiev@yandex.ru

For citation:

Shelomentsev, A. G., Doroshenko, S. V., Trushkova, E. A. and Shikhverdiyev, A. P. (2017), "Strategy-2030: Approaches to Development in Russian Regions", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 570–592, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-570-592.

Introduction. Adoption of the Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation» as well as the reforms undertaken in public administration and the budgetary sphere based on New Public Management and Good Governance principles updated the research on development of regional strategic planning.

New methodological content of research reveals itself, first of all, in a different approach to outlining stages of strategic planning and their specific features.

Aims. The central idea of the article is to define the main methodological approaches to formulation of a social and economic development strategy at a new stage of regional strategic planning.

The following methods were used: the system analysis methods; structural method; method of the comparative analysis; formal and logical method.

Results. Five stages in the evolution of regional strategic planning in the Russian Federation are identified, each stage being described in terms of its features and peculiarities. Based on the analysis, three main regional models of social and economic development strategy are revealed, differing in the following key features: goals-setting, consideration of spatial aspects, availability of specific instruments for achieving the goals set.

Conclusion. Transition from traditional to the strategic control system in the regions significantly differs in duration and applied approaches, the latter being affected by institutional choice within the system of content and time coordinates: «copying the federal center norms – consideration of regional specifics» and «advancing the federal center – lagging behind».

Key words: social and economic development strategy; strategic planning; region; administrative reform; implementation model; public administration; new public management

Acknowledgements. The article is produced as a part of planned research work at the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences no. 0404-2015-0021, within Information System for State Assignments and Plans of Research Works “Mechanism and factors influencing the development and realization of the regional population economic potential viewed from a socio-cultural perspective”.

References

- Adamesku, A. (2017), “Soviet experience of regulation of territorial development (critical analysis)”, *Economist*, no. 3, pp. 62–71.
- Bukhvald, E. M. and Valentik, O. N. (2015), “Strategic planning and new reference points of a policy of regional development in the Russian Federation”, *Economy: Yesterday, Today, Tomorrow*, no. 5, pp. 21–41.
- Gusarova, M. V. and Ovchinnikov, M. A. (2014), “By results in system of public administration in Russia: approaches and results of reforming over the last 10 years”, *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 98–126.
- Klimanov, V. and Mikhaylova, A. (2015), “Synchronization of documents of strategic planning in regions and municipalities”, *Theoretical and Practical Aspects of Management (Problemy teorii i praktiki upravleniya)*, no. 2, pp. 24–29.
- Krasilnikov, D. G. and Troitskaya, E. A. (2011), “The Concept of the New Public Management: Possibilities and Limits”, *Review of Political Science*, no. 1, pp. 81–91.

Kulakov, D. N. and Musin, D. S. (2015), "Approaches to an assessment of efficiency of the budgetary expenses on implementation of state programs", *Finansy*, no. 10, pp. 14–20.

Mingaleva, Zh. A. and Kuzmina, Yu. D. (2009), "The global strategy of economic growth and development in regions", *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, no. 20, pp. 17–21.

Nozhenko, D. Y. (2016), "Prerequisites and factors of adaptation of state programs of the RF subject" [Online], *Corporate Governance and innovative economic development of the North: Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Sykt'yvkar State University*, no. 2, pp. 149–155, available at: <http://vestnik-ku.ru/images/articles/2016/2/14.pdf> (Accessed May 3, 2017).

Tyutyunnik, I. G. (2016), "Enhancement of the state programs as main instrument of increase in efficiency of the budgetary expenditures", *Economic strategies*, no. 5, pp. 154–159.

Shvetsov, A. (2006), "Liberalization of the state regional policy", *Voprosy Ekonomiki*, no. 7, pp. 73–83.

Argyrades, D. (2006), "Good Governance. Professionalism, ethics and responsibility", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, no. 2, pp. 155–170, doi: <https://doi.org/10.1177/0020852306064607>.

Bates, D. L. and Dillard, J. E. (1992), "Wanted: a strategic planner for the 1990s", *Journal of General Management*, vol. 18, no. 1, pp. 51–62, doi: <https://doi.org/10.1177/030630709201800104>.

Birmingham, R. C. (2013), "Economic growth and strategies for economic development in Russia", *Russian Analytical Digest*, vol. 133, pp. 5–9.

Bozeman, B. and Straussman, J. (1991), *Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness*, Jossey-Bass, San Francisco, USA.

Cooper, J. (2012), "Reviewing Russian strategic planning: the emergence of Strategy 2020" [Online], *NATO Defense College Research Review*, available at: <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=338> (Accessed May 3, 2017).

Graham, G., Amos, B. and Plumptre, T. (2003), "Principles for Good Governance in 21-st century", *Policy Brief*, no. 15, pp. 1–9.

Gruening, G. (2001), "Origin and theoretical basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, vol. 4, no. 1, pp. 1–25, doi: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1).

Grünig, R. and Kühn, R. (2011), *Process-based strategic planning*, Springer, N. Y., USA.

Hood, C. (2007), "Public Management: The word, the movement, the science", in Ferlie, E., Lynn, L. Jr. and Pollitt, C. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 7–26. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0002.

Kettl, D. F. (2005), *The global public management revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., USA.

Mintzberg, H. (1993), *The rise and fall of strategic planning*, FT, Pentice Hall, London, UK.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1993), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, N. Y., USA.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Terry, L. (1998), "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement", *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, pp. 194–200, doi: 10.2307/976559.

Wong, Y. Y. and Maher, T. E. (1993), "An undeveloped subject: The interaction between environment and strategy", *Management Research News*, vol. 16, no. 1, pp. 1–6, doi: <https://doi.org/10.1108/eb028265>.

Received September 21, 2017

УДК 005.5:353(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-593-606

ИЗДЕРЖКИ НА ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. СЕМЕНОВ

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Саратов, Россия

Для цитирования:

Семенов А. В. Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 593–606. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-593-606.

Введение: статья посвящена исследованию особенностей процесса организации общественных обсуждений проектов документов стратегического планирования на региональном уровне. Особое внимание уделено рассмотрению ключевых характеристик видов публичных обсуждений, используемых при разработке правового регулирования.

Цель: предложить типологию затрат, связанных с взаимодействием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и заинтересованных лиц при обсуждении проектов документов стратегического планирования.

Методы: общенаучные методы: сравнительный анализ, синтез; формально-логический метод.

Результаты: проведен сравнительный анализ нормативной правовой базы федерального и регионального уровней, регулирующей проведение публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов в области стратегического планирования. Определены потенциальные транзакционные издержки, связанные с организацией публичных обсуждений проектов документов стратегического планирования. Определена степень значимости вида издержек для наиболее распространенных видов публичных обсуждений.

Заключение: представленная автором классификация транзакционных издержек может стать основой для определения количественного объема потенциальных затрат, связанных с организацией общественных обсуждений проектов стратегических документов в регионах Российской Федерации.

Ключевые слова: эффективность государственного управления; документы стратегического планирования; транзакционные издержки; публичное обсуждение; общественное слушание; социально-экономическое развитие

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях стратегическое планирование становится приоритетным инструментом социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Региональное развитие является многоплановым процессом, приводящим к корректировке как социальной структуры населения региона, поведения людей, так и особенностей функционирования обще-

ственных и экономических институтов (Матвеев и др., 2017, с. 642). Поэтому при разработке стратегических документов необходимо принимать во внимание принцип партисипативности стратегического планирования, предполагающий участие в процессе разработки всех заинтересованных лиц, на которых повлияет реализация этих документов, в том числе для понимания своей роли в социально-экономическом развитии региона (Флад и Джексон, 2012, с. 55).

В настоящее время методология государственного стратегического планирования включает в себя формирование прогнозов, стратегий развития, планов и программ их реализации, в том числе определение методов мониторинга, контроля и ответственности за достижение поставленных целей (Генералова, 2016, с. 106). При этом организация системы стратегического планирования сопряжена с определенным уровнем затрат, связанных как с формированием и утверждением документов стратегического планирования (трансформационные издержки), так и с обеспечением эффективного процесса стратегического планирования и высокого уровня качества разрабатываемых документов (транзакционные издержки).

Категория «транзакционные издержки» рассматривается экономистами в рамках многочисленных исследований взаимодействия хозяйствующих субъектов при осуществлении рыночных транзакций. С точки зрения неoinституциональной теории, взаимодействие участников стратегического планирования также связано с осуществлением транзакций: транзакций управления и транзакций рационализации (Commons, 1931), объектом которых выступает изменение поведения региональных органов власти при составлении стратегических документов (Семенов, 2017, с. 224). Однако ощущается потребность в исследованиях, посвященных анализу данной категории в рамках стратегического планирования, поскольку эффективность его результатов напрямую зависит от затрат органов исполнительной власти на достижение компромисса между участниками процесса относительно итоговых документов и обеспечение исполнения предписаний этих документов (Семенов, 2016, с. 189).

Таким образом, систематизация транзакционных издержек, возникающих при разработке документов стратегического планирования, с последующей детализацией издержек организации и проведения общественных обсуждений проектов стратегических документов является актуальной исследовательской задачей, решение которой обеспечит формирование методологической базы для оценки общего объема транзакционных издержек стратегического планирования.

ТЕОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В рамках нового направления современной экономической теории – неoinституционализма в научных трудах ряда зарубежных (Arrow, 1983; Cheung, 1992; Commons, 1931; Dahlman, 1979; Demsetz, 1968; Eggertsson, 1990; Furuboth and Richter, 2005; Milgrom and Roberts, 1992; North, 2005; Wallis and North, 1986; Williamson, 1985, 1998) и отечественных экономистов (Аузан, 2005; Радаев, 1999; Сарайкин и Пуряев, 2006; Шаститко, 2002) получила раз-

витие теории транзакционных издержек, родоначальником которой является Нобелевский лауреат по экономике Р. Коуз («Природа фирм», 1937 год) (Коуз, 2007). Первоначально транзакционные издержки трактовались как издержки использования рынка. С развитием неинституциональной теории авторами предлагались различные подходы к пониманию и типологии транзакционных издержек. В настоящее время наиболее распространенной является классификация издержек, разработанная К. Далманом. Она включает в себя издержки на сбор и обработку информации, издержки на проведение переговоров и принятие решений, издержки на осуществление контроля и принуждение к выполнению условий контракта (Dahlman, 1979).

При анализе процесса государственного стратегического планирования на региональном уровне ранее была определена следующая классификация транзакционных издержек разработки документов стратегического планирования (Семенов, 2017, с. 225):

- 1) издержки обеспечения согласованности и сбалансированности стратегических документов;
- 2) издержки организации и проведения публичных обсуждений;
- 3) издержки мониторинга и контроля качества исполнения органами исполнительной власти субъекта РФ поручений, выданных в процессе разработки документов стратегического планирования.

Стоит отметить, что первый и третий виды транзакционных издержек главным образом связаны с межуровневым и внутриуровневым взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления. В свою очередь, издержки организации и проведения публичных обсуждений при разработке стратегических документов характеризуют особенности взаимодействия органов власти и всех институциональных единиц, функционирующих на определенной территории.

В настоящее время публичное обсуждение становится неотъемлемой частью процесса разработки правового регулирования в области стратегического планирования. Возможность проведения общественных обсуждений в отношении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, закреплена на законодательном уровне¹. Также Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 851 утверждены правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения². В рамках исполнения «майских» указов Президента РФ на специализированном портале <http://regulation.gov.ru/> сформирована система для размещения информации о подготовке федеральными органами

¹ Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 09.02.2011 № 167. URL: <http://base.garant.ru/12182724> (дата обращения: 10.10.2017).

² О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 25.08.2012 № 851. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134469/ (дата обращения: 01.10.2017).

исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, которые должны проходить общественное обсуждение. Федеральные органы власти, а также органы власти некоторых субъектов Федерации, присоединившихся к региональной версии портала, обязаны размещать информацию на этапе формирования концепции документа³.

В общем представлении публичные обсуждения – один из эффективных способов получения актуальной информации о состоянии интересующей сферы в условиях ограниченных сроков исследования. Согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», публичное обсуждение как механизм общественного контроля представляет собой обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов власти с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц этих органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением⁴. Ключевое предназначение таких обсуждений заключается в получении обратной связи от адресатов правового регулирования для формирования объективной оценки положительных и отрицательных эффектов от внедрения предлагаемых изменений (Громыко и Курячая, 2015, с. 126).

Стоит отметить, что документы стратегического планирования, разрабатываемые на региональном уровне, утверждаются соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ, а следовательно, на них распространяется действующее федеральное и региональное регулирование общественных обсуждений.

В настоящее время определены ключевые принципы, на которых должна основываться эффективная организация общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов⁵:

- максимальное вовлечение в процесс обсуждений и максимальный учет интересов всех заинтересованных групп;
- обеспечение прозрачности процедур, объективность и независимость выбора респондентов;
- привлечение представителей экспертного сообщества;
- информирование о проведении публичных обсуждений, достаточное для привлечения необходимого количества респондентов.

Стоит отметить, что при организации публичных обсуждений актуален тезис о «государственном рационализме», подразумевающий рассмотрение каждой существенной для регионального развития идеи, какой бы фантастической и странной она на первый взгляд не показалась. Перед органами власти

³ Общественное обсуждение НПА: переход к качеству [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/events/5509521/> (дата обращения: 05.10.2017).

⁴ Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ (дата обращения: 17.10.2017).

⁵ Методическое руководство к организации публичного обсуждения проекта нормативного правового акта на всех стадиях его подготовки [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/PublKons.pdf> (дата обращения: 30.09.2017).

стоит задача по систематизации работы в этом направлении (Сивицкий, 2014, с. 395). Поэтому привлечение большого количества граждан к обсуждению проблем социально-экономического развития региона должно заключаться как в подготовке индивидуальных ответов по каждому предложению, так и в размещении сводных статистических данных по всему объему поступивших предложений в средствах массовой информации, а также на официальных сайтах органов власти субъекта Российской Федерации (Ишбульдина и Ермоленко, 2017, с. 18).

Исходя из определения, а также разнообразия форм взаимодействия органов власти и заинтересованных групп можно говорить о существовании двух основных видов общественных обсуждений: очные обсуждения и заочные обсуждения.

В контексте данной статьи под очными обсуждениями следует понимать мероприятия, позволяющие обеспечить диалог между разработчиком и заинтересованными лицами по структуре и содержанию документов стратегического планирования. Среди очных обсуждений можно выделить конференции, круглые столы, дискуссии, публичные слушания, фокус-группы, интервьюирование, очное анкетирование и т.д.

В то же время под заочными обсуждениями следует понимать действия органов власти, направленные на привлечение как можно большего круга заинтересованных лиц к обсуждению документов стратегического планирования без непосредственного личного взаимодействия с представителями органов власти. Самым распространенным вариантом заочных публичных обсуждений является обсуждение проекта нормативного правового акта в сети Интернет. В качестве иных вариантов можно выделить заочное анкетирование, целевую рассылку опросных листов и др.

Таким образом, существуют различные варианты обмена мнениями по вопросу разрабатываемого правового регулирования, отличающиеся уровнем формальности и объемом целевой аудитории. Рассмотрим основные виды очных и заочных публичных обсуждений.

Круглый стол, как одна из форм очных публичных обсуждений, представляет собой коммуникационное взаимодействие людей, обеспечивающее многообразие точек зрения по поводу обсуждаемой проблемы. Однако эффективность круглого стола может быть незаметна в силу ощущения хаотичности, многословия участников и отсутствия конкретных результатов. Поэтому обсуждение не должно превышать двух часов, а количество участников должно быть подобрано таким образом, чтобы каждый мог высказать свою точку зрения. Участники круглого стола обеспечиваются необходимыми канцелярскими принадлежностями и техническими устройствами, чтобы обмен мнениями был продуктивен, и выступающие имели возможность наглядно продемонстрировать материал.

В качестве одной из разновидностей круглого стола можно отметить экспертное обсуждение. Ключевым отличием от общей формы обсуждения является целевой подбор участников мероприятия. Здесь в качестве спикеров привлекаются специалисты в определенной области, связанной с обсуждаемой

темой, специалисты из смежных областей, а также разного рода специалисты-междисциплинарии.

В рамках панельного обсуждения формулируется проблема, которую на первом этапе участники обсуждают в микрогруппах и вырабатывают единую точку зрения на ее решение. На втором этапе происходит «защита» сформированных взглядов представителями микрогрупп. Панельное обсуждение заканчивается по истечении определенного промежутка времени или после принятия общего решения.

Ранее представленные формы очных публичных обсуждений чаще всего являются официальными мероприятиями и носят формальный характер. В качестве иной формы обсуждений можно отметить неформальные краткие переговоры с представителями заинтересованных сторон или экспертами. Проводятся такие встречи, зачастую, до начала официальных обсуждений с целью определения возможной целевой аудитории, заинтересованной в решении планируемой к обсуждению проблемы, а также уточнения правильности формулировок, используемых в документах. Стоит отметить, что наибольшая эффективность неформальных переговоров наблюдается на первой стадии обсуждения документа.

Заочное анкетирование представляет собой заполнение предварительно разработанной и донесенной до заинтересованных сторон анкеты, включающей вопросы общего характера по тематике регулирования⁶. Представленная форма обсуждения является особенно эффективной в условиях формирования потенциальных участников очных публичных обсуждений, так как вместе с вопросами, касающимися регулирования, в анкету включены вопросы, ответы на которые позволят отнести респондента к той или иной целевой группе для последующего привлечения к обсуждению.

Однако в рамках анкетирования возможно получить обратную связь по формулировкам только общих вопросов. В целях подробного изучения проблемы может быть использован инструмент целевой рассылки опросных листов, касающихся определенных аспектов регулирования. В данном случае пакет предварительно сформированных документов, включающих опросный лист, рассылается только определенному кругу заинтересованных лиц – экспертам – участникам публичного обсуждения.

При организации самой распространенной формы заочных обсуждений – размещение проекта нормативного правового акта в сети Интернет – органы власти обеспечивают размещение текста проекта акта на общедоступной странице официального сайта органа власти или специализированном сайте (к примеру, regulation.gov.ru). Дополнительно к тексту проекта размещаются формы обратной связи: указывается контактный телефон и электронная почта структурного подразделения органа власти. По итогам обсуждения формируется сводная информация с указанием статуса учета предложений, которая также публикуется в сети Интернет.

Отметим, что использование той или иной формы публичного обсуждения зависит в первую очередь от необходимости сбора общей инфор-

⁶ Там же.

мации о регулировании и от обеспечения максимально широкого охвата аудитории, ее качественного состава, а также временных и бюджетных ограничений⁷.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Вышеназванные характеристики публичных обсуждений позволяют определить типовые этапы проведения очных и заочных общественных обсуждений проектов документов стратегического планирования (рисунок).



Рис. Типовые этапы проведения публичных обсуждений /
Fig. Typical stages of public discussions organization

Примечание: публикация материалов в общем доступе характерна только для заочных публичных обсуждений в сети «Интернет».

Источник: составлено автором.

В то же время анализ упрощенной модели организации очных и заочных публичных обсуждений позволяет предположить существование следующих видов потенциальных затрат, связанных с проведением обсуждений:

⁷ Там же.

- издержки на отбор участников обсуждений;
- издержки на свод поступивших предложений;
- материально-технические издержки;
- издержки на оповещение участников обсуждений.

Рассмотрим особенности выделенных издержек применительно к формам публичных обсуждений, представленных в данной статье (таблица).

Таблица / Table

Транзакционные издержки организации и проведения публичных обсуждений /
Public discussions transaction costs

Вид публичного обсуждения	Вид транзакционных издержек			
	Издержки на отбор участников	Издержки на оповещение	Организационные издержки	Издержки на свод предложений
Обсуждение в сети	нет	не значительны	не значительны	значительны
Анкетирование	нет	не значительны	не значительны	значительны
Целевая рассылка	значительны	значительны	нет	не значительны
Круглый стол	не значительны	не значительны	значительны	значительны
Панельная дискуссия	не значительны	не значительны	значительны	значительны
Неформальные переговоры	значительны	значительны	не значительны	не значительны
Экспертное обсуждение	значительны	значительны	не значительны	не значительны

Источник: составлено автором.

Степень значимости того или иного вида издержек при организации конкретного вида публичного обсуждения определена по следующим критериям:

- 1) для первой и второй групп издержек – необходимость поиска и отбора узкоспециализированных экспертов;
- 2) для третьей группы издержек – потенциальный объем участников обсуждений;
- 3) для четвертой группы издержек – потенциальный объем поступающих предложений.

Из приведенной выше таблицы хорошо видно, что издержки на отбор участников публичного обсуждения предельно высоки при организации обсуждений, когда особое внимание уделяется не количеству участников обсуждения, а их качественному составу. Целевая рассылка, неформальные переговоры и экспертное обсуждение имеют целью подробное рассмотре-

ние определенной проблемы, а следовательно, требуют определенных затрат на привлечение экспертов в исследуемой сфере.

В то же время персонифицированный подход к подбору участников публичного обсуждения влечет за собой увеличение издержек на оповещение о дате, времени и месте проведения мероприятий. Причем рост издержек прямо пропорционален росту числа привлекаемых экспертов, так как приглашения и материалы рассылаются каждому эксперту отдельно. Что касается иных видов обсуждений, то при организации круглого стола, панельной дискуссии, а также заочного анкетирования и обсуждения проекта стратегического документа в сети Интернет участники публичных обсуждений могут быть привлечены путем размещения сведений о предстоящих мероприятиях, текстов разработанных документов, анкет и форм обратной связи на официальных сайтах органов власти или в средствах массовой информации.

Организационные издержки присутствуют практически в каждом виде публичного обсуждения. Причем объем таких издержек на проведение очных мероприятий превалирует над издержками на проведение заочных мероприятий, так как кроме подготовки раздаточного материала требуется осуществить поиск помещения, соответствующего планируемому количеству участников публичного обсуждения.

Издержки на свод предложений в большей степени характеризуют процесс проведения заочных мероприятий, так как при неограниченном количестве участников обсуждений появляется вероятность спама и дополнительных затрат на обработку больших объемов информации. В то же время организация круглых столов и панельных дискуссий связана со значительными издержками на свод предложений в силу большого количества участников.

Для количественной оценки потенциального объема издержек организации и проведения публичных обсуждений может быть использована методика стандартных издержек, разработанная Минэкономразвития России⁸, где ключевыми единицами для расчета являются средняя заработная плата в регионе, количество трудочасов на подготовку материалов и проведение мероприятий, а также объем расходных материалов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, издержки организации и проведения публичных обсуждений являются неотъемлемым элементом системы государственного стратегического планирования на региональном уровне.

По итогам анализа типовых этапов проведения очных и заочных общественных обсуждений проектов документов стратегического планирования на региональном уровне определена совокупность потенциальных транзакционных издержек, связанных с организацией публичных обсуждений: издержки

⁸ Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189207/ (дата обращения: 13.10.2017).

на отбор участников обсуждений, издержки на свод поступивших предложений, издержки на оповещение участников обсуждений и материально-технические издержки. В то же время определена степень значимости представленных видов издержек для конкретного вида публичного обсуждения на основе ключевых критериев: необходимость поиска и отбора узкоспециализированных экспертов, потенциальный объем участников процесса стратегического планирования – участников публичных обсуждений, потенциальный объем поступающих предложений.

Представленная в рамках статьи типология затрат позволяет обозначить несколько направлений научных исследований: количественная (качественная) оценка издержек на организацию и проведение публичных обсуждений, формирование методологии определения объема транзакционных издержек, возникающих при разработке документов стратегического планирования.

Библиографический список

Аузан А. А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2005. 415 с.

Генералова С. В. Ориентация государственного стратегического планирования на модернизацию экономики Российской Федерации // Сб. науч. тр. конф. «Консервативные традиции и либеральные ценности в постсоциалистической России». Саратов: Поволж. ин-т управления им. П. А. Столыпина, 2016. С. 106–108.

Громыко С. В., Курячая М. М. Проблемы совершенствования процедур общественных обсуждений и публичных слушаний в механизме общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1, № 3 (3). С. 124–131.

Ишбульдина М. А., Ермоленко В. В. Технология краудсорсинга в государственном региональном управлении // Проблемы общества и экономики, основанных на знании: инновации и неоиндустриализация. Краснодар: Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2017. С. 12–21.

Коуз Р. Фирма, рынок и право / пер. с англ. Б. Пинскер. М.: Новое изд-во, 2007. 224 с.

Матвеев Ю. В., Степанова Т. Е., Матвеев К. Ю. Региональное развитие как инновационно-инвестиционный процесс институционального управления // Креативная экономика. 2017. Т. 11, № 5. С. 637–658. DOI: 10.18334/се.11.5.37861.

Радаев В. В. Российский бизнес: структура транзакционных издержек // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 5–19.

Сарайкин А. В., Пуряев А. С. Транзакционный анализ деятельности машиностроительных корпораций // Машиностроитель. 2006. № 7. С. 2–6.

Семенов А. В. Разработка документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации: транзакционные издержки // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7. № 2 (23). С. 220–227.

Семенов А. В. Трансакционные издержки в стратегическом планировании // Материалы всерос. науч.-практ. конф. «Управление стратегическим развитием территории»: сб. науч. тр. Поволж. ин-та управления им. П. А. Столыпина. Саратов, 2016. С. 189–191.

Сивицкий В. А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 393–396.

Флад Р. Л., Джексон М. С. Обзор интерактивного планирования // Проблемы управления в социальных системах. 2012. Т. 4. № 7. С. 50–60.

Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002. 591 с.

Arrow K. J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation // Collected Papers of Kenneth J. Arrow, Volume 2: General Equilibrium. N. Y.: Belknap Press, 1983. P. 133–155.

Cheung S. On the new institutional economics // Contract economics / Ed. by L. Werin, H. Wijkander. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers, 1992. P. 48–65.

Commons J. R. Institutional economics // The American Economic Review. 1931. Vol. 21, № 4. P. 648–657.

Dahlman C. J. The problem of externality // The Journal of Law and Economics. 1979. Vol. 22, № 1. P. 141–162.

Demsetz H. The cost of transacting // The Quarterly Journal of Economics. 1968. Vol. 82, № 1. Pp. 33–53. DOI: 10.2307/1882244.

Eggertsson T. Economic behavior and institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 404 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609404>.

Furuboth E., Richter R. Institutions and economic theory. Contribution of the new institutional economics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005. 672 p. DOI: 10.3998/mpub.6715.

Milgrom P., Roberts J. Economics, organization and management. London: Prentice-Hall International, 1992. 621 p.

North D. C. Understanding the process of economic change. Princeton: Princeton University Press, 2005. 53 p.

Wallis J. J., North D. C. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970 // Long-term factors in American economic growth / Ed. by S. L. Engerman, R. E. Gallman. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–162.

Williamson O. E. Reflections on the new institutional economics // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1985. Vol. 141, № 1. P. 187–195.

Williamson O. E. The Economic institutions of capitalism: Firms, markets and relational contracting. N. Y.: The Free Press, 1998. 468 p.

Информация об авторе

Семенов Александр Владимирович – аспирант кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П. А. Столыпина – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 410012, Россия, г. Саратов, ул. Московская, 164

ORCID: 0000-0003-2398-4287

ResearcherID: S-2461-2017

Электронный адрес: alvlsem@yandex.ru

Статья получена 30 октября 2017 года

UDC 005.5:353(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-593-606

DEVELOPMENT OF REGIONAL STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS: THE PUBLIC DISCUSSIONS COSTS

Aleksandr V. Semenov

Stolypin Volga Region Institute of Administration – branch of
the Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration, 164 Moskovskaya str., Saratov, 410012,
Russia

ORCID: 0000-0003-2398-4287

ResearcherID: S-2461-2017

E-mail: alvlsem@yandex.ru

For citation:

Semenov, A. V. (2017), "Development of Regional Strategic Planning Documents: the Public Discussions Costs", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 593–606, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-593-606.

Introduction. The article is devoted to the study of the features of the organization of the strategic planning process at the regional level.

Aims. The article is aimed at identifying transaction costs of interaction between regional authorities and stakeholders when discussing draft strategic planning documents.

Methods are comparative analysis and synthesis; formal and logical method.

Results. The analysis has been conducted of the legal framework regulating the procedures for public discussion of draft normative legal acts at the federal and regional levels. As a result the potential transaction costs associated with organizing public discussions of strategic planning documents have been outlined. Besides, the author attempted to determine the importance of costs types for the most common varieties of public discussions.

Conclusion. Classification of public discussions transaction costs presented in the article can form the basis for determining the quantitative amount of potential costs associated with discussions of regional documents on strategic planning.

Key words: effectiveness of public administration; strategic planning documents; transaction costs; public discussion; public hearing; socio-economic development

References

- Auzan, A. A. (2005), *Institutsional'naya ekonomika: Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya* [Institutional economics: a new institutional economic theory], Infra-M, Moscow, Russia.
- Gegeralova, S. V. (2016), "The focus of state strategic planning for the modernization of the Russian economy", *Konservativnye traditsii i liberal'nye tsennosti v postsotsialisticheskoi Rossii* [Conservative traditions and liberal values in post-socialist Russia. Proceedings of international research-to-practice conference], Stolypin Volga Region Institute of Administration, Saratov, Russia, pp. 106–108.
- Gromyko, S. V. and Kuryachaya, M. M. (2015), "The problems of improving the procedures of public debates and public hearings in the mechanism of public control in the Russian Federation", *Vestnik tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya*, vol. 1, no. 3, pp. 124–131.
- Ishbul'dina, M. A. and Ermolenko, V. V. (2017), "The crowdsourcing technology in state regional management", *Problemy obshchestva i ekonomiki, osnovannyh na znanii: innovatsii i neoindustrializatsiya* [Problems of society and economy based on knowledge: innovation and neoindustrialization. Collection of young researchers scientific articles], Kuban State University Press, Krasnodar, Russia, pp. 12–21.
- Coase, R. (2007), *Firma, rynek, pravo* [The firme, the market and the law], Translated by Pinsker, R., Novoe Izdatel'stvo, Moscow, Russia.
- Matveev, Yu. V., Stepanova, T. E. and Matveev, K. Yu. (2017), "Regional development as an innovative and investment process of institutional management", *Creative Economy*, vol. 11, no. 5, pp. 637–658, doi: 10.18334/ce.11.5.37861.
- Radaev, V. V. (1999), "Russian business: the structure of transaction costs", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 5–19.
- Saraikin, A. V. and Puryaev, A. S. (2006), "Transaction analysis of the engineering corporations activities", *Mashinostroitel'*, no. 7, pp. 2–6.
- Semenov, A. V. (2017), "Development regional strategic planning documents: transaction costs", *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment*, vol. 7, no. 2, pp. 220–227.
- Semenov, A. V. (2016), "Transaction costs of strategic planning", *Upravlenie strategicheskimi razvitiem territorii* [Management of territorial strategic development. Proceedings of the Conference], Stolypin Volga Region Institute of Administration, Saratov, Russia, pp. 189–191.
- Savitskii, V. A. (2014), "Public discussion of bills: democracy or state rationalism", *Yuridicheskaya tekhnika*, no. 8, pp. 393–396.
- Flood, R. L. and Jackson, M. C. (2012), "An overview of interactive planning", *Problems of Governance*, no. 7, pp. 50–60.
- Shastitko, A. E. (2002), *Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya* [New institutional economic theory], Economics Faculty of Lomonosov Moscow State University, TEIS, Moscow, Russia.
- Arrow, K. J. (1983), "The Organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation", in *Collected Papers of Kenneth J. Arrow, Volume 2: General Equilibrium*, Belknap Press, N. Y., USA, pp. 133–155.

Cheung, S. (1992), "On the new institutional economics", in Werin, L. and Wijkander, H. (ed.), *Contract Economics*, Blackwell Publishers, Oxford, Cambridge, UK, pp. 48–65.

Commons, J. R. (1931), "Institutional economics", *The American Economic Review*, vol. 21, no. 4, pp. 648–657.

Dahlman, C. J. (1979), "The problem of externality", *The Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 1, pp. 141–162.

Demsetz, H. (1968), "The cost of transacting", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, no. 1, pp. 33–53, doi: 10.2307/1882244.

Eggertsson, T. (1990), *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609404>.

Furuboth, E. G. and Richter, R. (2005), *Institutions and economic theory. Contribution of the new institutional economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, USA, doi: 10.3998/mpub.6715.

Milgrom, P. and Roberts, J. (1992), *Economics, organization and management*, Prentice-Hall Int., London, UK.

North, D. C. (2005), *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Wallis, J. J. and North, D. C. (1986), "Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970", in Engerman, S. L. and Gallman, R. E. (ed.), *Long-term factors in American economic growth*, University of Chicago Press, Chicago, USA, pp. 95–162.

Williamson, O. E. (1985), "Reflections on the new institutional economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 141, no. 1, pp. 187–195.

Williamson, O. E. (1998), *The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting*, The Free Press, N. Y., USA.

Received October 30, 2017

УДК 352:338.4:620.9

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-607-628

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

К. М. ЛАПШИНА

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Лапшина К. М. Роль региональных властей в обеспечении энергетической безопасности субъектов РФ // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 607–628. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-607-628.

Введение: энергетическая эффективность и энергетическая безопасность регионов России является одним из основных показателей состояния национальной экономики, позволяющих установить степень защищенности населения и бизнеса от внутренних и внешних угроз, отражающих состояние устойчивости субъектов РФ в социально-экономической сфере и все в большей степени определяющих качество жизни населения. Это также важно в контексте формирования устойчивого развития территорий и социальных сообществ. Различные программы энергоэффективности являются центральным компонентом энергетической политики многих стран как на федеральном, так и региональном и местном уровнях.

Цель: основываясь на результатах анализа современных научных подходов в области устойчивого развития, энергоэффективности и повышения качества жизни людей, провести сравнительный анализ и определить динамику энергообеспеченности и энергоэффективности субъектов РФ, а также роль региональных властей в обеспечении энергоэффективности региональной экономики.

Методы: сравнительный анализ рейтинговых оценок энергообеспеченности и энергоэффективности российских регионов за 2011–2016 годы.

Результаты: полученные результаты сравнительного анализа представляют собой эффективный инструмент управления, который позволяет определить, какие регионы отвечают требованиям текущей государственной политики в части повышения энергоэффективности и насколько успешна власть в достижении поставленных целей.

Выводы. Результаты исследования имеют практическое значение для выявления слабых и сильных сторон деятельности региональных и муниципальных властей в направлении обеспечения мероприятий по повышению энергоэффективности региональной экономики и жилищно-бытовой сферы.

Ключевые слова: энергообеспеченность российских регионов; энергетическая безопасность регионов; качество жизни населения; рейтинг энергоэффективности регионов; интегральный индекс; социально-экономическое развитие региона

ВВЕДЕНИЕ

Повышение эффективности использования энергии является важной задачей в глобальном энергетическом балансе и направлением национальной политики в области энергетики за последние 30 лет (Van Buskirk et al., 2014). Результаты исследований показали, что «без повышения энергоэффективности страны ОЭСР использовали бы примерно на 49 % больше энергии,

чем было фактически потреблено с 1998 года» (Geller et al., 2006). Различные программы энергоэффективности стали центральным компонентом энергетической политики многих стран как на федеральном, так и региональном и местном уровнях (Aghion et al., 2009). Сдерживающими факторами на пути реализации этих программ являются отсутствие данных для определения исходных условий при разработке и реализации конкретных мероприятий в рамках таких программ, слабая оценка экономического потенциала мероприятий по росту энергосбережения и энергоэффективности, а также низкое качество мониторинга результатов их реализации для оценки эффективности программ и их возможной корректировке. Особые затруднения это вызывает в странах и регионах с большой территорией и сложной системой энергообеспечения. Безусловно, это относится и к России.

Электроэнергетика России является крупнейшей инфраструктурной отраслью, обеспечивающей население и предприятия страны теплом и электроэнергией с необходимым уровнем надежности. Развитие электроэнергетики в России зависит от нескольких факторов: природно-климатические условия, масштабы территории страны, социально-экономические особенности, политика федеральных, региональных и местных властей в отношении вопросов энергообеспеченности своих территорий и степени надежности энергоснабжения.

Единая энергетическая система России включает 70 региональных энергосистем, которые, объединившись, образуют 7 энергетических систем: Сибири, Урала, Востока, Центра, Средней Волги, Юга и Северо-Запада. Перечисленные энергосистемы соединены межсистемными высоковольтными линиями электропередачи напряжением 220–500 кВт и выше и работают в синхронном режиме.

В единую энергетическую систему (ЕЭС) России входит около 700 электростанций мощностью свыше 5 МВт. На 1 января 2017 года общая установленная мощность электростанций ЕЭС России составила 236 343,63 МВт.

Все станции ежегодно вырабатывают около триллиона кВт*ч электроэнергии, в сетевом хозяйстве ЕЭС России функционирует более 10 700 линий электропередачи класса напряжения 110–1150 кВ. Электроэнергетическая отрасль решает стратегические и оперативные экономические и социальные задачи, поэтому является одной из самых приоритетных в системе отраслей народного хозяйства. Благодаря энергетике создаются комфортные условия жизнедеятельности человека, как в быту, так и на производстве.

Сегодня электроэнергетика России претерпевает изменения: меняется система государственного регулирования отрасли, создаются новые компании, рынок электроэнергии приобретает конкурентные черты, осуществляется разделение функций, характерных для естественных монополий (оперативно-диспетчерское управление, передача электроэнергии), и функций, присущих конкурентным отраслям (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис)¹.

¹ Состояние отрасли [Электронный ресурс]: офиц. сайт М-ва энергетики Рос. Федерации. URL: minenergo.gov.ru/node/539 (дата обращения: 05.11.2017).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучение современных отечественных и зарубежных научных работ, посвященных вопросам устойчивого развития общества, качества жизни людей через призму потребления различных видов энергии и экономии основных источников энергии, показало следующее. Ключевые исследования фокусируются на реализации новой селективно-ограниченной энергосберегающей политики (Fang et al., 2012, 2014), оптимизации будущих энергетических ресурсов (Ramsden, 2013), анализе различных стратегий энергосбережения в индивидуальном поведении (Heiskanen et al., 2010). Ученые изучают использование электроэнергии в промышленном секторе разных стран (Abdelaziz, et al., 2011; Hamit-Haggag, 2012; Fourcroy et al., 2012), жилом секторе (McNeil and Bojda, 2012) и домашних хозяйствах (Brandon and Lewis, 1999; Abrahamse and Steg, 2009; Thøgersen, 2017). Исследуются также энергетические системы тех стран, где электросети характеризуются особой протяженностью, что создает значительные потери электроэнергии (Шойимова, 2015).

Часть современных исследователей считают, что можно обеспечить более высокое качество жизни за счет создания сообществ с низким уровнем выбросов углерода, т. е. сообществ, которые используют не углеводородные (нефтяные, газовые), а альтернативные источники энергии (Безруких, 2005; Feliciano and Prosperi, 2011; Foxon, 2011). В рамках этого направления анализируются возможности развития альтернативных источников энергии – солнца, геотермальных вод, ветра и т.д. (Kilkis, 2002; Mingaleva and Shpak, 2015). Изучается возможность изменения мотивации людей в направлении принятия ими низкоуглеродного образа жизни (Howell, 2013). Также проводится исследование социальных норм и стандартов энергоэффективности в поведении людей (Abrahamse et al., 2005; Biggart and Lutzenhizer, 2007; Gerke et al., 2017).

В современной зарубежной литературе широко представлены международные базы данных об эффективных инструментах обеспечения энергоэффективности (Allcott, 2011). Большой блок исследований посвящен проблеме загрязнения окружающей среды от объектов электроэнергетики и теплоэнергетики. Однако мало внимания уделяется вопросам фактического воздействия энергосбережения на окружающую среду.

Основываясь на результатах современных научных подходов в области устойчивого развития, энергоэффективности и повышения качества жизни людей, была поставлена цель проведения сравнительного анализа и определения динамики энергообеспеченности и энергоэффективности в субъектах РФ, а также изучения роли региональных властей в обеспечении энергоэффективности региональной экономики.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Благодаря высокоразвитой и разветвленной энергосистеме, основа которой была заложена еще в советский период, подача электроэнергии бесперебойно осуществляется практически в любой уголок России. Однако территориальная структура российской электроэнергетики в той ее части, которая связана непосредственно с генерацией, очень неоднородна по разным при-

чинам: историческим, географическим, геологическим и проч. В результате более 50 российских регионов производят на своей территории электроэнергию меньше, чем ее потребляют. В табл. 1 приведена иерархия российских регионов по соотношению производства и потребления электроэнергии в 2016 году. С целью оценки динамики самообеспеченности регионов электроэнергией здесь также указаны аналогичные данные за 2011 год. Сравнение значений 2016 и 2011 годов позволило оценить энергодефицит российских регионов за 5 лет.

Как видно из табл. 1, в 8 российских регионах существует острый дефицит электроэнергии (они обеспечивают себя электроэнергией менее чем на 10 %): Республики Северная Осетия, Калмыкия, Тыва, Белгородская, Калужская, Брянская области, Чеченская Республика, Республика Ингушетия. Причем по сравнению с 2011 годом количество таких регионов увеличилось на 1 (Республика Северная Осетия, которая еще в 2011 году самостоятельно обеспечивала свои потребности на 16 %).

Что касается небольшого числа энергопроизводящих субъектов РФ (их количество не изменилось за анализируемый период), то стоит согласиться с мнением Ж. А. Мингалева и И. И. Платынюка, считающих, что для них необходимо «формирование мощного внешне ориентированного энергетического сектора региона на основе роста энергопотребления соседних регионов» (Мингалева и Платынюк, 2012, с. 55).

Это особенно важно, поскольку в результате возросшего дефицита электроэнергии жители многих регионов в последние годы стали испытывать перебои с электроэнергией и теплоэнергией в жилом секторе и в организациях социальной сферы (больницах, школах, детских садах). Это снижает качество жизни населения в целом. Таким образом, в большинстве российских регионов остро встает вопрос о поиске путей к снижению энергодефицита регионов, повышению энергоэффективности всех секторов экономики и общества.

В рамках решения этой задачи в 2010 году была принята государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», в настоящее время входящая как подпрограмма в государственную программу «Энергоэффективность и развитие энергетики»², утвержденную постановлением Правительства РФ в 2014 году (далее – Программа).

В рамках этой программы к 2020 году предусмотрено в частности: снижение энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации не менее чем на 9,41 % по сравнению с 2007 годом, сокращение потерь электроэнергии при передаче до 8,8 %; повышение доли профильных отраслевых государственных программ Российской Федерации и субъектов РФ, а также соответствующих программ компаний с государственным участием – крупнейших потребителей энергетических ресурсов, содержащих показатели в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, до 45 %.

В рамках обеспечения мониторинга реализации мероприятий программы и оценки вклада региональных и местных органов государственной власти

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 321. URL: <http://base.garant.ru/70644238/> (дата обращения: 08.11.2017).

Таблица 1 / Table 1

Рейтинг российских регионов по показателю энергообеспеченности в 2011 и 2016 годах /
Ratings of Russian regions in terms of energy supply in 2011 and 2016

Регион	2016		2011	
	Производство / потребление, %	Место в рейтинге	Производство / потребление, %	Место в рейтинге
1	2	3	4	5
Тверская область	441,9	1	441	1
Костромская область	420,2	2	399,7	2
Смоленская область	396,3	3	386,9	3
Саратовская область	330,9	4	322,6	5
Курская область	329,3	5	370,3	4
Ставропольский край	197,7	6	196,8	7
Ростовская область	194,8	7	171,8	9
Амурская область	185,2	8	158,3	10
Республика Хакасия	175,6	9	127,5	15
Южно-Якутский энергорайон	171,4	10	197,4	6
Калининградская область	150,4	11	154,7	11
Воронежская область	149,3	12	99,4	23
Мурманская область	138,8	13	134,3	13
Санкт-Петербург и Ленин- градская область	134,9	14	135,9	12
Красноярский край	129,4	15	111,2	20
Свердловская область	121,2	16	112,7	19
Пермский край	117,1	17	132	14
Тюменская область	110,9	18	114,8	16
Волгоградская область	109,8	19	82,5	34
Республика Коми	107,1	20	113,7	18
Республика Бурятия	104,4	21	89,3	32
Рязанская область	104,2	22	180,7	8
Хабаровский край	97,3	23	77,8	37
Астраханская область	96,9	24	63	42
Республика Дагестан	96,3	25	79,4	36
Иркутская область	92,7	26	114	17
Самарская область	92,6	27	90,3	28
Забайкальский край	89,5	28	89,4	30
Новосибирская область	88,8	29	89,4	31
Архангельская область и Не- нецкий АО	87,6	30	98,9	24
Чувашская республика	87,4	31	93,9	26
Республика Башкортостан	85,6	32	102,4	22
Вологодская область	84,8	33	57,2	45
Челябинская область	81	34	68,6	39

1	2	3	4	5
Оренбургская область	77,9	35	110,5	21
Кемеровская область	77,5	36	72,3	38
Республика Татарстан	76,5	37	95,6	25
Приморский край	75,9	38	81,6	35
Алтайский край и Республика Алтай	71,3	39	61,5	43
Москва и Московская область	70,6	40	83,5	33
Курганская область	69,8	41	45,1	52
Омская область	63,3	42	64,9	40
Кировская область	61,8	43	56,8	46
Республика Карелия	61,3	44	44,7	53
Тульская область	60,3	45	64,8	41
Ивановская область	58,7	46	57,7	44
Нижегородская область	49,5	47	43,1	55
Краснодарский край и Республика Адыгея	44,1	48	27	61
Республика Мордовия	42,9	49	50,6	49
Ярославская область	42,4	50	50,5	50
Орловская область	42,2	51	47,8	51
Ульяновская область	42,2	52	54,5	48
Липецкая область	41,9	53	43,2	54
Томская область	40,6	54	55,5	47
Удмуртская республика	37,6	55	30,9	59
Республика Марий-Эл	35,2	56	34,7	57
Новгородская область	31,2	57	15,8	64
Республика Кабардино-Балкария	30,4	58	27,3	60
Тамбовская область	28,2	59	36,6	56
Владимирская область	26,6	60	25,9	62
Пензенская область	24,2	61	34,3	58
Псковская область	15,7	62	92,8	27
Карачаево-Черкесская Республика	12,9	63	90,1	29
Республика Северная Осетия	8,8	64	16	63
Республика Калмыкия	5,3	65	0,4	69
Республика Тыва	4,9	66	9,3	65
Белгородская область	3,9	67	7,2	66
Калужская область	3,8	68	4,2	67
Брянская область	0,6	69	2,9	68
Чеченская Республика	0,2	70	0	70
Республика Ингушетия	0	71	0	71

Источник: составлено автором на основе данных Росстата.

в этот процесс в российских регионах Минэнерго России уже в течение 2 лет проводит расчет рейтинга субъектов РФ по энергетической эффективности³. Этот рейтинг позволяет провести сравнительный анализ и оценку энергоэффективности регионов и на основе полученных данных формировать государственную политику, направленную на улучшение их показателей энергообеспечения и энергоэффективности.

Источниками информации для расчета рейтинга являются: данные Росстата; данные энергодеклараций, включающих сведения об энергоэффективности зданий, которые бюджетные учреждения предоставляют в государственную информационную систему «Энергоэффективность», результаты рейтингов, подготовленных агентствами «РИА новости», «Эксперт»; аналитические обзоры Минэнерго России.

Методология расчета рейтинга включает расчет интегрального показателя энергоэффективности субъектов РФ на основе 9 частных показателей⁴: 1) снижение энергоемкости ВРП региона; 2) энергоэффективность зданий бюджетного сектора; 3) энергоэффективность в наружном освещении; 4) энергоэффективность освещения бюджетного сектора; 5) энергоэффективность теплоснабжения бюджетного сектора; 6) включение показателей энергоэффективности в государственные программы; 7) энергоэффективность при строительстве и капитальном ремонте; 8) популяризация энергосберегающего образа жизни; 9) развитие механизма энергетических деклараций.

Показатели, принятые за основные для расчета рейтинга, показывают направления взаимодействия Минэнерго России с субъектами РФ в рамках реализации программы повышения энергоэффективности на протяжении последних лет, включая работу с бюджетными организациями и органами управления, а также решение вопросов модернизации хозяйства городов и поселений, в первую очередь за счет улучшения их освещения и теплоснабжения.

Важной методической особенностью составления и расчета рейтинга является группировка российских регионов по уровню их бюджетной обеспеченности. Обусловлено это тем, что реализация многих мероприятий в рамках программы повышения энергоэффективности, учитываемых в рейтинге (например, степень оснащенности городов и поселений индивидуальными тепловыми пунктами; возможности замены светильников на светодиодные, внедрение энергосберегающих технологий в строительство и др.), зависят от наличия средств в региональном и местных бюджетах. Поэтому были выделены: 1) регионы–доноры (первая группа бюджетной обеспеченности); 2) регионы со средней бюджетной обеспеченностью (вторая группа); 3) регионы–реципиенты – дотационные регионы с большим дефицитом регионального и муниципальных бюджетов (третья группа бюджетной обеспеченности). Такой подход дал возможность сопоставить регионы с разным уровнем финансовой обеспеченности.

³ Рейтинги реализации государственной политики [Электронный ресурс]: офиц. сайт Мин-ва энергетики Рос. Федерации. URL: <http://minenergo.gov.ru/node/6533> (дата обращения: 05.11.2017).

⁴ В 2016 году частных показателей было 9, при расчете рейтинга в 2017 году один показатель («динамика доли отпуска тепловой энергии с ТЭЦ в крупнейших городах за последние 3 года») исключили из расчета.

Сопоставление результатов двух первых рейтингов за 2015 и 2016 годы позволил сделать вывод о неравном вкладе органов государственной власти субъектов РФ в обеспечение роста энергоэффективности их территорий.

Во-первых, прослеживаются различия в усилиях региональных властей в обеспечении конкретных показателей энергоэффективности, причем и высокие, и низкие показатели демонстрируют регионы из всех трех групп. В табл. 2 представлен объединенный рейтинг энергоэффективности по всем трем группам за 2015 год (первый рейтинг), где регионы проранжированы по значениям интегрального показателя энергоэффективности.

Как видно из табл. 2, в 2015 году в первой десятке регионов по показателю энергоэффективности оказались 5 регионов из первой группы бюджетной обеспеченности и 5 регионов из второй группы бюджетной обеспеченности, а в первые 20 регионов рейтинга, помимо регионов первой и второй групп бюджетной обеспеченности, вошли также 4 региона из третьей группы бюджетной обеспеченности (Алтайский край и Республика Алтай – 12 место в рейтинге; Тамбовская область – 15-е место; Республика Бурятия – 17-е место и Пензенская область – 17-е место). Это свидетельствует о значительных усилиях региональных и местных властей, направленных на улучшение энергообеспеченности всех объектов на их территории. Это тем более важно, что данные регионы являются весьма энергодефицитными: Пензенская область обеспечивает себя электроэнергией всего на 24,2 %; Тамбовская область – на 28,2 %; Алтайский край и Республика Алтай – 71,3 %; и только Республика Бурятия является энергообеспеченным регионом (104,4 %).

С другой стороны, отдельные регионы из первой группы бюджетной обеспеченности оказались в конце рейтинга. Так, Свердловская область заняла только 66-е место (из 73), Самарская область – 54-е место. При этом Свердловская область является энергоизбыточным регионом (самообеспечение – 121,2 %). Самарская область обеспечивает себя энергией на 92,6 %. Это свидетельствует о слабом внимании региональных властей к программам повышения энергоэффективности, несмотря на наличие в этих субъектах РФ достаточного объема электроэнергии. В 2015 году не были установлены требования к энергоэффективности при капитальном ремонте, большинство административных действий осуществлялись только частично, показатели энергоэффективности не были включены в отраслевые государственные программы, мало было сдано энергетических деклараций.

В другой важной для анализа группе – группе со средней бюджетной обеспеченностью, которая является и самой многочисленной (43 субъекта РФ), наиболее низкие показатели были получены по Астраханской и Магаданской областям, Республике Ингушетия. Эти регионы также мало уделяли внимания административным мерам, а показатели сдачи энергетических деклараций в 2015 году были на очень низком уровне. Таким образом, одним из важных результатов первого рейтинга стало публичное обобщение показателей эффективности административных действий руководства регионов по обеспечению мер энергоэффективности.

Таблица 2 / Table 2

**Рейтинг российских регионов по показателю энергоэффективности в 2015 году /
Ratings of Russian regions in terms of energy efficiency in 2015**

Ранг в рейтинге	Регион	Значение показателя энергоэффективности	Группа бюджетной обеспеченности
1	2	3	4
1	Ханты-Мансийский автономный округ	59	I
2	Республика Татарстан	58,9	I
3	Санкт-Петербург и Ленинградская область	58,5	I
4	Москва и Московская область	56,7	I
5	Мурманская область	54,4	II
6	Белгородская область	53,9	II
7	Кемеровская область	52,5	II
8	Тюменская область	51,6	I
9	Амурская область	49,5	II
10	Липецкая область	47,7	II
11	Архангельская область и Ненецкий АО	47,4	II
12	Алтайский край и Республика Алтай	47,2	III
13	Оренбургская область	46,5	II
14	Томская область	45,9	II
15	Тамбовская область	45,1	III
16	Хабаровский край	44,6	II
17	Республика Бурятия	44,6	III
18	Челябинская область	44,1	II
19	Пензенская область	44	III
20	Омская область	43,9	II
21	Республика Калмыкия	43,1	III
22	Республика Башкортостан	42,9	II
23	Республика Марий-Эл	42,6	III
24	Калужская область	42,5	I
25	Кировская область	42,4	III
26	Чувашская республика	42	III
27	Республика Хакасия	41,4	II
28	Удмуртская республика	41	II
29	Республика Кабардино-Балкария	40,9	III
30	Курганская область	40,9	III
31	Рязанская область	40,3	II
32	Ярославская область	40	I
33	Иркутская область	39,8	II
34	Республика Коми	39,7	II
35	Нижегородская область	39,6	II
36	Псковская область	39	III

1	2	3	4
37	Ульяновская область	38,5	II
38	Владимирская область	38,3	II
39	Вологодская область	38,2	II
40	Новосибирская область	38,1	II
41	Новгородская область	38	II
42	Тульская область	37,8	II
43	Ивановская область	37,4	III
44	Воронежская область	36,8	II
45	Южно-Якутский энергорайон	35	III
46	Забайкальский край	34	III
47	Орловская область	33,7	III
48	Ставропольский край	32,4	III
49	Саратовская область	32,1	II
50	Смоленская область	31,9	II
51	Волгоградская область	31,8	II
52	Калининградская область	31,8	II
53	Республика Карелия	31,7	III
54	Самарская область	30,7	I
55	Курская область	29,1	II
56	Приморский край	28,5	II
57	Тверская область	27,7	II
58	Краснодарский край и Республика Адыгея	27,5	II
59	Пермский край	27	II
60	Брянская область	26,9	III
61	Чеченская республика	25,5	III
62	Республика Тыва	25,5	III
63	Ростовская область	24,1	II
64	Красноярский край	23,3	II
65	Костромская область	22,2	III
66	Свердловская область	21,6	I
67	Республика Мордовия	21,3	II
68	Еврейская АО	19,4	II
69	Республика Северная Осетия	19,2	III
70	Астраханская область	19,2	II
71	Карачаево-Черкесская Республика	18,8	III
72	Республика Ингушетия	17,2	II
73	Республика Дагестан	12,7	III

Источник: составлено автором на основе рейтинга энергоэффективности регионов, проводимого Минэнерго России⁵.

⁵ Рейтинги реализации государственной политики...

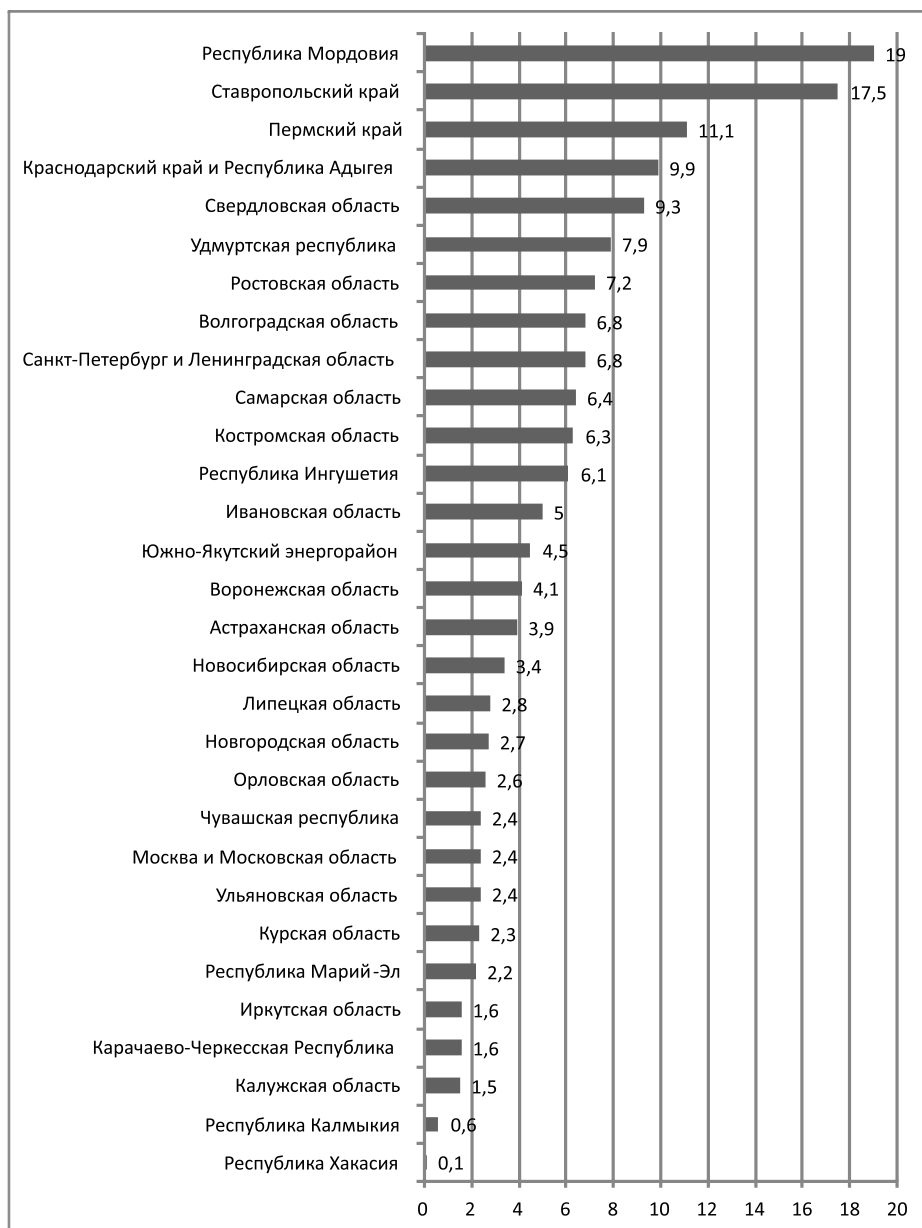


Рис. 1. Динамика интегрального показателя энергоэффективности российских регионов (2016 год к 2015) – положительная тенденция / Fig. 1. Integral indicator dynamics of Russian regions energy efficiency of (2016 by 2015), a positive trend

Второй вывод был сделан на основе сравнения двух рейтингов (за 2015 и 2016 годы). Результаты оказались следующими: часть регионов улучшили свои показатели энергоэффективности, а другая часть, наоборот, ухудшили.

Результаты анализа приведены на рис. 1 и 2.



Рис. 2. Динамика интегрального показателя энергоэффективности российских регионов (2016 год к 2015) – отрицательная тенденция / Fig. 2. Dynamics of the integral indicator of Russian regions energy efficiency (2016 to 2015), a negative trend

Источник: составлено автором на основе рейтинга энергоэффективности регионов, проводимого Минэнерго России, а также рейтинга

регионов по уровню энергоёмкости, проводимого агентством «РИА новости»⁶.

На рисунках 1 и 2 приведены абсолютные величины роста / уменьшения значений интегрального показателя (например, в 2015 году значение итогового показателя энергоэффективности Республики Мордовия было 21,3, а в 2016 году стало 40,3; значение итогового показателя энергоэффективности Амурской области в 2015 году было 49,5, а в 2016 году опустилось до 32,1. Разница в +19 п.п. и -17,4 п.п. отражена в соответствующих строках на рисунках).

Не рассматривая результаты всех регионов, отметим, что региональные власти Свердловской и Самарской областей провели работу над ошибками и по итогам 2016 года добились положительной динамики показателей энергоэффективности. Тем не менее соотношение числа регионов, улучшивших и ухудшивших свои показатели, в пользу последних: в первой группе оказалось 30 регионов (см. рис. 1), а во второй – 43 региона (см. рис. 2).

В силу вышеизложенного большой интерес представляют выявление и изучение основных препятствий к обеспечению роста региональной энергоэффективности. Не анализируя весь спектр факторов, влияющих на развитие электроэнергетической отрасли в России и ее отдельных регионах, остановимся на нескольких моментах, связанных с историей развития отрасли и ее настоящим.

В силу того, что электроэнергетика России сформировалась в качестве государственной отрасли естественной монополии, важнейшими факторами, отрицательно влияющими на ее деятельность, являются административные факторы (Бадовская, 2009). Именно они способствуют возникновению рисков недополучения прибыли в результате влияния административных ограничений.

Группа административных факторов включает:

- систему ограничений и институциональных барьеров со стороны государства;
- систему установления тарифов;
- наличие различного рода административных ресурсов.

Обратимся к анализу системы ограничений и институциональных барьеров со стороны государства. Данная система подразумевает как законодательно установленные правила и нормы поведения субъектов энергетического рынка, так и систему контроля государства над ценами и уровнем доходности энергопроизводящих компаний, меры по усилению контроля за уплатой налогов с их стороны, качеством продукции, оборотом производимых товаров и оказываемых услуг. Формы государственного регулирования административного характера включают также аккредитации и аттестации хозяйствующих субъектов, проверки и экспертизы, предоставление разрешений.

⁶ Там же; *Рейтинг регионов по уровню энергоёмкости – итоги 2016 года (2017 год)* [Электронный ресурс]. URL: <http://riarating.ru/regions/20170309/630058271.html> (дата обращения: 01.11.2017).

К сожалению, в данной отрасли не всегда обеспечивается прозрачность финансово-хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий, а это оказывает негативное влияние на развитие конкуренции и на качество государственного регулирования деятельности данных субъектов.

Второй фактор из этой группы – система установления тарифов. Одной из наиболее актуальных проблем является отсутствие полной прозрачности расчетов данных тарифов и, в частности, точности сумм, оплачиваемых потребителями. Особенности осуществления контроля за регулируемые государством тарифами в электроэнергетике, отражены в Федеральном законе от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Тарифы на электрическую энергию, поставляемую потребителям, представляют собой сумму стоимости единицы электрической энергии и стоимости услуг по передаче электроэнергии. Согласно правилам недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, все потребители, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и принадлежащие к одной группе, независимо от ведомственной принадлежности сетей, должны оплачивать услуги по передаче электрической энергии по одинаковым тарифам⁷.

В России сложилась система федеральных и региональных институтов, влияющих на формирование тарифа для конечного потребителя. В качестве главного федерального института выступает Федеральная служба по тарифам (ФСТ), которая утверждает тарифы электростанций, являющихся поставщиками электроэнергии на оптовый рынок, тарифы покупки электроэнергии с оптового рынка, тарифы для инфраструктурных организаций. Методики расчетов тарифов для различных категорий потребителей разрабатываются и определяются также ФСТ.

На региональном уровне тарифы на электроэнергию устанавливаются органами исполнительной власти в сфере регулирования тарифов (региональные энергетические комиссии, департаменты цен и тарифов, управление по тарифам и ценам и проч.). После расчета и окончательного установления тарифа местный орган исполнительной власти должен принять

⁷ Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 27.12.2004 № 861. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51030 (дата обращения: 11.11.2017).

соответствующее постановление и опубликовать его на своем сайте, а также в средствах массовой информации⁸.

Система установления тарифов является непростой, и изменения в ней могут создавать трудности расчета суммы, которую следует платить за потребляемую электроэнергию или являться возможностью давать неверные показания о количестве потребляемой энергии и меньше за нее платить. Все это отрицательно сказывается как на экономической безопасности энергопредприятий, так и на энергетической безопасности региона в целом.

Что касается третьего фактора этой группы, то усиление влияния и увеличение разнообразия административных ресурсов традиционно негативно сказываются на состоянии хозяйственной эффективности и на уровне экономической безопасности предприятий, особенно, если появляется возможность злоупотребления административным / служебным положением для извлечения выгоды и использования административных / служебных возможностей для оказания давления на партнеров и конкурентов. Росту административных рисков способствуют изменение нормативных и регулирующих документов и законодательства, смена контролирующих органов или сотрудников администрации, изменение статуса их полномочий и т.д.

Наиболее актуальным на сегодняшний день и важным для анализа является противоречивое «существование» на рынке электроэнергетики консервативных черт и либеральных тенденций. Это означает, что государство, прежде всего, стремится обеспечить внутреннюю энергетическую безопасность, сохранив свое влияние и традиционные способы управления отраслью. Для такого типа политики характерно то, что собственность находится под контролем государства. В этом случае велико государственное участие в управлении отдельными субъектами бизнеса, сохраняются серьезные барьеры вступления в отрасль, крупные монополии доминируют в сфере добычи и транспортировки энергоресурсов.

Либерализация внутреннего российского рынка электроэнергии и проведенная реформа РАО ЕЭС вступают в противоречие с вышеперечисленными действиями, направленными на усиление государственного влияния в электроэнергетической отрасли (Бойко и Губанов, 2011). Такое противоречие способствует ослаблению институциональной составляющей энергетической безопасности регионов и населения, приводит к снижению степени их социально-экономической защищенности и качества жизни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало неоднозначную роль региональных и местных властей в достижении энергетической обеспеченности различных субъектов РФ. В рамках решения задачи повышения энергоэффективности органы публич-

⁸ Об утверждении порядка согласования решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов об установлении тарифов на уровне выше максимального или ниже минимального уровня, установленного федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов [Электронный ресурс]: Приказ Федер. службы по тарифам от 07.12.2004 № 236-э. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/114084/> (дата обращения: 11.11.2017).

ной власти должны стремиться и всемерно содействовать сбалансированности производства и потребления электроэнергии всеми субъектами региональной экономики, способствовать наращиванию на своих территориях энергетических мощностей с целью повышения уровня самообеспеченности и снижения зависимости от поставок электроэнергии из других регионов, способствовать максимальной экономии и рациональному использованию топливно-энергетических ресурсов, увеличивать пропускную способность электрических сетей и проч.

Кроме того, руководство многих регионов должно повысить внимание к программам энергоэффективности, в частности должно разработать и включить в отраслевые государственные региональные и муниципальные программы показатели энергоэффективности, разработать и внедрить в программы капитального ремонта жилищного фонда требования к энергоэффективности, должно последовательно и в возрастающих масштабах реализовывать мероприятия по энергосбережению.

Для решения вопросов безопасного и устойчивого энергетического обеспечения всех областей жизни и деятельности на своих территориях региональным и местным властям следует способствовать обеспечению предприятий энергетической отрасли современными инновационными технологиями, разрабатывать законодательство в инновационной сфере, поощряющее широкое внедрение энергосберегающих технологий и оборудования, формировать конкурентную среду в отрасли. Только так можно обеспечить высокое качество жизни людей и устойчивое социально-экономическое развитие территорий, что становится важной задачей для правительств большего числа стран и регионов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено на основе задания на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет» (тема № 26.6884.2017/8.9 «Устойчивое развитие урбанизированных территорий и улучшение среды обитания человека»).

Библиографический список

Бадовская Н. Реформа электроэнергетики в России // Мировое и национальное хозяйство. 2009. № 2 (9). С. 13–22.

Безруких П. П. Возобновляемая энергетика: вчера, сегодня, завтра // Электрические станции. 2005. № 2. С. 35–47.

Бойко Т. М., Губанов А. Н. Реформа электроэнергетики // История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. Т. 2 / Под общ. ред. П. С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. С. 508–581.

Мингалева Ж. А., Платынюк И. И. Структурная модернизация экономики и инновационное развитие // Креативная экономика. 2012. 12 (72). С. 52–56.

- Шойимова С. П. Потери электроэнергии и способы борьбы с ними // Молодой ученый. 2015. № 23. С. 278–280.
- Abdelaziz E. A., Saidur R., Mekhilef S. A review on energy saving strategies in industrial sector // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2011. Vol. 15, № 1. P. 150–168. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2010.09.003>.
- Abrahamse W., Steg L., Vlek C., Rothengatter T., Rothengatter J. A. A review of intervention studies aimed at household energy conservation // Journal of Environmental Psychology. 2005. Vol. 25, № 3. P. 273–291. DOI: 10.1016/j.jenvp.2005.08.002.
- Abrahamse W., Steg L. How do socio-demographic and psychological factors relate to households' direct and indirect energy use and savings? // Journal of Economic Psychology. 2009. Vol. 30, № 5. P. 711–720. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2009.05.006>.
- Aghion P., David P. A., Foray D. Science, technology and innovation for economic growth: Linking policy research and practice in «STIG Systems» // Research Policy. 2009. Vol. 38, № 4. P. 681–693. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.016>.
- Allcott H. Social norms and energy conservation // Journal of Public Economics. 2011. Vol. 95, № 9–10. P. 1082–1095. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003>.
- Biggart N. W., Lutzenhiser L. Economic sociology and the social problem of energy inefficiency // American Behavioral Scientist. 2007. Vol. 50, № 8. P. 1070–1087. DOI: 10.1177/0002764207299355.
- Brandon G., Lewis A. Reducing household energy consumption: A qualitative and quantitative field study // Journal of Environmental Psychology. 1999. Vol. 19, № 1. P. 75–85. DOI: 10.1006/jev.1998.0105.
- Fang G., Tian L., Fu M., Sun M. Government control or low carbon lifestyle? - Analysis and application of a novel selective-constrained energy-saving and emission-reduction dynamic evolution system // Energy Policy. 2014. Vol. 68. P. 498–507. DOI: 10.1016/j.enpol.2014.01.013.
- Fang G., Tian L., Sun M., Fu M. Analysis and application of a novel three-dimensional energy-saving and emission-reduction dynamic evolution system // Energy. 2012. Vol. 40, № 1. P. 291–299. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2012.01.071>.
- Feliciano M., Prosperi D. C. Planning for low carbon cities: Reflection on the case of Broward County, Florida, USA // Cities. 2011. Vol. 28, № 6. P. 505–516. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.04.004>.
- Fourcroy C., Gallouj F., Decellas F. Energy consumption in service industries: Challenging the myth of non-materiality // Ecological Economics. 2012. Vol. 81. Pp. 155–164. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.003>.
- Foxon T. J. A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy // Ecological Economics. 2011. Vol. 70, № 12. P. 2258–2267. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.07.014>.
- Geller H., Harrington P., Rosenfeld A. H., Tanishima S., Unander F. Policies for increasing energy efficiency: Thirty years of experience in OECD countries // Energy Policy. 2006. Vol. 34, № 5. P. 556–573. DOI: 10.1016/j.enpol.2005.11.010.
- Gerke B. F., McNeil M. A., Tu T. The International Database of Efficient Appliances (IDEA): A new tool to support appliance energy-efficiency deployment //

Applied Energy. 2017. Vol. 205. P. 453–464. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2017.07.093>.

Hamit-Hagggar M. Greenhouse gas emissions, energy consumption and economic growth: A panel cointegration analysis from Canadian industrial sector perspective // Energy Economics. 2012. Vol. 34, № 1. P. 358–364. DOI: 10.1016/j.eneco.2011.06.005.

Heiskanen E., Johnson M., Robinson S., Vadovics E., Saastamoinen M. Low-carbon communities as a context for individual behavioural change // Energy Policy. 2010. Vol. 38, № 12. P. 7586–7595. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.07.002>.

Howell R. A. It's not (just) "the environment, stupid!" Values, motivations, and routes to engagement of people adopting lower-carbon lifestyles // Global Environmental Change. 2013. Vol. 23, № 1. P. 281–290. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2012.10.015.

Kilkis I. B. Rational use and management of geothermal energy resources // International Journal of Global Energy Issues. 2002. Vol. 17, № 1–2. P. 35–59. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJGEI.2002.000930>.

McNeil M. A., Bojda N. Cost-effectiveness of high-efficiency appliances in the U.S. residential sector: A case study // Energy Policy. 2012. Vol. 45. P. 33–42. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.12.050>.

Mingaleva Zh., Shpak N. Possibilities of solar energy application in Russian cities // Thermal science. 2015. Vol. 19, № 2. P. 457–466. DOI: 10.2298/TSCI150330087M.

Ramsden J. J. Rational cost-benefit analysis for optimizing future energy resources // Black Sea energy resource development and hydrogen energy problems / Ed. by A. Veziroğlu, M. Tsitskishvili. Dordrecht: Springer, 2013. P. 55–65. DOI: 10.1007/978-94-007-6152-0_6.

Thøgersen J. Housing-related lifestyle and energy saving: A multi-level approach // Energy Policy. 2017. Vol. 102, № 1. P. 73–87. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.12.015>.

Van Buskirk R. D., Kantner C. L. S., Gerke B. F., Chu S. A retrospective investigation of energy efficiency standards: Policies may have accelerated long term declines in appliance costs // Environmental Research Letters. 2014. Vol. 9, № 11, art. 114010. DOI: 10.1088/1748-9326/9/11/114010.

Информация об авторе

Лапшина Ксения Михайловна – мл. науч. сотрудник Центра исследований устойчивого развития и инновационных процессов кафедры экономики и управления промышленным производством, аспирант ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0001-8421-7853

ResearcherID: R-1766-2017

Электронный адрес: lapshina.km@yandex.ru

Статья получена 15 ноября 2017 года

UDC 352:338.4:620.9

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-607-628

THE ROLE OF REGIONAL AUTHORITIES IN ENSURING ENERGY SECURITY OF RF SUBJECTS

Ksenia M. Lapshina

Perm National Research Polytechnic University, 29

Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0001-8421-7853

ResearcherID: R-1766-2017

E-mail: lapshina.km@yandex.ru

For citation:

Lapshina, K. M. (2017), "The Role of Regional Authorities in Ensuring Energy Security of RF Subjects", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 607–628, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-607-628.

Introduction. Energy efficiency and energy security of Russia's regions are among the main indicators of the national economy development, showing the degree of protection of the regional population and business from internal and external threats. They also reflect the sustainability level of economic and social spheres in the regions and increasingly determine the quality of life of the population. This is important in the context of sustainable development of territories and social communities. Various energy efficiency programs are a central component of the energy policy in many countries at federal as well as regional and local levels.

Aims. Based on the analysis of modern scientific approaches in the field of sustainable development, energy efficiency and improving the quality of life of people, the research was aimed at a comparative study and analysis of dynamics of energy supply and energy efficiency in Russian regions, as well as studying the role of regional authorities in ensuring the energy efficiency of the regional economy.

Methods. The research method is a comparative analysis of energy and energy efficiency ratings of Russian regions for 2011–2016.

Results. Comparative analysis is an effective management tool that allows to control which regions are in line with the current state policy in improving energy efficiency and how successfully they achieve their goals.

Conclusion. The results of the research are of practical importance from the point of view of identifying strengths and weaknesses in the regional and municipal authorities' activities to ensure measures aimed at improving the energy efficiency of the regional economy and housing and communal services.

Key words: energy security of Russian regions; energy security of regions; quality of life of population; energy efficiency rating of regions; integral index; social and economic development of the region

Acknowledgements. The research is completed within the state contract for research being part of general state program set by the Russian Federation Ministry of Education and Science for Perm National Research Polytechnic University (the topic № 26.6884.2017/8.9 “Sustainable development of urban areas and the improvement of the human environment”).

References

Badovskaya, N. (2009), “Reform of the electric power industry in Russia”, *Mirovye i natsional'noe khozyaistvo*, no. 2, pp. 13–22.

Bezrukih, P. P. (2005), “Renewable energy: yesterday, today, tomorrow”, *Elektricheskie stantsii*, no. 2, pp. 35–47.

Boyko, T. M. and Gubanov, A. N. (2011), “Reform of the electric power industry”, in Filippov, P. S. (ed.), *Istoriya novoi Rossii. Ocherki, interv'yū: v 3 tomakh. Tom 2* [The history of the new Russia. Essays, interviews: in 3 vol. Vol. 2], Norma, Saint-Petersburg, Russia, pp. 508–581.

Mingaleva, Zh. A. and Platynyuk, I. I. (2012), “Structural modernization of the economy and innovative development”, *Creative Economy*, no. 12, pp. 52–56.

Shoyimova, S. P. (2015), “Losses of electricity and ways to combat them”, *Molodoi uchenyi*, no. 23, pp. 278–280.

Abdelaziz, E. A., Saidur, R. and Mekhilef S. (2011), “A review on energy saving strategies in industrial sector”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 15, no. 1, pp. 150–168, doi: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2010.09.003>.

Abrahamse, W., Steg, L., Vlek, C., Rothengatter, T. and Rothengatter, J. A. (2005), “A review of intervention studies aimed at household energy conservation”, *Journal of Environmental Psychology*, vol. 25, no. 3, pp. 273–291, doi: [10.1016/j.jenvp.2005.08.002](https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2005.08.002).

Abrahamse, W. and Steg, L. (2009), “How do socio-demographic and psychological factors relate to households' direct and indirect energy use and savings?”, *Journal of Economic Psychology*, vol. 30, no. 5, pp. 711–720, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2009.05.006>.

Aghion, P., David, P. A. and Foray, D. (2009), “Science, technology and innovation for economic growth: Linking policy research and practice in «STIG Systems»”, *Research Policy*, vol. 38, no. 4, pp. 681–693, doi: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.01.016>.

Allcott, H. (2011), “Social norms and energy conservation”, *Journal of Public Economics*, vol. 95, no. 9–10, pp. 1082–1095, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003>.

Biggart, N. W. and Lutzenhiser, L. (2007), “Economic sociology and the social problem of energy inefficiency”, *American Behavioral Scientist*, vol. 50, no. 8, pp. 1070–1087, doi: [10.1177/0002764207299355](https://doi.org/10.1177/0002764207299355).

Brandon, G. and Lewis, A. (1999), “Reducing household energy consumption: A qualitative and quantitative field study”, *Journal of Environmental Psychology*, vol. 19, no. 1, pp. 75–85, doi: [10.1006/jevp.1998.0105](https://doi.org/10.1006/jevp.1998.0105).

Fang, G., Tian, L., Fu, M. and Sun, M. (2014), “Government control or low carbon lifestyle? - Analysis and application of a novel selective-constrained energy-

- saving and emission-reduction dynamic evolution system”, *Energy Policy*, vol. 68, pp. 498–507, doi: 10.1016/j.enpol.2014.01.013.
- Fang, G., Tian, L., Sun, M. and Fu, M. (2012), “Analysis and application of a novel three-dimensional energy-saving and emission-reduction dynamic evolution system”, *Energy*, vol. 40, no. 1, pp. 291–299, doi: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2012.01.071>.
- Feliciano, M. and Prosperi, D. C. (2011), “Planning for low carbon cities: Reflection on the case of Broward County, Florida, USA”, *Cities*, vol. 28, no. 6, pp. 505–516, doi: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.04.004>.
- Fourcroy, C., Gallouj, F. and Decellas, F. (2012), “Energy consumption in service industries: Challenging the myth of non-materiality”, *Ecological Economics*, vol. 81, pp. 155–164, doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.003>.
- Foxon, T. J. (2011), “A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy”, *Ecological Economics*, vol. 70, no. 12, pp. 2258–2267, doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.07.014>.
- Geller, H., Harrington, P., Rosenfeld, A. H., Tanishima, S. and Unander, F. (2006), “Policies for increasing energy efficiency: Thirty years of experience in OECD countries”, *Energy Policy*, vol. 34, no. 5, pp. 556–573, doi: 10.1016/j.enpol.2005.11.010.
- Gerke, B. F., McNeil, M. A. and Tu, T. (2017), “The International Database of Efficient Appliances (IDEA): A new tool to support appliance energy-efficiency deployment”, *Applied Energy*, vol. 205, pp. 453–464, doi: <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2017.07.093>.
- Hamit-Haggar, M. (2012), “Greenhouse gas emissions, energy consumption and economic growth: A panel cointegration analysis from Canadian industrial sector perspective”, *Energy Economics*, vol. 34, no. 1, pp. 358–364, doi: 10.1016/j.eneco.2011.06.005.
- Heiskanen, E., Johnson, M., Robinson, S., Vadovics, E. and Saastamoinen, M. (2010), “Low-carbon communities as a context for individual behavioural change”, *Energy Policy*, vol. 38, no. 12, pp. 7586–7595, doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.07.002>.
- Howell, R. A. (2013), “It’s not (just) ‘the environment, stupid!’ Values, motivations, and routes to engagement of people adopting lower-carbon lifestyles”, *Global Environmental Change*, vol. 23, no. 1, pp. 281–290, doi: 10.1016/j.gloenvcha.2012.10.015.
- Kilkis, I. B. (2002), “Rational use and management of geothermal energy resources”, *International Journal of Global Energy Issues*, vol. 17, no. 1–2, pp. 35–59, doi: <https://doi.org/10.1504/IJGEI.2002.000930>.
- McNeil, M. A. and Bojda, N. (2012), “Cost-effectiveness of high-efficiency appliances in the U.S. residential sector: A case study”, *Energy Policy*, vol. 45, pp. 33–42, doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.12.050>.
- Mingaleva, Zh. and Shpak, N. (2015), “Possibilities of solar energy application in Russian cities”, *Thermal science*, vol. 19, no. 2, pp. 457–466, doi: 10.2298/TSCI150330087M.
- Ramsden, J. J. (2013), “Rational cost-benefit analysis for optimizing future energy resources”, in Veziroğlu, A. and Tsitskishvili, M. (ed.), *Black Sea energy resource*

development and hydrogen energy problems, Springer, Dordrecht, Netherlands, pp. 55–65, doi: 10.1007/978-94-007-6152-0_6.

Thøgersen, J. (2017), “Housing-related lifestyle and energy saving: A multi-level approach”, *Energy Policy*, vol. 102, no. 1, pp. 73–87, doi: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.12.015>.

Van Buskirk, R. D., Kantner, C. L. S., Gerke, B. F. and Chu, S. (2014), “A retrospective investigation of energy efficiency standards: Policies may have accelerated long term declines in appliance costs”, *Environmental Research Letters*, vol. 9, no. 11, art. 114010, doi: 10.1088/1748-9326/9/11/114010.

Received November 15, 2017



УДК 352:796(1-87)

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-629-642

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СПОРТА

А. В. БАШМИНОВ

Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
г. Пермь, Россия

Фонд Развития Пермского Баскетбола «ПАРМА», г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Башминов А. В. Зарубежный опыт муниципальной поддержки организаций профессионального спорта // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 629–642. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-629-642.

Введение: использование государственных средств для прямого или косвенного субсидирования местных профессиональных спортивных клубов во многих европейских странах часто рассматривается как оправданное из-за позитивного воздействия профессиональных командных видов спорта на местный экономический рост как за счет поступления средств в местные бюджеты, так и благодаря положительной входящей муниципальной миграции.

Цель: выявление и обоснование наличия и целесообразности финансовой поддержки профессиональных спортивных команд со стороны местных властей.

Методы: исследование проведено на основе анализа общей спортивной политики нескольких западноевропейских стран и результатов оценки экономической эффективности муниципальных субсидий, выделяемых элитным спортивным клубам в европейских странах.

Результаты: установлено, что говорить о наличии единой прямой положительной или отрицательной зависимости между активной финансовой поддержкой со стороны местных властей профессиональных спортивных команд и ростом экономики муниципалитетов не представляется возможным. На возникновение, направление и силу таких эффектов влияет множество дополнительных экономических и неэкономических факторов, включая структуру распределения расходов муниципальных бюджетов, исходный уровень развития спортивной инфраструктуры, инициативность населения, исходная структура занятости, пропаганда спорта и многое другое.

Выводы: принимать решение о выделении муниципалитетами субсидий на поддержку элитных спортивных клубов и разрабатывать стратегию в их отношении необходимо с учетом не только экономических, но также социальных и политических факторов.

Ключевые слова: государственная поддержка; муниципалитеты; местные органы власти; профессиональный спорт; элитные клубы; субсидии на спорт

ВВЕДЕНИЕ

Одним из вопросов, периодически поднимаемых средствами массовой информации, политиками, чиновниками, общественными организациями и общественными деятелями, является вопрос о роли местных властей в поддержке профессионального спорта. Наиболее часто высказывания о необходимости такой поддержки появляются в периоды, когда та или иная местная команда переходит в более высокий эшелон национальных спортивных лиг, а особенно – в международную лигу. Однако среди экономистов существуют как положительные, так и отрицательные мнения по поводу необходимости и целесообразности финансовой поддержки (субсидирования) со стороны местных властей профессиональных спортивных команд первого и высшего эшелонов.

Промоутеры этих субсидий утверждают, что команды, которые попадают в национальные премиальные лиги, и уж тем более в международные лиги, в значительной степени могут способствовать развитию муниципалитетов на основе прямых инъекций в местную экономику в виде увеличения статей расходов зрителей: билеты на матчи, питание, проживание, приобретение сувенирной продукции, а также за счет расширения спектра маркетинговых услуг, повышения общественного имиджа города (муниципалитета), привлечения в город дополнительных предприятий и рабочей силы, особенно из числа фанатов команд, и т.д. В результате наличие в муниципалитете профессиональных спортивных команд высокого класса позволяет прямо и косвенно способствовать увеличению объектов налогообложения и росту объемов налоговых поступлений местного правительства (Helms, 1985; Baade, 1994, 1996; Aronson et al., 2001; Rappaport and Wilkerson, 2001; Austrian and Rosentraub, 2002; Coates and Humphreys, 2003a, 2003b).

Таким образом, многие экономисты рассматривают профессиональный спорт как общественное благо с положительными внешними факторами, что теоретически оправдывает и обосновывает субсидирование со стороны местных властей профессионального спорта в целом и элитных спортивных клубов в частности (Hudson, 1999).

Практика развития профессионального спорта в зарубежных странах показывает, что местные органы власти многих стран, особенно экономически развитых, оказывают существенную финансовую поддержку профессиональным спортивным командам. Особенно сильно это распространено в США, Скандинавских странах, ряде европейских стран, на Тайване, в Китае и других странах. Однако экономическая эффективность такой поддержки не всегда доказана.

В последние годы исследования в этой области вновь получили активное развитие, особенно в контексте затяжного финансово-экономического кризиса и осложнения миграционной ситуации в странах Западной Европы, где разгораются споры о расходных статьях местных бюджетов и о целесообразности прямой финансовой поддержки профессионального спорта.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Первые исследования по теме экономического влияния профессионального спорта на рост местной экономики основаны преимущественно на статистических данных муниципалитетов США. Вопросы целесообразности финансовой поддержки профессиональных спортивных команд со стороны местных органов власти США рассматривались через анализ и оценку взаимосвязи размеров прямого субсидирования профессиональных командных видов спорта с различными макроэкономическими показателями, прежде всего такими, как: доходы города (бюджета муниципалитета); общий совокупный личный доход жителей муниципалитета; влияние новых спортивных сооружений на рабочие места; рост населения (динамика миграции); уровень общественных услуг и ряд других (Helms, 1985; Baade, 1996; Coates and Humphreys, 1999, 2008).

Исследования конца XX века касались в основном вопросов влияния профессиональной спортивной команды на доход города (муниципалитета) и влияния новых спортивных сооружений (чаще всего стадионов) на рабочие места. Так, в работе Р. Бааде и Р. Дай (Baade and Dye, 1990) было исследовано влияние объектов спортивной инфраструктуры (в первую очередь новых или обновленных спортивных арен) и/или наличия профессиональной спортивной команды на уровень общего совокупного личного дохода жителей муниципалитета. На основе анализа данных за 1960–1980-е годы по восьми столицам штатов США Р. Бааде и Р. Дай установили, что новые объекты спортивной инфраструктуры не оказывали существенного влияния на рост общего совокупного личного дохода жителей исследованных муниципалитетов. Исключение составил город Сиэтл, где анализируемый эффект от строительства нового стадиона оказался положительным и значительным. Также в работе указанных авторов был изучен вопрос о том, повышается ли доля муниципалитета в региональной экономической деятельности. Ответ на этот вопрос был отрицательным (Baade and Dye, 1990).

Последующий анализ тех же зависимостей на основе более поздних данных (1984–2001) был проведен Ч. Санто (Santo, 2005). Результаты его исследования уже показывают наличие отдельных положительных и значимых эффектов от финансовой поддержки местными органами власти профессиональных спортивных команд. Ч. Санто утверждает, что стадионы, построенные сегодня, отличаются по своей цели, расположению, конструктивным особенностям, стоимости строительства от более ранних арен. Большая функциональность современных спортивных сооружений и объясняет, по мнению Сантоса, эти результаты.

Что касается выявления зависимости между наличием в муниципалитете профессиональных спортивных команд из высшей лиги и миграцией

населения, то часть американских исследователей убеждены в наличии положительного влияния элитных спортивных команд на предложение рабочей силы за счет чистой миграции на местный рынок труда: по их мнению, такая миграция может произойти, если люди являются преданными поклонниками данного вида спорта и данной команды и готовы переселиться в город, чтобы быть ближе к своим кумирам.

Обоснование необходимости финансовой поддержки профессиональных спортивных команд со стороны местных органов власти в западноевропейских странах содержалось также в ряде исследований, проведенных различными ассоциациями¹ и институтами спортивных исследований этих стран (Bergsgard and Norberg, 2010; Van Bottenburg et al., 2012).

В целом, специалисты выделяют три типа положительных потенциальных эффектов для развития местной экономики от присутствия в муниципалитете профессионального спорта (Baade, 1994; Hudson, 1999).

Во-первых, прямой эффект от роста расходов зрителей и болельщиков на билеты на матчи, покупку сувениров и товаров с символикой команд, выручка пунктов питания на стадионах и т.д. Также сюда относятся доходы от проживания болельщиков в гостиницах, их питания, транспортных расходов для проезда на стадионы и другие прямые доходы местной экономики в дни проведения матчей.

Во-вторых, косвенные доходы, возникающие в результате эффекта мультипликатора.

В-третьих, другие, в том числе нематериальные, преимущества, возникающие от наличия в городе известной спортивной команды: повышение имиджа города (региона), позитивный образ муниципалитета в социальной сфере и др. Так, трансляция игры по телевидению представляет собой вид рекламы местных предприятий и города в целом. Благодаря своей расширенной развлекательной ценности и улучшенному профилю муниципалитет может привлечь дополнительные предприятия и людей (Baade, 1994).

Опираясь на изложенные выше подходы, нами было проведено сравнительное исследование эффективности финансовой поддержки со стороны местных властей профессиональных спортивных команд в различных странах. В качестве исходных данных исследования были использованы результаты оценки экономической эффективности муниципальных субсидий элитных спортивных клубов европейских странах (Дании, Швеции, Франции, Швейцарии). Выбор именно европейских стран в качестве объекта изучения объясняется наличием более обширных и разнообразных баз данных, нежели чем в США. Кроме того, спортивное законодательство и соревновательная система европейских стран более близки к российским, чем американские.

Для достижения цели исследования были использованы результаты сравнительного анализа национальных спортивных систем Австралии, Китая, Германии, Франции, Великобритании, Италии, России и Соединенных Штатов Америки, проведенного В. Бурк и М. Фахнер под руководством Х. Дигель

¹ SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) - Swedish Association of Local Authorities and Regions является организацией, объединяющей все муниципалитеты в Швеции. Источник: SKL (2010) Kommunernas och elitidrottens Arenor – Enkätstudie om elitidrottens arenor våren 2010.

(Digel et al., 2006), а также результаты исследования Б. Хойлихана и М. Грина «Сравнительное развитие элитного спорта. Системы, структура и государственная политика», охватившего «элитные системы развития в шести странах (Великобритания, Канада, Италия, Норвегия, Нидерланды и Бельгия)» (Houlihan and Green, 2008, p. 5).

В качестве важного источника данных использованы результаты международного сопоставления факторов спортивной политики, проведенного компанией SPLISS Consortium для западноевропейских стран на основе разработанной группой исследователей во главе с В. Де Босшер модели сравнительного анализа факторов развития элитного спорта (De Bosscher et al., 2008, 2009, 2015).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Датский подход к оценке роли муниципалитетов в поддержке профессиональных команд

Наиболее активными исследователями вопросов целесообразности прямого субсидирования элитных спортивных команд и профессионального спорта со стороны местных властей являются специалисты и ученые Скандинавских стран. Так, в Дании широко распространено мнение о том, что участие муниципалитетов в развитии профессиональных командных видов спорта может быть оправдано благодаря его положительному воздействию на местные финансово-экономические показатели (Jespersen and Riiskjær, 1980; Bogason and Zølner, 2007; Wøllekær, 2007; Ibsen, 2008; Bergsgard and Norberg, 2010; Høyer-Kruse, 2012).

Датская спортивная политика характеризуется четким разделением ответственности между центральным правительством и муниципалитетами: центральное правительство отвечает за экономическое состояние национальных спортивных организаций, а муниципалитеты несут основную ответственность за проведение местных спортивных мероприятий и содержание спортивных сооружений. Таким образом, в Дании исторически сложился корпоративный тип взаимодействия между местными спортивными клубами и муниципалитетами, а спортивная политика Дании характеризуется как ненавязчивая и консенсусная (Høyer-Kruse, 2012, p. 208).

Однако в последнее десятилетие в датских муниципалитетах все больше распространяется мнение, согласно которому муниципалитеты в первую очередь должны создавать условия для деятельности спортивных клубов, а местные спортивные клубы должны использовать эти условия с максимальной эффективностью без прямого вмешательства муниципалитета (Høyer-Kruse, 2012, p. 208). Вследствие этого, муниципальные субсидии на спорт должны быть направлены главным образом на создание и поддержание спортивных сооружений, а не на финансирование деятельности профессиональных спортивных команд. Это мнение подкрепляется фактически сложившейся в текущем веке структурой расходов в части муниципальной спортивной политики, где около 90 % муниципальных расходов на спорт в целом приходится

на спортивные сооружения (Ibsen, 2008). В результате такого подхода структура взаимодействия между местными спортивными клубами и муниципалитетами преобразуется в партнерство, т.е. формируются менее официальные и менее долгосрочные сети, которые все чаще создаются для решения конкретной задачи. Кроме того, в долгосрочной ретроспективе роль местных спортивных клубов и муниципалитетов прошла значительные трансформационные процессы в отношении планирования спортивной политики, создания и поддержания спортивных сооружений, механизмов управления ими (Bergsgard and Norberg, 2010).

Что касается оценки возможности возникновения положительных потенциальных эффектов для развития местной экономики от присутствия в муниципалитете профессиональных спортивных команд, то в текущем десятилетии этому вопросу также был посвящен ряд исследований датских специалистов. С целью подтверждения или опровержения тезиса о положительном экономическом влиянии профессионального спорта на рост местной экономики в Дании были проведены несколько крупных исследований, посвященных установлению связи между наличием в муниципалитетах профессиональных командных видов спорта и такими показателями, как: доходы города (бюджета муниципалитета); общий совокупный личный доход жителей муниципалитета; появление новых рабочих мест; рост населения (динамика миграции).

Сотрудники Датского института спортивных исследований Р. Сорм, Ф. Томсени и Т. Якобсен на основе моделей пространственной регрессии, построенных с использованием данных, охватывающих период 2008–2013 годов, проанализировали динамику основных показателей муниципальной деятельности в зависимости от уровня активности на их территориях профессиональных спортивных клубов (Storm et al., 2017). Исследование касалось трех доминирующих профессиональных видов спорта в Дании: футбол, гандбол и хоккей на льду.

В результате были установлены положительные социально-экономические эффекты муниципального развития только в отношении одного из рассмотренных видов спорта – гандбола (Storm et al., 2017, p. 285). При этом влияние датских гандбольных клубов на средний доход жителей муниципалитетов оказался незначительным.

Эффект от деятельности футбольных клубов оказался несущественным (слабо положительным) во всех моделях и для всех показателей муниципальной деятельности. Эффект же от хоккейных клубов был отрицательным.

Шведская система поддержки профессионального спорта

Нужно отметить, что основные выводы, сделанные в отношении эффектов от политики прямой финансовой поддержки спортивных клубов Дании, оказались весьма схожими с ситуацией в этой сфере в Швеции (Bergsgard and Norberg, 2010; Värja, 2016). Так, в работе Э. Варьяя под соответствующим названием «Спорт и местный рост в Швеции: спортивная команда хороша для местного экономического роста?» приведены результаты оценки влияния

местных команд по футболу или хоккею на развитие экономики муниципалитетов (Värja, 2016).

Цель исследования Э. Варья – проанализировать наличие, динамику и направление влияния чистой входной миграции в муниципалитет и размера дохода на душу населения в ситуациях, когда местная спортивная команда перемещается между разными национальными лигами (из второй в первую и обратно). Основанием для изучения послужило утверждение местных органов власти, мотивирующих прямую финансовую поддержку местных профессиональных команд тем, что при этом возникают положительные внешние эффекты, которые, в конечном счете, усиливают налоговую базу. К таким внешним эффектам были отнесены: 1) потенциальное влияние спорта (в данном случае – успешных местных команд по футболу или хоккею) на рост предложения рабочей силы, возникающего за счет чистой миграции; 2) потенциальное влияние спорта на рост доходов на душу населения. Интерес именно к этим двум переменным вызван тем обстоятельством, что основным источником налоговых поступлений в шведских муниципалитетах является местный подоходный налог; на налоговую базу влияют как доход на душу населения, так и численность населения (и со временем – нетто-миграция).

В рамках решения задачи установления обозначенных зависимостей Э. Варья была проведена оценка модели пространственных панельных данных, включающей данные всех шведских муниципалитетов за период 1996–2012 годов², а также данные о принадлежности местных спортивных команд к национальным футбольным или хоккейным лигам в определенные промежутки времени. С помощью этой модели было доказано отсутствие прямой положительной взаимосвязи между нахождением команд в высшей лиге и местной налоговой базой. Также были установлены признаки негативного влияния хоккея на средний рост доходов местного населения.

Швейцарская спортивная политика и поддержка профессионального спорта

Представители Швейцарского федерального института спорта М. Стоппер и А. Вебер провели глубокое исследование влияния прямой муниципальной поддержки профессиональных спортивных команд на развитие местной экономики за последние два десятилетия (Stopper and Weber, 2012). Исходной временной точкой анализа является 1998 год, когда было создано Федеральное управление по спорту Швейцарии (FOSPO), вследствие чего государство скорректировало и уточнило свою роль в поддержке профессионального спорта, закрепив за собой функции определения стратегических направлений деятельности в швейцарской спортивной системе и передав многие функции на места.

Работа Стоппера и Вебера была направлена на проведение структурированного обзора швейцарской спортивной политики с особым акцентом

² Statistics Sweden (2010), Construction and use of labour market areas in Sweden. URL: http://www.scb.se/statistik/_publikationer (дата обращения: 12.08.2017).

на ее сильные и слабые стороны. Одной из важных практических задач исследования была разработка системы мер поддержки лиц, принимающих решения в швейцарском элитном спорте, с целью улучшения спортивного климата и повышения эффективности общенациональной поддержки элитного спорта. В сборе данных принимали участие Швейцарский федеральный институт спорта Magglingen SFISM, Федеральное управление по спорту Швейцарии (FOSPO) и Швейцарская олимпийская ассоциация (SOA). Для сбора данных был проведен онлайн-опрос спортсменов, тренеров и менеджеров команд – всего были опрошены 1158 спортсменов, 677 тренеров и 58 менеджеров команд. В целях повышения скорости реагирования элитных спортсменов были организованы встречи с национальными командами. Впоследствии проводились собеседования со старшими экспертами для проверки собранных данных и определения сильных и слабых сторон каждого компонента. Результаты опросов позволяли определить особенности национальной системы государственной поддержки элитного спорта и приоритетность действий в рамках элитной спортивной системы.

Характеризуя швейцарскую систему, авторы исследования делают вывод, что в Швейцарии глубоко укоренилась федералистская, базовая демократическая традиция, которая влияет на структуру и организацию элитной спортивной системы. Оперативные обязанности исторически и культурно укоренены в частном секторе (SOA и Национальные руководящие органы), в то время как в принятии стратегических решений также участвует государственный сектор, представленный FOSPO. Что касается населения, то в Швейцарии признание и понимание «превосходства» элитного спорта слабое и «довольно бедное» (Stopper and Weber, 2012, p. 214). Таким образом, местное население не поддерживает инициативы муниципалитетов по прямому субсидированию профессиональных спортивных команд.

Оценка сильных и слабых факторов развития профессионального спорта в Швейцарии позволила сгруппировать их следующим образом. К сильным и хорошо развитым областям деятельности были отнесены организационная политика, участие различных заинтересованных сторон, тренерская деятельность, организация соревнований. К слабым сторонам, требующим улучшения, были отнесены финансирование, поддержка спортсменов и научные исследования. Причем оценки этих составляющих были весьма плотными у всех групп респондентов. Так, на необходимость повышения «финансовой поддержки (элитного) спорта» указали 75 % спортсменов, 71 % тренеров и 81 % менеджеров (Stopper and Weber, 2012, p. 214). Также был сделан вывод о необходимости добиться прозрачности финансовых потоков и оказывать прямую финансовую помощь профессиональным клубам как основным носителям конкурентоспособного спорта, что будет способствовать их дальнейшему развитию.

Французская модель поддержки профессионального спорта на муниципальном уровне

Большой интерес представляет французская модель поддержки профессионального спорта на муниципальном уровне. Проведенные исследования показывают существование во Франции реальной местной модели элитного

спорта с характеристиками, связанными с географией, культурным и политическим наследием, а также общими мировыми тенденциями в управлении спортом (Augustin, 1995; Honta, 2003; Bayle and Chantelat, 2007; Koebel, 2011; Lelore, 2012). Наличие местных сетей для субсидирования подготовки элитных спортсменов и местных спортивных команд показывает, что элитный спорт рассматривается во Франции как особый вектор идентичности.

Э. Ленор в своем исследовании показывает, что в настоящее время во Франции наблюдается тенденция к децентрализации государственной политики в отношении спорта высокого уровня (Lelore, 2012). Типичная французская модель участия государства в поддержке и стимулировании спортивных клубов и элитного спорта первоначально являлась высоко централизованной, опирающейся на весьма незначительную делегацию функций государственной службы муниципалитетам (местным властям) и спортивным федерациям, включая невозможность свободного выбора руководителей этих федераций (применялось назначение государственных руководителей). Однако в последние годы роль местных властей (регионов, департаментов, городов, муниципалитетов) активно повышается, они становятся все более важными институциональными спонсорами спорта. В начале текущего десятилетия доля финансирования элитного спорта со стороны местных властей составила 31 % против 9,7 % доли центрального правительства (Lelore, 2012, p. 223). Прерогативы, связанные с элитным спортом, ранее достаточно жестко зарезервированные за государством, теперь являются неотъемлемой частью обязанностей местных властей (Honta, 2003; Koebel, 2011). Например, часть региональных учебных центров, оставленных государством без финансовой и управленческой поддержки, была восстановлена консорциумом местных субъектов.

В результате современная политика в области спорта разрабатывается во Франции прежде всего на муниципальном уровне, показывая, что именно местные власти должны компенсировать сбои и провалы, вызванные выходом государства из спорта. В наибольшей степени негативные последствия реформы спортивной политики французского правительства коснулись сферы спортивной подготовки. Анализ проводился Национальным институтом спортивной экспертизы и эффективности (INSEP) в партнерстве с Французским институтом геополитики (IFG) посредством двух тематических исследований (Бретань и Пеи-де-Луар) (Lelore, 2012, p. 223).

В настоящее время деятельность местных властей во Франции разнообразна и многогранна, поскольку ими финансируются спортсмены и структуры спорта высоких достижений, активно поддерживаются создание спортивных сооружений и проведение спортивных мероприятий. Территориальные маркетинговые стратегии, которые используют спорт в качестве коллективного представительства и фактора идентичности, а также при проведении избирательных кампаний, активизируют эти новые формы участия в управлении элитарным спортом (Bayle and Chantelat, 2007). Ведущая роль местных властей в подготовке элитных спортсменов все чаще подчеркивается успехом тех спортсменов на ведущих мировых соревнованиях, которые не проходят подготовку в центральных структурах государства.

Это, по мнению французских исследователей, является весомым аргументом против сохранения централизованной и вертикальной модели французского спорта высоких достижений и фактором, подтверждающим новую роль местных властей в прямой поддержке профессионального спорта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты комплексных исследований в части экономических последствий влияния финансовой поддержки профессиональных спортивных команд со стороны местных властей, проведенных западноевропейскими специалистами, показали следующее.

Во многих городах Западной Европы не обнаружено статистически значимой корреляции между муниципальным доходом и профессиональным спортом. Одной из причин получения такого результата может быть то, что расходы населения на более активное занятие спортом и посещение спортивных мероприятий замещают (заменяют) другие виды досуга, такие как посещение концертов, кинотеатров, театральных постановок и др. Если профессиональный спорт не действует в качестве замены для других форм досуга, он будет стимулировать рост рабочих мест.

Кроме того, многие зарубежные исследователи не находят существенных корреляций между увеличением доли муниципалитета в общей занятости в соответствующих секторах экономики при появлении на территории профессиональной спортивной команды или стадиона. Таким образом, делается вывод о том, что спортивные команды не оказывают существенного влияния на создание новых рабочих мест (Baade and Dye, 1990; Hudson, 1999). Кроме того, ученые считают, что влияние новой или обновленной спортивной арены на долю регионального дохода в региональном бюджете является статистически значимым и негативным.

Однако во всех этих исследованиях отсутствует анализ таких эффектов от профессионального спорта, как имидж ведущих игроков команд, являющихся образцами подражания для детей и кумирами для взрослых, гордость за достижения местной команды и многие другие факторы, оптимизирующие физическую активность населения, пропаганду занятий спортом, вовлечение молодежи в спорт, а также приобщение к другим нефинансовым ценностям.

Таким образом, можно сделать вывод, что при решении вопроса о мерах и направлениях субсидирования профессионального спорта со стороны местных властей, нужно учитывать не столько экономический эффект, сколько социальные, психологические, культурные последствия.

Библиографический список / References

Aronsson, T., Lundberg, J. and Wikström, M. (2001), "Regional Income Growth and Net Migration in Sweden, 1970–1995", *Regional Studies*, vol. 35, pp. 823–830, doi: <https://doi.org/10.1080/00343400120090248>.

Augustin, J.-P. (1995), *Sport Géographie et Aménagement*, Nathan Université, Paris, France.

Austrian, Z. and Rosentraub, M. S. (2002), "Cities, sports and economic change: A retrospective assessment", *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, no. 5, pp. 549–563, doi: 10.1111/1467-9906.00137.

Baade, R. A. (1994), "Stadiums, professional sports, and economic development: assessing the reality", *Heartland Institute Policy Study*, vol. 62, pp. 1–39.

Baade, R. A. (1996), "Professional sports as catalysts for metropolitan economic development", *Journal of Urban Affairs*, vol. 18, no. 1, pp. 1–17, doi: 10.1111/j.1467-9906.1996.tb00361.x.

Baade, R. A. and Dye, R. F. (1990), "The impact of stadiums and professional sports on metropolitan area development", *Growth and change*, vol. 21, no. 2, pp. 1–14.

Bayle, E. and Chantelat, P. (2007), *La gouvernance des organisations sportives*, L'Harmattan, Paris, France.

Bergsgard, N. A. and Norberg, J. R. (2010), "Sports policy and politics – the Scandinavian way", *Sport in Society*, vol. 13, no. 4, pp. 567–582, doi: 10.1080/17430431003616191.

Bogason, P. and Zølner, M. (ed.) (2007), *Methods in democratic network governance*, Palmgrave Macmillan, Basingstoke, UK, doi: 10.1057/9780230627468.

Coates, D. and Humphreys, B. R. (1999), "The growth effects of sport franchises, stadia and arenas", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, no. 4, pp. 601–624, doi: 10.1002/(SICI)1520-6688(199923)18:4<601::AID-PAM4>3.0.CO;2-A.

Coates, D. and Humphreys, B. R. (2003a), "The effect of professional sports on earnings and employment in the services and retail sectors in US cities", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 33, no. 2, pp. 175–198, doi: 10.1016/S0166-0462(02)00010-8.

Coates, D. and Humphreys, B. R. (2003b), "Professional sports facilities, franchises and urban economic development", *Public Finance and Management*, vol. 3, no. 3, pp. 335–357.

Coates, D. and Humphreys, B. R. (2008), "Do Economists Reach a Conclusion on Subsidies for Sports Franchises, Stadiums, and mega-Events?", *Econ Journal Watch*, vol. 5, no. 3, pp. 294–315.

De Bosscher, V., Bingham, J., Shibli, S., Van Bottenburg, M. and De Knop, P. (2008), *The global sporting arms race. An international comparative study on sports policy factors leading to international sporting success*, Meyer & Meyer, Aachen, Germany.

De Bosscher, V., De Knop, P., Van Bottenburg, M., Shibli, S. and Bingham, J. (2009), "Explaining international sporting success: An international comparison of elite sport systems and policies in six countries", *Sport Management Review*, vol. 12, no. 3, pp. 113–136.

De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H. Van Bottenburg, M. (2015), *Successful elite sport policies: An international comparison of the Sports policy Factors Leading to International Sporting Success (SPLISS 2.0) in 15 nations*, Meyer & Meyer, Aachen, Germany.

Digel, H., Burk, V. and Fahrner, M. (2006), *Die Organisation des Hochleistungssport. Ein internationaler Vergleich*, Hofmann, Schorndorf, Germany.

Helms, J. L. (1985), "The Effect of state and local taxes on economic growth: A time series cross section approach", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, no. 4, pp. 574–582.

Honta, M. (2003), "Sport de haut niveau et décentralisation: des stratégies d'acteurs à la régulation du système", *L'exemple aquitain*, *Staps*, vol. 60, pp.75–92, doi: 10.3917/sta.060.0075.

Houlihan, B. and Green, M. (2008), *Comparative elite sport development. Systems, structure and public policy*, Elsevier, Oxford, UK.

Høyer-Kruse, J. (2012), "Planning of sports facilities – the Ringsted case" [Online], in *The 20th conference of the European Association for Sport Management (EASM)*, Aalborg, Denmark, pp. 208–209, available at: <https://www.easm.net/download/2012/9178bd47c07e2c6c8babd7fa4d5c2331.pdf> (Accessed October 1, 2017).

Hudson, I. (1999), "Bright lights, big city: Do professional sports teams increase employment?", *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, no. 4, pp. 397–407, doi: <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00027>.

Ibsen, B. (ed.) (2008), *Nye stier i den kommunale idrætspolitik* [Online], available at: <http://vifo.dk/vidensbank/downloads/nye-stier-i-den-kommunale-idraetspolitik/89038a02-de02-4cc0-a3af-9f4a00b2eda2> (Accessed September 18, 2017).

Jespersen, E. and Riiskjær, S. (1980), *Idrætsfaciliteter i Ringsted kommune*, Bavnebakke, Fuglebjerg, Denmark.

Koebel, M. (2011), "Le sport, enjeu identitaire dans l'espace politique local", *Savoir/Agir*, vol. 15, pp. 39–47, doi: 10.3917/sava.015.0039.

Lelore, E. (2012), "New forms of governance of the sporting elite: between deterritorialization and systemic integration" [Online], in *The 20th conference of the European Association for Sport Management (EASM)*, Aalborg, Denmark, p. 219, available at: <https://www.easm.net/download/2012/db2af733ae41a5a1876ff0e89c037dec.pdf> (Accessed October 1, 2017).

Rappaport, J. and Wilkerson, C. (2001), "What are the benefits of hosting a major league sports franchise?" [Online], *Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City* (First Quarter), pp. 55–86, available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/8386/2fca56f4248acffce35d69896c6ad66d6c22.pdf> (Accessed September 26, 2017).

Santo, C. (2005), "The economic impact of sports stadiums: Recasting the analysis in context", *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, no. 2, pp. 177–191, doi: 10.1111/j.0735-2166.2005.00231.x

Stopper, M. and Weber, A. Ch. (2012), "The Swiss elite sport system – striving for excellence" [Online], in *The 20th conference of the European Association for Sport Management (EASM)*, Aalborg, Denmark, p. 214, available at: <https://www.easm.net/download/2012/e8b602be29a67a4996b20ee392b06300.pdf> (Accessed October 1, 2017).

Storm, R. K., Thomsen, F. and Jakobsen, T. G. (2017), "Do they make a difference? Professional team sports clubs' effects on migration and local growth: Evidence from Denmark", *Sport Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 285–295, doi: 10.1016/j.smr.2016.09.003.

Van Bottenburg, M., Dijk, B., Elling, A. and Reijgersberg, N. (2012), "Success or failure? Trends in the Dutch elite sport climate from an elite sport policy perspective and a public policy perspective" [Online], in *The 20th conference of the European Association for Sport Management (EASM)*, Aalborg, Denmark, pp. 224–225, available at: <https://www.easm.net/download/2012/ca56e3860c289ec21c156534dfd1d8447.pdf> (Accessed October 1, 2017).

Värja, E. (2016), "Sports and Local Growth in Sweden: Is a Successful Sports Team Good for Local Economic Growth?" [Online], available at: <https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/institutioner/hh/seminarieserien-nek/paper-1-ev.pdf> (Accessed September 11, 2017).

Wøllekær, J. (2007), "Tidens krav er sportens krav – et studie af lokal idrætspolitik i Odense, Århus og Ålborg, 1900–1950", Ph.D. afhandling, Institut for Idræt og biomekanik, Syddansk Universitet, Odense, Denmark.

Информация об авторе

Башминов Александр Васильевич – соискатель кафедры экономики и управления промышленным производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», Россия, 614990, Пермь, Комсомольский проспект, 29, генеральный директор Фонда Развития Пермского Баскетбола «ПАРМА», 614107, г. Пермь, ул. Лебедева, 13

ORCID: 0000-0002-2289-0994

ResearcherID: S-7965-2017

Электронный адрес: a.bashminov@mail.ru

Статья получена 4 октября 2017 года

UDC 352:796(1-87)

DOI 10.17072/2218-9173-2017-4-629-642

FOREIGN EXPERIENCE OF MUNICIPAL SUPPORT TO PROFESSIONAL SPORTS ORGANIZATIONS

Aleksandr V. Bashminov

Perm National Research Polytechnic University,

29 Komsomol'skii ave., Perm, 614990, Russia

Perm Basketball Development Foundation "PARMA", 13

Lebedev st., Perm, 614107, Russia

ORCID: 0000-0002-2289-0994

ResearcherID: S-7965-2017

E-mail: a.bashminov@mail.ru

For citation:

Bashminov, A. V. (2017), "Foreign Experience of Municipal Support to Professional Sports Organizations", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 629–642, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-629-642.

Introduction. The use of public funds to directly or indirectly subsidize local professional sports clubs in many European countries is often seen as justified. The positive impact of professional team sports on local economic growth both through

the influx of revenues into local budgets and positive incoming municipal migration is explained by these subsidies.

Aims. The purpose of the study is to identify and justify the availability and feasibility of financial support for professional sports teams by local authorities.

Methods. The study is based on a comparative analysis of the general sports policy of several Western European countries (Denmark, Sweden, France, Switzerland) and the results of assessing the economic effectiveness of municipal subsidies allocated to elite sports clubs in European countries.

Results. The results obtained in the course of research do not make it possible to assert that there is a single direct positive or negative dependence between active financial support from the local authorities to professional sports teams and the economic growth of municipalities. The emergence, direction and strength of such effects are influenced by a variety of additional economic and non-economic factors, including the expenditures structure of municipal budgets, the initial level of the sports infrastructure, the population initiative, the initial structure of employment, sports promotion, etc.

Conclusion. The decision to allocate subsidies to support the elite sports clubs by municipalities and the development of a strategy for them should be made taking into account not only economic, but also social and political factors.

Key words: state support; municipalities; local authorities; professional sport; elite clubs; sports subsidies

Received October 4, 2017

УДК 32.01:352.075.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659

ОБРАЗЫ И ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ ЛОКАЛЬНЫХ ЭЛИТ ПЕРМСКОГО КРАЯ

М. В. НАЗУКИНА

Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, г. Пермь, Россия
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Назукина М. В. Образы и оценки муниципальных депутатов в представлениях локальных элит Пермского края // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 643–659. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Введение: в современной России состав и структура муниципальных представительных органов выходят на первый план в рамках проблематики локальной политики и муниципального управления. При этом в общественном мнении преобладает характеристика незначительности статуса депутата на местном уровне. Изучение представлений локальных элит о муниципальных представительных органах позволит определить их отношение к ним и готовность самим стать депутатами.

Цель: выявить ключевые образы и оценки депутатов муниципальных представительных органов Пермского края в представлениях локальных элит, не являющихся депутатами.

Методы: качественные и количественные методы (дискурс-анализ, контент-анализ, экспертное интервью).

Результаты: проведено экспертное интервьюирование локальных элит Пермского края. На их основе выделяются характеристики, необходимые качества, мотивация в депутатской карьере. Было выявлено, что честность, ответственность, открытость, наличие собственного мнения, собственной позиции, профессионализм и компетентность очерчивают набор необходимых качеств муниципального депутата. Деятельность депутата местного уровня власти рассматривается экспертами в контексте функций представительства и принятия решений. Вопрос о том, кто должен являться муниципальным депутатом, решается через призму представительства различных профессиональных групп, прежде всего бюджетников и предпринимателей. Определены ключевые оценочные темы в отношении к депутатству в представлениях локальных элит, среди которых выделены: в целом низкая оценка деятельности депутатов в силу отсутствия реальных властных полномочий, а также неготовность элит к депутатской карьере.

Выводы: символические преференции в виде имиджевого статуса и возможность влиять на бюджетный процесс являются ключевыми позициями позитивного образа муниципального депутата в оценке элит. Власть представителей местных Собраний оценивается как незначительная, поскольку, по мнению экспертов, на местном уровне она находится в руках главы муниципалитета и администрации. Повлиять на повышение роли изучаемого института в политическом процессе на местном уровне, с точки зрения элит, может принятие нормативных актов, регулирующих деятельность депутатского корпуса в муниципалитетах.

Ключевые слова: муниципальный депутат; локальная элита; местное сообщество; экспертное интервью; идентичность; Пермский край

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в общественном восприятии муниципальный уровень власти в России заметно уступает прочим уровням при оценке их значимости и необходимости. Это касается и представительных органов местного самоуправления, что отмечается в многочисленных экспертных оценках и фиксируется в опросах общественного мнения. Опрос Фонда общественного мнения 2012 года, посвященный работе депутатов органов публичной власти – муниципальных собраний, в частности, показал, что большинство россиян ничего не знают об их работе (71 % респондентов), лишь 8 % «знает» и 19 % «что-то слышали»¹. При этом важно отметить, что 50 % опрошенных и не хотят знать больше, чем сейчас, о работе депутатов представительных органов. Тем, кто ответил, что работа депутатов принесла пользу (22 %), был задан вопрос о том, что именно принесла деятельность депутатов муниципального собрания. Среди ответов лидировали следующие: благоустройство городов, сел, дворов (11 %); строительство, ремонт и благоустройство дорог (6 %); ремонт жилых домов, улучшение обслуживания коммунальными службами (2 %).

Показателен не только слабый интерес респондентов к деятельности депутатов, но и тот факт, что результаты этой деятельности, реальные достижения в решении вопросов зачастую получают у граждан низкую оценку. В итоге формируется в целом скорее негативный средний образ муниципального депутата. Следствием этого является и низкая явка на местные выборы. В объяснениях подобной ситуации экспертами содержится общий лейтмотив: по мнению простых граждан, от муниципальных собраний «ничего не зависит»². Другими словами, способность решить насущные проблемы, или мотив пользы, сказывается на рациональном отношении к статусу муниципального депутата. В многочисленных документах отмечаются «факты недобросовестного отношения части депутатов к исполнению своих прямых обязанностей, что, в частности, находит свое проявление в низком уровне посещаемости заседаний советов депутатов, в неактивном участии в процессе принятия муниципального правового акта, а также недостаточной степени взаимодействия депутатов со своими избирателями»³. Низкий авторитет местного уровня власти осознается и политической элитой. Отчасти по этой причине было решено отмечать 21 апреля День местного самоуправления. Указ об учреждении этого праздника Президент России В. В. Путин подписал 10 июня 2012 года «в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества»⁴.

¹ *О работе депутатов муниципальных собраний*. Информированность о работе муниципальных собраний и общение с депутатами [Электронный ресурс] // Опрос «ФОМнибус». 2012. 15 июля. URL: <http://fom.ru/Politika/10555> (дата обращения: 14.07.2017).

² Горяшко С. Муниципальные депутаты россиянам неинтересны. Они не знают, кто они и чем занимаются [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. 23 июля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1986650> (дата обращения: 10.08.2017).

³ *Паспорт плана – программы совета депутатов муниципального образования «Светогорское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области «Круг депутата»* [Электронный ресурс]. URL: http://www.svetogorsk-city.ru/regulatory/files/2016/sovet_deputatov/rescheniya/sd_resch_2016_01_19_03_pril.doc (дата обращения: 10.08.2017).

⁴ *О Дне местного самоуправления* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 10.06.2012 № 805. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35480> (дата обращения: 10.08.2017).

Таким образом, в общественном сознании довольно прочно укрепилось «скептическое» и в чем-то даже негативное отношение к нижнему уровню представительной власти. Почему же это не становится преградой для стремления человека получить статус муниципального депутата? Что двигает человеком на пути к этой должности? Кто составляет ядро депутатского корпуса, и в чем заключается сущность этого института? В данной статье будут рассмотрены смысловые особенности, характеризующие особость муниципальных депутатов в восприятии локальных элит.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Автором проведен анализ оценок и позиций локальных элит, т. е. элит территориальных образований субрегионального уровня (муниципальных образований, в соответствии с терминологией действующего российского законодательства о местном самоуправлении), поскольку для целей исследования важен акцент на данной локализации как значимой для самих муниципальных депутатов. Работа опирается на российские и зарубежные труды по локальной политике (Hill, 2000; Matsutato, 1999; Ross, 2006; Campbell, 2006; Davies and Imbrosio, 2009; Ejersbo and Svara, 2012; Витковская, 2008, 2015; Витковская и Рябова, 2016; Панов, 2008; Панов и Петрова, 2017; Ледяев, 2012; Хабаров, 2014; Назукина, 2016) и российским элитам (Лапина и др., 1999; Чирикова, 2008, 2011; Gel'man et al., 2010).

Рассмотрены позиции различных представителей локальной элиты, в числе которых главы с исполнительными полномочиями (главы территорий, главы муниципальных администраций) и члены локальных представительных институтов (в том числе партийных), поскольку, обращаясь к элитарному дискурсу, мы рассматриваем элиту как «собирательное понятие, которое объединяет в себе различные группы элиты» (Чирикова, 2011, с. 80).

Выбор исследования элитарного дискурса обусловлен следующей причиной. Несмотря на то, что не только узкая прослойка локальной элиты поставляет кадры в органы местного самоуправления, в том числе и в представительные, именно она служит основой кадрового корпуса муниципальных депутатов. Изначально следует заметить, что локальная элита, в соответствии с дефинициями, применяемыми в современной регионалистике и локалистике, определяется как социальная группа, принимающая важнейшие решения, влияющие на все локальное сообщество, и располагающая необходимым ресурсным потенциалом. Следуя данному определению, «выделяются несколько групп, представители которых претендуют на элитный статус на данном уровне: главы муниципалитетов, их заместители и руководители структурных подразделений местных администраций, депутаты представительных органов местного самоуправления, директорат крупных предприятий и успешные бизнесмены, лидеры местных партийных и общественных организаций» (Витковская, 2008, с. 63).

Депутаты муниципальных представительных органов, будучи частью локальной элиты, структурируют свою групповую идентичность за счет элитарного дискурса. Он проявляется в специфическом когнитивном восприятии

«себя» и «других», а также стратегиях речевого поведения. Поскольку элитарный дискурс формирует представления и способен навязывать картину мира сообществу, его можно рассматривать как ресурс, с помощью которого формируется неравное распределение власти между социальными группами (Ван Дейк, 2013). Выражается данный дискурс в существующих языковых стереотипических схемах, сформированных в определенном социо-культурном контексте, смысловых и мотивационных установках, восприятии элитарной личности. Структурно это можно проследить в следующих концептуальных связках понятия «муниципальный депутат».

В данном случае анализировались типы высказываний относительно статуса депутата местного Собрания в интервью представителей локальной элиты, не являющихся депутатами. Обобщающим термином «местное Собрание» мы определяем представительный орган местного самоуправления; в разных муниципалитетах они могут носить разные названия, обусловленные местными традициями, – Земское собрание, Собрание представителей, Совет депутатов, Городское собрание, Городской Совет, Городская Дума и т.п., в контексте исследования самоназвание не важно. С этой целью была проведена серия экспертных интервью. Всего за период 2016–2017 годов были опрошены 20 экспертов (руководители бюджетных учреждений, предприятий, видные общественники и партийные деятели) из муниципалитетов Пермского края.

Исследование было распространено на следующие территории в пределах Пермского края: во-первых, муниципальные образования «верхнего» уровня, т. е. муниципальные районы и городские округа; во-вторых, муниципальные образования «нижнего» уровня, которые имеют статус городского поселения. Выбор территорий позволил сосредоточиться на муниципалитетах с достаточно большой численностью населения, что важно в контексте исследования, поскольку означает большую численность депутатского корпуса местных Собраний, а также с относительно развитой местной экономикой и социальной сферой, что предполагает широкую социально-профессиональную базу депутатских коллективов, представляющих локальные сообщества. С другой стороны, выборка позволила рассматривать позиции локальных элит территорий, не отличающихся разительно по социально-экономическим показателям и поэтому имеющих общие или схожие характеристики: привилегированный статус, высокое материальное благополучие, типовые социальные карьеры. Локальные элиты представляют разные территории, но вместе с тем – одну узкую социальную прослойку, со своим мотивационным профилем, базовыми установками и типичными оценками «своих» и «чужих». В рамках данной статьи интересны их оценки корпуса муниципальных депутатов как многочисленной и функционально значимой части локальной политико-административной элиты.

В исследовании ставились следующие вопросы, обсуждаемые в ходе экспертных интервью:

1. Кто такой муниципальный депутат, чем он занимается?
2. Опишите идеальный портрет депутата. Какие личные качества необходимы депутату в работе?
3. Какой состав представительного органа является оптимальным с точки зрения профессионального членства?

4. Чем определяется престиж принадлежности к данной группе?
5. Каковы основные мотивы стремления принадлежности к группе?
6. Как оценить работу и замерить эффективность деятельности муниципального депутата?

Далее интервью анализировались с целью определения ключевых оценочных позиций относительно категории «муниципальный депутат». Суть данного подхода связана с выявлением базовых дискурсивных тем, отражающих сущность муниципальных депутатов, а также с оценкой депутатской деятельности в муниципалитетах Пермского края. Методика была основана на сочетании качественных и количественных методов дискурса- (Филлипс и Йоргенсен, 2013; Laclau and Mouffe, 1985; Kure, 2010) и контент-анализа⁵.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сфера деятельности муниципального депутата

Исследование показало, что сфера деятельности депутата муниципального уровня определяется элитами в контексте функций представительства и принятия решений (табл. 1). Представительство связывается ими с работой от имени избирателей, которые делегировали депутата в местное Собрание. Реализуя данную функцию, депутат местного представительного органа должен работать с избирателями: *«Депутат должен вести приемы граждан, помогать в решении их проблем. Он должен знать настроение и потребности жителей и во всех случаях принимать меры по обеспечению их интересов»*⁶.

Таблица 1 / Table 1

Основные функции депутата муниципального уровня в оценке элит /
The basic functions of a municipal deputy in the assessment of the elites

Функция	Доля в ответах, %
Представительство	95
Нормотворчество	90
Принятие бюджета	85
Лоббирование интересов	60

При рассмотрении вопросов, находящихся в ведении представительного органа, на первое место эксперты поставили обязанности, связанные с бюджетом: *«Главная задача любого Земского собрания, любого депутатского корпуса – вопрос бюджета»*⁷. Кроме того, среди важных аспектов деятельности были выделены возможность контролировать администрацию и оказывать на нее влияние с целью решения проблем жителей. В частности, это касается

⁵ Подсчет осуществлялся по принципу количества упоминаний в ходе интервью позиций из расчета, что за 100 % были приняты все 20 экспертов (5 % – доля одного мнения в одном интервью). В интервью могло звучать несколько позиций.

⁶ Интервью № 3. 18.07.2016 // Из лич. арх. авт.

⁷ Интервью № 2. 10.05.2016 // Из лич. арх. авт.

не только вопросов благоустройства, ЖКХ, продвигая которые депутат непосредственно помогает решению проблем жителей, но и обладание некоторыми рычагами для контроля и оказания давления на органы исполнительной власти.

По мнению элиты, возможностей у депутата тем больше, чем больше бюджет муниципалитета. В этом случае он может лоббировать и участвовать в распределении денежных средств. Если же город или район имеет слабые экономические позиции и дотационный бюджет, то потенциал влияния депутата оценивается как незначительный: *«Есть люди, которые, задаешься вопросом: «Зачем они вообще туда пошли?» Есть люди, которые в городе идут, чтобы поделить крупный бюджет, чтобы каким-то образом повлиять, чтобы тебе перепало. Но здесь? Непонятно. Деньги все на ладошке, их не лишка»⁸.*

Следующая выделенная в ходе интервью функция муниципального депутата – это нормотворчество. Муниципальный депутат может инициировать рассмотрение тех или иных вопросов и влиять на процесс изменения местного законодательства: *«Деятельность депутата в сфере законотворчества связана с тем, что он участвует в обсуждении нормативных документов, может принимать их или отклонять при голосовании. Еще у него есть возможность инициировать разработку проектов правовых актов»⁹.*

По оценкам экспертов, преимущества депутатского мандата связываются именно со статусом. Это не просто «корочки» депутата и имиджевые преференции. Статус депутата дает возможность реализовать функцию лоббирования интересов, позволяет обращаться с просьбами и предложениями в различные инстанции. Преимущество заключается в том, что вопрос задан депутатом, а не простым жителем, и потому получает статус «депутатского запроса», а значит, более эффективен и имеет больше шансов быть решенным.

Характеристики и качества депутата

Изучение характеристик, значимых для муниципального депутатства, показало, что объективные особенности личности являются несущественными (табл. 2). В категорию «незначимых» эксперты вынесли также: семейное положение кандидата, национальность, пол, религиозную принадлежность, партийность. По их мнению, депутат должен быть среднего возраста (оптимальный возраст – от 30 до 65). Кроме того, нужно отметить, что эксперты посчитали более важным присутствие в депутатском корпусе представителей различных профессиональных сфер, нежели чем социальных групп.

Для того чтобы депутат эффективно выполнял свои функции, он должен обладать соответствующими качествами. Так, по оценкам исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) портрет идеального политика–депутата выглядит так: выполняет обещания, работоспособен, дисциплинирован, отстаивает государственные интересы, готов в случае необходимости принимать непопулярные меры, честен, его работа приносит результат. Качества идеального депутата: компетентность, профессионализм,

⁸ Интервью № 13. 08.04.2017 // Из лич. арх. авт.

⁹ Интервью № 3...

Таблица 2 / Table 2

**Характеристики депутата муниципального уровня в оценке элит /
Characteristics of municipal deputy in the assessment of the elites**

Характеристика	Важно, %
Проживание в территории избрания	85
Знание права, экономики	70
Известность в территории избрания	60
Образование	60
Возраст	40
Опыт депутатства	25
Партийная принадлежность	10
Вероисповедание	5
Национальность	5
Пол	0
Семейное положение	0

Таблица 3 / Table 3

**Основные качества, необходимые кандидату в депутаты в оценке элит /
The basic qualities required for the deputy candidates in the assessment of the elites**

Качество	Доля в ответах, %
Честность, порядочность	100
Ответственность	85
Профессионализм	85
Активность	65
Патриотизм	65
Наличие собственного мнения	55

хозяйственность, опыт руководящей работы, исполнительность, патриотизм, активность, результативность, честность, высокие моральные качества, местное происхождение («свой»), открытость, опытность, ответственность, целеустремленность, перспективность мышления, новаторство («новое мышление»). Помимо этого, идеальный депутат открыт и доступен для населения¹⁰. Указанные характеристики и качества могут быть применимы и для оценки качеств муниципальных депутатов (табл. 3).

Таким образом, честность, ответственность, открытость, наличие собственного мнения, собственной позиции, профессионализм и компетентность очерчивают набор необходимых качеств муниципального депутата.

Востребованными качествами для работы муниципальным депутатом эксперты посчитали значимые для любого профессионала черты. На первое место была поставлена порядочность (честность) человека: «Это должен

¹⁰ Белуза А. Избранник мечты [Электронный ресурс] // Рос. газета. 2016. 9 июня. URL: <https://rg.ru/2016/06/09/sociologi-narisovali-portret-idealnogo-deputata.html> (дата обращения: 18.06.2017).

быть, прежде всего, порядочный человек. Должен обладать и определенными способностями, знаниями. Неплохо, чтобы он понимал нормативные документы, разбирался в экономике, это пригодится в законотворчестве. Важно, чтобы он знал ситуацию в районе»; «самое главное – депутат должен быть порядочным и честным»¹¹.

При определении необходимых качеств эксперты также выделили активность, реальную работу в продвижении инициатив и защиты интересов населения. По мнению большинства опрошенных, в настоящее время с этими качествами возникают проблемы, поскольку многие депутаты инертны: *«В силу того, что сейчас люди апатичны, к власти многие активные не идут. А хотелось бы видеть активных. В результате получается вот такое Земское. Не хочу их обижать. Но просто они не готовы и не умеют работать»¹²; «депутат должен любить людей и быть пробивным»¹³.*

Активным должен быть депутат и во взаимодействии с населением, поскольку он представляет их интересы. Это предполагает регулярное проведение встреч, обнародование отчетов о результатах своей работы. *«Я считаю, что депутат должен представлять интересы тех, кто его избрал, он должен быть в контакте с избирателями, решать их проблемы. Хороший депутат должен встречаться с народом, проводить собрания, отчитываться о работе»¹⁴.*

С этим связана еще одна характеристика, которая часто упоминается относительно активности депутата. Во время предвыборных кампаний, раздавая обещания, они часто не соизмеряют объем возможностей низового депутата: *«Кандидаты в депутаты в своих предвыборных программах стараются наобещать побольше. И не задумываются, как потом обещанное выполнить. Депутат должен быть честным в выполнении своих обещаний. А не быть голословным и вспоминать о людях только во время выборов»¹⁵.* По мнению опрошенных экспертов, это сильно влияет на оценку деятельности депутата населением, поскольку тот часто не просто их не выполняет, а просто и не может их выполнить: *«Они на выборы пришли: один мост пообещал, другой – еще что-то пообещал. Как он может построить мост, если он бюджет утверждает. Он один ничего не решает. Если бы нам каждому дали денег, 2 млн, прими решение. А там уже глава со своими подчиненными решает, что в первую очередь надо сделать»¹⁶.*

Профессионализм депутата определяется представителями локальных элит с точки зрения эффективности. Кроме того, важным оказывается то, чтобы депутат был профессионалом, прежде всего, в своем деле и был готов совмещать свои основные обязанности с депутатской работой, поскольку последняя осуществляется на освобожденной основе (Пресняков и Чаннов, 2008). То, что настоящий профессионал должен погружаться в работу цели-

¹¹ Интервью № 8. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

¹² Интервью № 6. 18.07.2016 // Из лич. арх. авт.

¹³ Интервью № 3...

¹⁴ Интервью № 10. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

¹⁵ Интервью № 8...

¹⁶ Интервью № 9. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

ком, а значит, и получать за нее вознаграждение, рассматривается возможным для части депутатского корпуса: *«на постоянной основе, значит, на профессиональной основе. Профессионал – значит не только хороший специалист, но и человек, получающий вознаграждение за свой труд»*¹⁷.

Особо экспертами был отмечен фактор локальной идентичности и патриотизма, выражающийся, прежде всего, в чувстве «сопричастности» к месту и людям, интересы которых представляют депутаты. Многие подчеркнули, для того чтобы эффективно отстаивать интересы людей, нужно быть «своим» для муниципалитета, т. е. местным, знать о проблемах и особенностях территории и населения: *«Важно, чтобы он был местным, такому человеку понятны проблемы района, он должен делать все для того, чтобы в территории стало лучше»*¹⁸. Иными словами, локальная идентичность как сопричастность к локальному пространству и сообществу рассматривается как критерий для четкого понимания задач депутата как народного избранника, представляющего округ.

Мотивация в депутатской карьере

Представители локальных элит, принявшие участие в исследовании, в целом не проявили большого интереса к тому, чтобы принять статус «депутата»: *«Лучше заниматься своим основным делом»*¹⁹; *«Мне говорят избираться депутатом, я не вижу в этом смысла. Потому что ничего не решаешь снизу. Сверху подняли вопрос и утвердили. Такие еще глупости обсуждают. Например, ремонт многоквартирных домов, да бюджет директоров школ. Чем, голосуют за бюджет, свою зарплату рассматривают, ремонты»*²⁰. При этом скажется не только нежелание становиться депутатом, но и общая оценка особенностей их положения и отсутствия реальной власти: *«Какая польза сегодня от депутатов? Можно что-то прокричать, а вот реально они ничего не могут сделать. Если бюджета нет или у людей нет – сделать ничего невозможно. Т.е. роль депутатского корпуса сегодня, если честно признаться, я считаю такова, что они совсем лишние»*²¹.

По оценкам экспертов, муниципальная ступенька является важной стартовой площадкой для реализации карьерных амбиций. Однако здесь необходимы определенные личные качества и стремления, готовность добиваться поставленных целей, в том числе решать «малые дела».

Состав муниципального представительного органа

Вопрос о том, кто должен являться муниципальным депутатом, рассматривается экспертами через призму представительства различных профессиональных и социальных групп. Ключевой дискурсивной точкой при этом выступает соотношение «бюджетников» и «предпринимателей» в депутат-

¹⁷ Интервью № 1. 10.05.2016 // Из лич. арх. авт.

¹⁸ Интервью № 16. 05.05.2017 // Из лич. арх. авт.

¹⁹ Интервью № 3...

²⁰ Интервью № 11. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

²¹ Интервью № 16...

ском корпусе. Под «бюджетниками» понимаются сотрудники и руководители местных бюджетных учреждений, большинство из которых представляют социальную сферу (здравоохранение, образование, культуру и досуг). «Предприниматели» – собственники частных малых и средних предприятий на территории муниципальных образований. Их образ мыслей и мировоззрение воспринимается по-разному и связывается с формированием различных подходов как в работе самого органа, так и при принятии решений: *«Бюджетники ориентируются на свою организацию, в своей сфере они четко знают, у бизнеса немножко по-другому работают мозги. Предприниматель по-другому воспринимает»*²². Предприниматели воспринимаются бюджетниками как социальная группа, которая не стремится вникать в тонкости бюджета и мыслит в русле бизнеса: *«...Трудно с ними работать. Понятие производства и бюджета – разные вещи абсолютно. Многие понятия, которые существуют на производстве, абсолютно не увязываются с бюджетом, а они этого не понимают»*²³. В свою очередь бюджетники в глазах бизнесменов предстают весьма пассивными и зависимыми от бюджета.

Не обошли вниманием эксперты и вопрос о численности представительного органа. Сколько должно быть депутатов, для того чтобы орган был эффективным? Действующее российское законодательство о местном самоуправлении определяет необходимое минимальное число депутатов представительных органов для территорий с различной численностью населения (от 7 депутатов при численности местного населения менее тысячи человек до 35 депутатов – при численности свыше полумиллиона)²⁴. Представителями локальных элит также высказывалось мнение о том, что количество депутатов зависит от численности населения данной территории. Некоторые эксперты считают, что количество депутатов должно быть больше, чем оно есть сейчас: *«...Я считаю, что чем больше депутатов, тем лучше. Во-первых, потому, что власть, таким образом, становится более легитимной, поскольку представляет интересы большей части населения. Во-вторых, чем больше депутатов, тем легче с ними работать: большая явка на заседания, обеспечивающая наличие кворума, возможность решать вопросы, требующие большего количества участников»*²⁵.

Кроме того, некоторые эксперты отметили важную особенность в монополии предпринимателей в отдельных представительных органах местного самоуправления, что связывается с их стремлением «продвинуть свои интересы», используя органы публичной власти, с «ориентацией на выгоду и заботу о своем деле прежде всего»: *«Мне не нравится, что очень много предпринимателей, предприниматель в большей степени заботится о своем собственном бизнесе, а здесь другого типа мышления должны быть люди»*²⁶. И, действительно, местные Собрания ряда пермских территорий являются примерами доминирования или относительно широкой представленности частного бизнеса. Так, Дума Чусовского

²² Там же.

²³ Интервью № 1...

²⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 35. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.10.2017).

²⁵ Интервью № 17. 05.05.2017 // Из лич. арх. авт.

²⁶ Интервью № 6...

городского поселения насчитывает 20 депутатов, 15 из которых представляют частный бизнес: 7 – малый и средний местный бизнес, 6 – градообразующее предприятие (металлургический завод). В составе депутатского корпуса Лысьвенской городской Думы, насчитывающего 20 депутатов, 15 представителей частных предприятий. В Березниковской городской Думе 25 депутатов, 19 из которых связаны с крупными и средними предприятиями. Соликамский городской округ: 19 из 25 депутатов Думы представляют частный бизнес²⁷.

Сами эксперты-бюджетники считают, что они чаще всего оказываются более активными депутатами, поскольку имеют больше контактов с простыми людьми, у них больший социальный капитал, они *«знают, как работать с простым человеком, наладить диалог»*²⁸.

В составе органа, таким образом, должен соблюдаться баланс в представительстве: *«Я считаю, что нужно разных людей. Нужно пенсионеров, чтобы их кто-то защищал. Производства надо больше, от образования. От всех сфер деятельности. И лесники пусть будут. Сельскохозяйственники тоже. Пусть все виды деятельности будут»*²⁹.

На будущий состав местного представительного органа влияют несколько факторов. Первый, безусловно, мотивационно-личностный, т. е. готовность и стремление отдельных людей стать народными избранниками. Однако, по мнению экспертов, не меньшее значение отводится второму – внешнему воздействию на будущих депутатов. В этом ключе определена и важнейшая оценочная линия состава по шкале «самостоятельный – несамостоятельный» в принятии решений. *«Районное земское собрание у нас, на мой взгляд, не самостоятельное. Это, наверное, решалось на уровне предвыборной кампании, кого тащить, а кого нет. Получаем послушное большинство и оппозиционное меньшинство, которое власти не очень нравится. Поэтому я бы охарактеризовал его, Собрание, как несамостоятельное»*³⁰.

Несамостоятельность в плане взаимодействия с администрацией характеризуется экспертами как отрицательный момент в работе органа, поскольку делает депутатов зависимыми фигурами: *«Понятно, что в плане взаимодействия они забывают и о своих прямых обязанностях. Они избраны не администрацией, они избраны населением. А вот когда они пришли в это Собрание, они подчиняются почему-то администрации, не населению, не тому, кто их выбрал. Вот в этом вся штука. Хоть старый, советский, осмеянный лозунг «Слуга народа». Они, по сути, должны быть таковыми, а они таковыми не являются»*³¹; *«...Как захочет глава района, так он и сделает через кого-то, на депутатов поднажмут и они проголосуют так, как надо главе района»*³².

Негативно характеризуется и ситуация с излишней независимостью и даже оппозиционностью состава представительного органа, поскольку

²⁷ Информация из базы данных о депутатах представительных органов местного самоуправления территорий Пермского края, созданной в рамках исследовательского проекта РФФИ № 16-46-590376 p_a «Депутатский корпус локальных легислатур в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы».

²⁸ Интервью № 3...

²⁹ Интервью № 20. 12.09.2017 // Из лич. арх. авт.

³⁰ Интервью № 3...

³¹ Интервью № 13...

³² Интервью № 17...

это приводит к постоянным конфликтным ситуациям: *«Вот я слышал: в каком-то районе усложненные отношения с администрацией. Лучше, чтобы такого не было. Нужно стараться в консультациях вырабатывать общее мнение. Если администрация выносит какое-то решение и чувствует, что депутаты с ним не согласны, то просто нужно откладывать решение. Создавать согласительные комиссии, обсуждать эти вопросы и уже с изменениями принимать... Не допускать конфликтной ситуации»*³³. Условия паритетного сотрудничества и равного взаимодействия определяются скорее как «идеальный сценарий», а не характеристика реального положения дел. Тем не менее в тех территориях, где, по мнению экспертов, удалось реализовать подобный партнерский тип сотрудничества и наладить эффективное взаимодействие, наблюдаются позитивные тенденции в развитии местного сообщества. *«В последние два года взаимодействие между представительной и исполнительной властью в районе у нас налажено. И вот, знаете, в работе, в первую очередь в реализации каких-то проектов, то большой плюс. А если не налажено взаимодействие, то никто ничего не сможет»*³⁴.

Оценка деятельности муниципального представительного органа

Большинство экспертов считают, что для повышения эффективности работы представительных органов необходимы четкие критерии оценки их деятельности. Это как количественные, так и качественные показатели реальной работы, которые должны содержаться в положении об оценке деятельности депутатов: *«Надо иметь правила какие-то для них, чтобы они не только на Земском Собрании присутствовали, но и работали с избирателями»*³⁵. Среди них:

- направление депутатских запросов и их решение;
- посещаемость и участие в работе местного Собрания, комиссий;
- представление интересов населения через инициирование решения различных вопросов;
- отчетные мероприятия о своей работе перед избирателями;
- информационная работа, в т.ч. в СМИ (публикации о своей работе);
- проведение встреч с избирателями округа, участие в общественной жизни и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, определяя коллективный образ муниципального депутата в представлении локальной элиты, можно заключить, что это человек, который представляет наиболее доступный для людей уровень власти. В его обязанности должны входить выражение позиции своих избирателей и отстаивание их интересов. В первую очередь работа депутата определяется возможностью влиять на бюджетный процесс. Большинство вопросов, которые он решает, связаны с проблемами ЖКХ, ремонта дорог, улиц, домов, общего

³³ Интервью № 7. 18.11.2016 // Из лич. арх. авт.

³⁴ Интервью № 2...

³⁵ Интервью № 20...

благоустройства и т.д. Важными являются статусные привилегии, заключенные в самой принадлежности к категории депутатов, дающие имиджевые преференции человеку. Реальная же их власть оценивается как незначительная, поскольку, по мнению экспертов, на местном уровне она находится в руках главы муниципалитета и администрации. Повлиять на повышение роли института муниципального депутата в политическом процессе может принятие нормативных актов, регулирующих деятельность депутатского корпуса в муниципалитетах, а также повышающих их статус.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ р_а 16-46-590376 «Депутатский корпус локальных legislатур в Пермском крае: основные характеристики и типологические образы».

Библиографический список

Ван Дейк Т. А. Дискурс и власть. Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. М.: Либроком, 2013. 344 с.

Витковская Т. Б. Легислатуры в малых городах Пермского края: состав и уровень компетенций // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2015. Вып. 3. С. 116–126.

Витковская Т. Б. Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформация // Политическая наука. 2008. № 3. С. 61–74.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Лоббистский потенциал и социальный профиль локальных legislатур (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2016. Вып. 3. С. 175–184.

Латина Н. Ю., Чирикова А. Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М: ИНИОН РАН, 1999. 192 с.

Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ВШЭ, 2012. 472 с.

Назукина М. В. Дискурсивное позиционирование муниципальных депутатов Пермского края // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2016. Вып. 3. С. 190–203.

Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

Панов П. В., Петрова Р. И. Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Сер.: Политология. 2017. Вып. 2. С. 109–119.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Оплата труда должностных лиц местного самоуправления: вопросы правовой определенности [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. URL: <http://www.centerbereg.ru/n2310.html> (дата обращения: 10.08.2017).

Филлипс Л., Йоргенсен М. В. Дискурс-анализ: теория и метод. Харьков: Гуманитарный центр, 2004. 336 с.

Хабаров И. А. Локальный уровень власти как объект политического анализа // Методология и теория исследований локальной политики: сб. науч. ст. Пермь: ООО «Печатный салон «Гармония», 2014. С. 93–101.

Чирикова А. Е. О понятии «элиты»: есть ли выход из тупика определений? // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 77–88.

Чирикова А. Е. О теориях элит // Общество и экономика. 2008. № 3–4. С. 144–174.

Campbell A. State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // Local government studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 659–676. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>.

Davies J. S., Imbroscio D. L. Introduction: Urban politics in the twenty-first century // Theories of Urban Politics / Ed. by J. S. Davies, D. L. Imbroscio. London: Sage, 2009. P. 1–14. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279298.n1>.

Ejersbo N., Svava J. H. Bureaucracy and democracy in local government // The Oxford handbook of urban politics / Ed. by P. John, K. Mossberger, S. E. Clarke. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 152–178. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0009.

Gel'man V., Tarusina I. Studies of political elites in Russia: issues and alternatives // Communist and Post-Communist Studies. 2000. Vol. 33, № 3. P. 311–329. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(00\)00009-X](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(00)00009-X).

Hill D. M. Urban policy and politics in Britain. London: Macmillan, 2000. 200 p.

Kure N. Narrative mediation and discursive positioning in organisational conflicts [Электронный ресурс] // Explorations: An E-Journal of Narrative Practice. 2010. Vol. 2. P. 24–35. URL: www.dulwichcentre.com.au/explorations-2010-2-nikolaj-kure.pdf html (дата обращения: 20.06.2017).

Laclau E., Mouffe C. Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics. London: Verso, 1985. 240 p.

Matsutato K. Local elites under transition: County and city politics in Russia, 1985–1996 // Europe-Asia Studies. Vol. 51, № 8. P. 1367–1400.

Ross C. The tortuous path of local government reform in the Russian Federation // Local government studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>.

Информация об авторе

Назукина Мария Викторовна – канд. полит. наук, науч. сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН «Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук», 614990, г. Пермь, ул. Ленина, 13а, доцент кафедры политических наук ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-0190-0513

ResearcherID: L-8246-2016

Электронный адрес: nazukina@mail.ru

Статья получена 8 октября 2017 года

THE MUNICIPAL DEPUTIES IMAGE AND ASSESSMENT BY LOCAL ELITES IN THE PERM KRAI

Mariya V. Nazukina

Perm Federal Research Center, Urals Branch of Russian
Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-0190-0513

ResearcherID: L-8246-2016

E-mail: nazukina@mail.ru

For citation:

Nazukina, M. V. (2017), "The Municipal Deputies Image and Assessment by Local Elites in the Perm Krai", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 643–659, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-643-659.

Introduction. In modern Russia the composition and structure of municipal representative bodies come to the fore in the context of local policy and municipal management. While public opinion is dominated by the characteristics of the poor status of the Deputy at the local level. The study of the representations of local elites about municipal representative bodies will determine their attitude and willingness to this status as potential members.

Aims. The article is devoted to study of the perception of deputies of municipal representative bodies of the Perm Krai in the views of the local elites not the deputies.

The following qualitative and quantitative **methods** were used (discourse analysis, content analysis, expert interviews).

Results. Based on expert interviews, the article explores the characteristics, essential qualities, motivation in the parliamentary career. It was revealed that honesty, responsibility, openness, own opinions, own position, professionalism and competence outline a set of necessary qualities of a municipal deputy. The functional aspect in the activities of the deputy of the municipal level is considered by experts in the functions of representation and decision-making. The question of who must be a municipal Deputy is solved through the prism of the representation of different professional groups, the two main in particular - state employees and businessmen. Key evaluation topics in regards to MP in the views of the local elites, among which the following are highlighted: overall low rating of activity of deputies because of the lack of real power and authority, as well as the lack of a parliamentary career, are identified.

Conclusion. The Symbolic incentives in the form of an image status and the ability to influence the budget process are key positions of a positive image of the deputy of the municipal level in the assessment of the elites. The power of the representatives in local Assemblies is estimated as insignificant, since, according to experts at the local

level, it is in the hands of the Head of the municipality and administration. Impact on increasing the role of this institution in the political process, in their opinion, can the development of normative acts regulating the activities of the deputies in the municipalities.

Key words: municipal deputy; local elite; local community; expert interview; identity; Perm Krai

Acknowledgements. The article has been produced under Russian Fund of Fundamental Studies grant p_a 16-46-590376 “The deputies corpus of local legislatures in the Perm Krai: basic characteristics and typology”.

References

Van Deik, T. A. (2013), *Diskurs i vlast'. Reprezentatsiya dominirovaniya v yazyke i kommunikatsii* [Discourse and power. Representation of domination in language and communication], Librokom, Moscow, Russia.

Vitkovskaya, T. B. (2015), “Legislature in the small towns of the Perm region: the composition and level of competence”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 116–126.

Vitkovskaya, T. B. (2008), “The local political elite of modern Russia: features and transformation”, *Politicheskaya nauka*, vol. 3, pp. 61–74.

Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2016), “Lobbying potential and social profile of the local legislatures (on the example of Perm Krai)”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 175–184.

Lapina, N. Yu. and Chirikova, A. E. (1999), *Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii* [Regional elites in Russia: models of behavior and political orientation], INION RAN, Moscow, Russia.

Ledyaev, V. G. (2012), *Sotsiologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh* [Sociology of power. Theory and experience of empirical research of power in urban communities], Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Nazukina, M. V. (2016), “Discursive positioning of municipal deputies of the Perm region”, *Review of Political Science*, vol. 3, pp. 190–203.

Panov, P. V. (2008), “Local policy in different dimensions”, *Politicheskaya nauka*, vol. 3, pp. 61–74.

Panov, P. V. and Petrova, R. I. (2017), “Representative bodies of LSG as a channel of lobbying of interests of the region: a new system of recruitment of heads of LSG”, *Review of Political Science*, vol. 2, pp. 109–119.

Presnyakov, M. V. and Channov, S. E. (2008), “Remuneration of labor of officials of local self-government: issues of legal certainty” [Online], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, vol. 10, available at: <http://www.center-bereg.ru/n2310.html> (Accessed August 10, 2017).

Phillips, L. and Jorgensen, M. V. (2004), *Diskurs-analiz: teoriya i metod* [Discourse analysis: theory and method], Gumanitarnyi tsentr, Kharkov, Ukraine.

Khabarov, I. A. (2014), “Local authorities as an object of political analysis”, in *Metodologiya i teoriya issledovaniya lokal'noi politiki* [Methodology and theory

of local policy research: coll. sci. art.], Ltd "Pechatnyi salon "Garmoniia", Perm, Russia, pp. 93–101.

Chirikova, A. E. (2011), "About the concept of "elite": is there a way out of the impasse of definitions?", *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, vol. 1, pp. 77–88.

Chirikova, A. E. (2008), "About the theories of elites", *Society and Economics*, vol. 3–4, pp. 144–174.

Campbell, A. (2006), "State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state", *Local government studies*, vol. 32, no. 5, pp. 659–676, doi: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>.

Davies, J. S. and Imbroscio, D. L. (2009), "Introduction: Urban politics in the twenty-first century", in Davies, J. S. and Imbroscio, D. L. (ed.), *Theories of urban politics*, 2nd ed., Sage, London, UK, pp. 1–14, doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279298.n1>.

Ejersbo, N. and Svara, J. H. (2012), "Bureaucracy and democracy in local government", in John, P. Mossberger, K. and Clarke, S. E. (ed.), *The Oxford handbook of urban politics*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 152–178, doi: 10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0009.

Gel'man, V. and Tarusina, I. (2010), "Studies of political elites in Russia: issues and alternatives", *Communist and post-communist studies*, vol. 33, no. 3, pp. 311–329, doi: [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(00\)00009-X](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(00)00009-X).

Hill, D. M. (2000), *Urban policy and politics in Britain*, Macmillan, London, UK.

Kure, N. (2010), "Narrative mediation and discursive positioning in organisational conflicts" [Online], *Explorations: An E-Journal of Narrative Practice*, vol. 2, pp. 24–35, available at: www.dulwichcentre.com.au/explorations-2010-2-nikolaj-kure.pdf (Accessed June 20, 2017).

Laclau, E. and Mouffe, C. (1985), *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, Verso, London, UK.

Matsutato, K. (1999), "Local elites under transition: county and city politics in Russia, 1985–1996", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 8, pp. 1367–1400.

Ross, C. (2006), "The tortuous path of local government reform in the Russian Federation", *Local government studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>

Received October 8, 2017



РЕЦЕНЗИИ

УДК 005.3

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667

**НОВОЕ ВИДЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО
И РАЗУМНО–РАЦИОНАЛЬНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
(рецензия на учебник И. В. Понкина «Теория публичного
управления». М.: Буки Веди, 2017. 728 с.)**

Е. В. АРИСТОВ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Аристов Е. В. Новое видение надлежащего и разумно-рационального публичного управления. Рецензия на учебник И.В. Понкина «Теория публичного управления», М.: Буки Веди, 2017, 728 с. // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9. №. 4. С. 660–667. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667.

Настоящая публикация представляет собой рецензию на учебник И. В. Понкина для магистратуры и программ Master of Public Administration «Теория публичного управления» (М.: Буки Веди, 2017, 728 с.).

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; теория публичного управления; государственная власть; теория девиантологии государственного управления И. В. Понкина

Выход каждого серьезного научно-правового исследования и каждого выстроенного на серьезной научной основе учебника по тематическому горизонту публичного (государственного и муниципального, солидаризуемому с подходом автора, так интерпретирующего) управления всегда с большим (даже повышенным) интересом воспринимается научной средой, находит своих читателей, как, пожалуй, по малому какому научному юридическому направлению это имеет место. Хотя бы уже потому, что этот тематический горизонт входит в сферу научных и технологических интересов также экономи-

стов, менеджеров (в частноправовой сфере), политологов, социологов, психологов, антропологов – всех тех, кто (и помимо, юристов-административистов, юристов в сфере государственного управления) занимается управленческими теориями и технологиями.

Но учебник И. В. Понкина «Теория публичного управления» 2017 года для магистратуры и программ «Master of Public Administration» (Понкин, 2017), уверены, вызовет особый и неподдельный интерес. Вызовет, конечно же, тем, что охватывает колоссальный объем вопросов, однозначно относящихся к теории публичного управления, но по не имеющим объяснения причинам, не раскрытым в ранее выходивших учебниках по публичному управлению. И тем, что обнаруживает принципиально новые содержательные моменты, которые еще только начинают обсуждаться как возможные для использования в публичном управлении. И тем, что, опять же в пике существующим учебникам, излагает материал на очень и очень сложном научно-экспертном уровне понимания и толкования. И тем, что является содержательно поистине масштабным и фундаментальным.

«Человеку дана сумма средств и способностей познавать и пользоваться этим миром во всей его жизненной полноте», – писал Ю. Жуковский¹. Добавим – во всем его сложном многообразии и во всей его неоднозначности, не признавать или игнорировать которые в науке просто неосновательно.

Современная теория публичного управления (судя по большей части изданных учебников и учебных пособий) пребывает сегодня в состоянии идеализма и оторванности от реальности, недопустимо упрощая (до примитивизации) описываемую реальность и игнорируя научные основы и известные технологии.

Напротив, качество учебника И. В. Понкина настолько высоко, что, по существу, его можно образно поименовать учебником реальной власти и реального управления. Реализованные и отраженные в учебнике подходы обоснованно назвать фундаментальными, при этом представляется стройная теория, обусловленная практикой, связанная с практикой, перекликающаяся и с теоретическими истоками этой теории, и встроенная в современную реальность, теория, ориентированная на реалистичность и меру должного, ориентированная на отход от псевдорелигиозных догматов, зашлаковывающих эту сферу.

Мы никак не можем обойти вниманием необходимость кратко обозреть структуру рецензируемого учебника.

Часть I «Фундаментальные начала общей теории публичного управления» включает 9 глав.

Эта часть издания включает один из томов двухтомника 2016 года авторства И. В. Понкина (Понкин, 2016b), но очень многие разделы оказались радикально переработаны, а также представлено много совершенно новых разделов, общим своим объемом сопоставимых с изданием 2016 года.

Глава 1 дает общее понятие науки публичного управления (общей теории публичного управления). Глава 2 разъясняет фундаментальные понятия

¹ Жуковский Ю. Политические и общественные теории XVI века. СПб: Тип. А. Головачева, 1866. С. 6.

общей теории публичного управления (что такое управление вообще, понятие, признаки, природа и особенности публичной власти, публичного управления, публичной политики, соотношение понятий «государственное управление» и «государственная политика», понятие управленческой способности (административного потенциала) государства, понятия органа публичного управления и системы публичного управления, публично-властные полномочия и функции публичной администрации, продукт, производимый системой органов публичного управления, понятие публичных интересов).

Глава 3 посвящена вопросам правового обеспечения публичного управления, показаны место и значение правового регулирования и правового обеспечения в системе и процессе публичного управления, проблемы и пределы возможностей задействования правового регулирования в публичном управлении, описываются детерминанты системности нормативного правового регулирования.

Глава 4 просто уникальна для такого рода издания – посвящена описанию универсума, онтологии и процесса публичного управления. Рассмотрены понятие и особенности юридического пространства и пространства публичного управления. Применительно к сфере публичного управления – понятия «порядок» и «процесс» в праве и публичном управлении. Раскрыты вопросы энтропии и негэнтропии в публичном управлении, поднят вопрос о сложных системах в публичном управлении.

Глава 5 посвящена принципам публичного управления, не только обоснованно давая наиболее полный на сегодня перечень таких принципов, но и детализированно раскрывая, описывая целый ряд таких принципов. Хотя вопроса о принципах государственного управления в той или иной мере касаются, пожалуй, все авторы учебников по государственному управлению, но только в рецензируемом учебнике эти вопросы представлены в надлежащем раскрытии, должным образом систематизированы и глубоко осмыслены. Весьма интересным и ценным нам видится привнесение автором в теорию публичного управления понимания сложности процессов, отношений и явлений, с которыми сталкивается в своем функционировании система органов публичного управления.

В главе 6 раскрываются цели публичного управления, основы и технологии целеполагания в публичном управлении. Описаны основные технологии постановки и программирования целей публичного управления. Акцентируется внимание на защите публичного порядка как важнейшей цели публичного управления. Именно дефектность целей во многих случаях, по нашему мнению, определяет многие проблемы государства и общества. «...Виноват – мягко отозвался неизвестный, – для того, чтобы управлять, нужно, как-никак, иметь точный план на некоторый, хоть сколько-нибудь приличный срок» (М. Булгаков, «Мастер и Маргарита»). Но в госуправлении с этим нередко большие проблемы, тем более с эффективными технологиями стратегического планирования. И в учебниках обычно эти вопросы не получают надлежащего раскрытия, в отличие от учебника И. В. Понкина.

Глава 7 также определяет уникальность рецензируемого учебника, поскольку от всех прочих отличается своей предельной конкретностью

и большой содержательной глубиной в описании инструментов публичного управления и публичной политики. И рассматриваются, в числе прочих, весьма сложные, недостаточно освещенные даже в научной, не то что в учебной, литературе, инструменты (ручное управление, упрощение законодательства, «замедлитель (ингибитор)», идеология как инструмент, секретные акты управления, блокчейн-инструменты, технологии нейронных сетей и искусственного интеллекта и др.). Описаны такие инструменты, как государственный контроль, публичные услуги и государственные работы.

Модели публичного управления раскрыты в главе 8, в том числе современная (традиционная) и новая модели публичного управления. Проанализировано понятие «хорошего» публичного управления. Описана даже, на первый взгляд, столь экзотическая (в действительности – совершенно необходимая изучающему курс теории публичного управления) модель, как, в названии автора, «колониальная (оккупационная) модель государственного управления».

Особый научный интерес даже у специалистов по государственному управлению, вне всяких сомнений, вызовет глава 9, охватывающая инструментальные концепты (подходы) публичного управления. Эти вопросы напрочь отсутствуют, игнорируются авторами других учебников по госуправлению, что, с высоты внимательного ознакомления с рецензируемым учебником, выглядит удивительным. Если концепты электронного государства и электронного правительства, публичного управления по результатам находили некоторое отражение в прочих изданиях, то многие вопросы изложены вновь.

Публичное управление по целям, проектно-ориентированное публичное управление, agile-подход в публичном управлении, процессно-ориентированное публичное управление, энтропийное управление в рамках государственного управления, функционально-ориентированное публичное управление, концепт градиентного публичного управления, концепты финитного и терминального публичного управления, клиент-ориентированное публичное управление, концепт адаптивного публичного управления – все эти понятия, ранее не получавшие заслуженного внимания в такого рода учебниках, подлежат обязательному изучению будущими управленцами немедленно.

Часть II «Особенности публичного управления специфическими предметно-объектными областями и в особых условиях» включает параграф «Специфические предметно-объектные области (территории, объекты) и условия публичного управления» с соответствующими описаниями, главу 10 «Основы и особенности публичного управления городом» и главу 11 «Особенности публичного управления в условиях военного времени».

Последняя (третья) часть издания представляет теорию девиантологии государственного управления. Здесь частично охватывается другой из томов двухтомника 2016 года авторства И. В. Понкина (Понкин, 2016а), но очень многие разделы оказались значительно доработаны, появилось немало совершенно новых разделов, в том числе ранее не публиковавшихся даже в статьях. Данное направление давно уже развивается указанным автором, соответству-

ющие его уникальные труды вызвали серьезную научную дискуссию и получили высокое признание среди юристов-административистов, специалистов в сфере государственного управления (эта теория уже стала связана с его именем – как теория Понкина).

Глава 12 описывает предметно-объектную область теории девиантологии государственного управления, особенности и перспективы ее становления. Первая глава этой части – 13 – посвящена неопределенностям и рискам в государственном управлении и завершается параграфом с описанием концепта события «черный лебедь» как проявления неопределенностей в государственном управлении.

В главе 14 «Патологии, дефекты и дисбалансы в государственном управлении» описаны понятие и виды дефектов государственного управления, ошибки в государственном управлении, дисбалансы в государственном управлении. Глава 15 «Дефекты и дисбалансы в праве» дополняет, достраивает предыдущую главу, представляя описания дефектов и дисбалансов нормативного правового регулирования, в том числе, более подробно, такие дефекты, как правовые пробелы и правовые коллизии.

Далее идет взаимосвязанный блок из 3 глав. Глава 16 описывает негативные трансформации и состояния государства и государственного управления, включает параграфы о дисфункциональном государстве и дисфункциональности государственного управления, о государстве-дистопии, о несостоятельном государстве и о несостоятельности государственного управления, о «параллельном государстве». Следующая глава – 17-я «Инструменты и технологии разрушения государств» дополняет предыдущую. Описаны технологии т.н. «мягкой силы» в том своем качестве, в каком они используются как инструменты дисфункционализации и разрушения государства. Представлены авторские концепты преземптивной войны и гибридной войны, предложено определение понятия военного переворота. Глава 18 посвящена проблеме токсичного лидера и токсичного исполнителя в системе государственного управления.

Главы 19 и 20 составляют следующий блок. Глава 19 – о понятиях и детерминантах устойчивости и мощи системы публичного управления, прежде всего о резистентности и резильентности системы государственного управления к негативным факторам. Особый интерес вызывает представленный авторский концепт сильного государства.

Глава 20 раскрывает основные подходы к проектированию, организации и реализации омоложенного государственного управления, в том числе раскрывает риск-ориентированные управленческие подходы в государственном управлении, особенности управления неопределенностями и ошибками в рамках и в процессе государственного управления.

Завершается учебник главой 21, посвященной возможностям и направлениям рецепции общей теорией публичного управления методологии из других научных дисциплин.

Любая рецензия, как повелось, должна включать не только похвалы (это если есть для того основания), но и критические оценки. Последуем этому правилу и мы. Подробно описав в параграфе 7.6 такой инструмент, как «инги-

битор», автор не дает описания парного к нему инструмента – катализатора. Представленная в главе 8 совокупность авторских теоретических моделей государственного управления не охватывает реальной модели, реализованной в царской России до 1917 года. Наличие особенностей государственного управления автономным регионом с особым статусом, эксклавом или «заморской территорией» государства, субъектом федерации или регионалистского государства со сложносоставной структурой (один субъект территориально включает другой), административно-территориальной единицей с «разорванной» территорией (типа субъекта федерации Индии – территории Пондичерри) в части II учебника маркированы, но, к сожалению, не раскрыты (так и остались лишь обозначенными), равно как и артикулированные там же, но не раскрытые особенности государственного управления в кризисных условиях, в условиях чрезвычайного положения, в условиях острого политического кризиса и демографического кризиса. Но это, конечно же, мелочи, наверняка оснований для этой критики не будет уже в следующем переиздании этого учебника.

И. В. Понкин своей научной мыслью охватывает столь масштабный и столь многообразный мир фактов, давая их изменчивому содержанию зафиксированное в серьезных теоретических построениях содержание, отыскивая среди временного и случайного устойчивые вещи, среди неопределенного и хаотичного – центры и детерминанты негэнтропии, среди бессвязных нагромождений отношений, процессов и событий – латентные и имплицитные порядки, интерреляции и обусловленности, что такой подход не мог не привести к написанию столь выдающегося учебника.

И последнее. Считаю большим профессиональным счастьем, когда человек может позволить себе такую роскошь – на высоком научном уровне, столько времени работать над созданием высокого качества учебника, посвятить всего себя этому труду, выражая действительную заботу об обучающихся, прилагая столь значительные усилия, чтобы создать для них действительно нужный им и полезный учебник.

Библиографический список

Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления: неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ / предисл. А. Б. Зеленцова. М.: Буки Веди, 2016а. 250 с.

Понкин И. В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: лекционный курс / Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2016б. 252 с.

Понкин И. В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2017. 728 с.

Информация об авторе

Аристов Евгений Вячеславович – канд. юрид. наук, доц. кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID:0000-0003-2445-3840

ResercherID: D-2713-2016

Электронный адрес: welfarestate1@gmail.com

Статья получена 24 сентября 2017 года

UDC 005.3

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667

**A NEW VISION ON GOOD
AND REASONABLE PUBLIC ADMINISTRATION
(A Review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public
Administration, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.)**

Evgenii V. Aristov

Perm State University, 15 Bukirev st., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-2445-3840

ResercherID: D-2713-2016

E-mail: welfarestate1@gmail.com

For citation:

Aristov, E. V. (2017), "A New Vision on Good and Reasonable Public Administration (A Review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.)", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 660–667, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667.

This publication is a review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, for master degrees and Master of Public Administration degree programs, RANEPa, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.

Key words: public administration; state administration; theory of public administration; state power; Ponkin's theory of deviations in Public Administration

References

Ponkin, I. V. (2016a), *Teoriya deviantologii gosudarstvennogo upravleniya: neopredelennosti, riski, defekty, disfunktsii i provaly v gosudarstvennom upravlenii*

[The theory of deviantology of public administration: uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in public administration], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Ponkin, I. V. (2016b), *Obshchaya teoriya publichnogo upravleniya: pravovye osnovy, tseli, printsipy, instrumenty, modeli i kontsepty publichnogo upravleniya: leksionnyi kurs* [General theory of public administration: legal foundations, goals, principles, tools, models and concepts of public administration: lecture course], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Ponkin, I. V. (2017), *Teoriya publichnogo upravleniya: Uchebnik dlya magistratury i programm Master of Public Administration* [Theory of Public Administration: A Textbook for master degrees and Master of Public Administration degree programs], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Received September 24, 2017

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2017. Т. 9, № 4 (495–667)

Редактор *Л. В. Хлебникова*

Корректоры *И. Р. Саматов*

Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 21.12.2017. Формат 70х100 1/16.

Усл. печ. л. 14,62. Тираж 500 экз. Заказ № 132 604.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)

614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Тел. (342) 2396830

ars-administrandi.com

E-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел

Пермского государственного национального исследовательского университета

614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»

614000, г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5

тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно