Ars Administrandi (Искусство управления)
Научное издание
2018. Том 10, № 3 (360–530)

Основан в 2009 году
Выходит 4 раза в год

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимица, чл.-корр. РАЕ, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, 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, проф., 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, Краков, Польша

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Павел Иванович Блусь, канд. геогр. наук, доц., проф. 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, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры социальной географии Географического института «Йован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Белград, Сербия

Виктор Антонович Ковалев, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры социально-политических наук и международных отношений Сыктывкарского государственного университета, Сыктывкар, Россия

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

Наталья Сергеевна Козырь, канд. экон. наук, доц. кафедры мировой экономики и менеджмента Кубанского государственного университета, Краснодар, Россия

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проректор по общим 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 Трощкая, 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., зав. отделом исследования региональных социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия

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

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

Издается 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 и издателя
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Адрес редакции
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Кафедра государственного и муниципального управления
Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Редакционная коллегия, 2018

Ars Administrandi
Scientific Journal
2018. Volume 10, no. 3 (360–530)

Founded in 2009
Published 4 times a year

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: mingal1@psu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

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

Olga F. Novikova, Doctor of Economics, Professor, Head of Department for Economic Issues in Social Policy, Institute of Industrial Economics at the Ukrainian National Academy of Sciences, 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, Krakow, Poland

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Socio-Political Processes and International Relations Department, Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russia

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

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate Professor of World Economy and Management Department, Kuban State University, Krasnodar, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Vice-Rector for General Issues, Head of State and Municipal Government Department, Perm State University; Chairman of the Perm Regional Civic Chamber, Perm, Russia

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

Andrey G. Shelomentsev, Doctor of Economics, Professor, Head of Regional Socio-Economic Systems Research Department, Institute of Economics at the Urals Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

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

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

Darko Vuković, Doctor of Economics, Professor, Full Professor of Social Geography Department, Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research specialties: 08.00.00. – Economic Sciences; 23.00.00. – Political Science.

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University
Distributed within the Russian Federation and abroad
Subscription index in the "Press of Russia" catalogue (http://www.pressa-rf.ru) – 41047

Publisher Address: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Editorial Board Address: State and Municipal Government Department, 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, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Грабевник М. В. Европейский фактор динамики политической субъектности Шотландской национальной партии 360

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Якимова М. Н., Красильников Д. Г. Специфика проекта государственно-административной сферы 380

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Шеломенцев А. Г., Воронина Л. В., Смиренникова Е. В., Уханова А. В. Факторы миграции в арктической зоне Российской Федерации 396

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Мингалева Ж. А., Депутатова Л. Н., Старков Ю. В. Применение рейтингового метода оценки эффективности государственной экологической политики: сравнительный анализ России и зарубежных стран 419

Борщевский Г. А. Оценка деятельности государственных органов по развитию топливно-энергетического комплекса 439

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Павлов Ю.В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций 466

Petrović M. D., Vukovic M. A. Development of Rural Territories by the Government Support of Bioenergy 489

Зуйкина А. С., Никитина В. Л. Публичные слушания: процедурные правила и результаты проведения (на примере города Перми) 502

VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Шлюндт Н. Ю. Национальная цифровая валюта как контрсанкционный инструмент (на примере современных американо-венесуэльских отношений) 519

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Grabevnik M. V. The European Factor in Political Subjectivity Dynamics of the Scottish National Party 360

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

Yakimova M. N. and Krasilnikov D. G. Specificity of a State Administrative Sphere Project 380

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Shelomentsev A. G., Voronina L. V., Smirennikova E. V. and Uhanova A. V. Migration Factors in the Arctic Zone of the Russian Federation 396

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Mingaleva Zh. A., Deputatova L. N. and Starkov Yu. V. Rating Method Application in Assessing the Efficiency of State Environmental Policy: Comparative Analysis of Russia and Foreign Countries 419

Borshchevskiy G. A. Evaluation of the Government Bodies Activities in Developing the Russian Fuel and Energy Complex 439

V. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Pavlov Yu. V. Improvement of Legal Regulation of Urban Agglomerations Development 466

Petrović M. D. and Vuković N. A. Rural Territories Development through the Government Support of Bioenergy 489

Zuikina A. S and Nikitina V. L. Public Hearings: Procedural Rules and Results (Based on the Example of Perm City) 502

VI. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Shlyundt N. Y. National Digital Currency as Counter-Sanction Tool (Case of Contemporary U.S.-Venezuela Relations) 519

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) являет(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.

I ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 329.273
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379

ЕВРОПЕЙСКИЙ ФАКТОР ДИНАМИКИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СУБЪЕКТНОСТИ ШОТЛАНДСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПАРТИИ

М. В. ГРАБЕВНИК
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Грабевник М. В. Европейский фактор динамики политической субъектности Шотландской национальной партии // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 360–379. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379.

Введение: исследуется европейский фактор динамики политической субъектности Шотландской национальной партии (ШНП) посредством анализа партийной повестки и стратегий партийного и институционального взаимодействия в 1990–2010-е годы.

Цель: определение влияния европейского фактора на обретение и дальнейшую динамику политической субъектности ШНП, а также моделей институционального взаимодействия ШНП и Европейского Союза (ЕС).

Методы: синтез акторного подхода и теории установления повестки дня. Исследование проведено на основе контент-анализа программных документов и публичных заявлений, а также анализа стратегии взаимодействия ШНП с акторами Великобритании и ЕС.

Результаты: выявлено политико-символическое и институциональное значение европейского фактора в приобретении и динамике политической субъектности ШНП. Определены этапы динамики политической субъектности ШНП и сформулированы модели институционального взаимодействия ШНП и ЕС.

Выводы: политика ШНП в отношении ЕС балансирует между двумя крайностями: поддержка ЕС vs евро-скептицизм. С одной стороны, партия пытается адаптивно реагировать на региональную политику ЕС, с другой стороны, использует ЕС как политико-символический инструмент в развитии собственной политической субъектности. Взаимоотношения ШНП и ЕС претерпевают значительные изменения, что подчеркивается выделенными гибкими моделями и «правилами» политико-административной игры.

Ключевые слова: политическая субъектность; политическая повестка; деволюционные процессы; партийная политика; Шотландская национальная партия; Европейский Союз; политический процесс современной Великобритании

© Грабевник М. В., 2018

ВВЕДЕНИЕ

Деволюционные процессы в Великобритании имеют длительную и богатую историю. Наиболее характерный кейс представляет шотландский регион. Одной из главных причин деволюционных процессов в Шотландии стало развитие регионализма в Европе. В середине XX века Европейский Союз (ЕС) предпринимает попытку развития и поддержки европейских регионов, которые рассматриваются как возможные «союзники», нейтрализующие позиции национальных государств. Регионы становятся субъектами международной политики, что обусловливает усиление их влияния внутри национальных государств. Артикулируя свою политическую самобытность и идентичность, Шотландия в последней четверти XX века все больше стала оказывать давление на Вестминстер, особенно посредством манифестаций, направленных на расширение политических, институциональных и административных прав Шотландии. В условиях долгосрочного противоборства центра и периферии Великобритании ЕС становится катализатором роста национального шотландского самосознания и осознания шотландцами собственной весомой роли внутри Великобритании, как в политических, так и в социально-экономических аспектах.

Таким образом, принято считать, что региональная политика ЕС довольно серьезно повлияла на развитие регионов не только Великобритании, но и Бельгии, Германии, Испании и др.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Большинство исследований, посвященных проблемам деволюции и регионализма в современной Европе, обращают внимание на экономическое и социальное влияние ЕС на регионы в 1990–2000-е годы (Бусыгина, 2007; Clements, 2011), в ряду которых находится и Шотландия. Ее развитие на современном этапе связано с балансом разнонаправленных стратегий европейских, национальных и региональных политических сил. Во-первых, речь идет о процессах европейской интеграции и направленной на поддержание развития регионов политике ЕС. Во-вторых, Великобритания, как национальное государство, выступала в качестве субъекта шотландской деволюции, принимая решения об институционализации механизмов power-sharing (Вавилина и Панов, 2013; Лейпхарт, 1997; Панов, 2014). Наконец, сам шотландский регион, главным ориентиром политического развития которого в 1980–1990-е годы была деволюция, а в последние годы – независимость, обретает политическую субъектность.

Политическая субъектность в данной статье понимается как «участие в принятии решений по поводу статуса автономии» (Панов, 2017, с. 62). Динамичный характер понятия субъектности обусловлен, с одной стороны, институциональным статусом политического субъекта, включающего «объем делегированных полномочий и качество его реализации», и, с другой стороны, стратегиями и механизмами его взаимодействия с другими политическими акторами внутри Великобритании и ЕС. Проблема политической

субъектности, т.е. обретения механизмов, ресурсов и площадок собственного политико-административного влияния в целях достижения и расширения статуса институциональной автономии, является ключевой для развития британских регионов и современной Великобритании.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Необходимо четко разделять политическую субъектность Шотландии и политическую субъектность акторов и институтов, функционирующих в регионе. В обоих случаях, и в случае с регионом, и в случае с институтами, мы вправе говорить о борьбе за политическую субъектность. Субъектность региона и субъектность регионального актора могут «смешиваться» и развиваться согласованно, поскольку политическая субъектность региона требует институциональных возможностей и агентов ее реализации. Но также политические субъектности могут вступать в противоречие, когда акторы и институты пренебрегают преференциями и требованиями региона ради приобретения собственной политической субъектности. Данная статья концентрируется на рассмотрении кейса политической субъектности актора – Шотландской национальной партии (ШНП), которая, с одной стороны, артикулирует интересы регионального сообщества, но преимущественно осуществляет борьбу за собственную [институциональную] политическую субъектность.

Несмотря на длительную историю деволюционных процессов в Шотландии и активное участие в них ШНП, обретение политической субъектности последней начинается только в 1970-х годах. Это обусловлено, прежде всего, тем, что именно 1970-е годы становятся для ШНП наиболее успешными в электоральном и политико-институциональном смысле. Так, партия впервые получила место в Палате общин на выборах 1970 года, а затем на выборах 1974 года уже 11 мест, появляются локальные и региональные представительства. Шотландская национальная партия в 1970-е годы обретает политико-институциональные механизмы для борьбы за собственную политическую [институциональную] субъектность, активно используя как символические методы, так и методы прямой коммуникации с крупными политическими акторами как национального, так и супранационального уровней.

Ключевыми индикаторами политической субъектности в таком случае являются институциональные возможности участия в процессе принятия решений по поводу статуса институциональной автономии, а также качества реализации такого статуса. На современном этапе ШНП реализует потенциал собственной политической субъектности через формирование повестки и выстраивание стратегии политико-институциональной коммуникации. Она приобретает и реализует собственную политическую субъектность посредством двух классов методов – институциональных (выстраивание стратегий взаимодействия) и символических (формирование повестки). В таких условиях конструируемая и воспроизводимая партией политическая повестка предстает в качестве «зеркала» политической

субъектности, в котором отражены статус и потенциал ее институциональной автономии, а также ресурсы и стратегии. Встраивание «европейского вопроса» в повестку ШНП имеет политико-символическое значение и долгие годы является основным механизмом лоббирования требования политической субъектности партии. Ключевой вопрос данной статьи: в какой мере европейский фактор сопряжен с обретением и динамикой политической субъектности ШНП?

Европейский фактор и борьба за политическую субъектность

После первых выборов в Европарламент 1979 года ШНП придерживалась скептических взглядов в отношении европейской интеграции. Европейский Союз расценивался шотландскими националистами как супранациональная политическая сила, которая лишь усилит позиции Вестминстера в диалоге «центр-регион», а интересы шотландских акторов будут проигнорированы. Шотландская национальная партия также скептически относилась к членству в ЕС. На референдуме 1975 года, который был назначен лейбористским правительством, в вопросе «Должна ли Великобритания быть в составе ЕС?» шотландские националисты (наряду с североирландскими политическими силами) решительно состояли в оппозиции к Англии и Уэльсу (58,4 % голосов «за» в Шотландии в противовес среднему по Великобритании 67,2 %) (Keating and Waters, 1985). Такая позиция была обусловлена не столько отношением к Европе, сколько отношением к национальному центру (Lynch, 1996). Шотландская национальная партия занимала вполне понятную позицию, временами проявляя крайний скептицизм к ЕС, исходя из опасений, что интеграция может угрожать цели независимости Шотландии (Lynch, 1996).

Во второй половине 1980-х годов ситуация изменилась. Шотландская национальная партия смягчила отношение к ЕС, имея в виду перспективу вступления в него в качестве равноправного члена, следствием чего стало принятие в 1988 году партийной политики «Независимость в Европе». Такой политический курс означал, что главный политический ориентир ШНП – обретение независимости шотландского региона – будет сопряжен с получением регионом статуса полноправного члена ЕС, с непосредственным доступом к единому европейскому рынку и участием ШНП в принятии политико-административных решений на супранациональном уровне. Сомнения в реализации подобного политического курса присутствовали и со стороны региональных, и со стороны национальных политических сил. Тем не менее ШНП прагматично разыграла эту карту на парламентских выборах, вполовину повысив процент электоральной поддержки (14 % в 1987 году против 21,5 % в 1992 году) (McGarvey, 2008). Проевропейская позиция ШНП способствовала включению в политическую повестку европейского элемента, который стал политико-символическим аргументом в пользу борьбы за политическую субъектность.

Принцип субсидиарности, провозглашенный на Маастрихтском саммите, положил начало административным противоречиям и предвещал только спорные расширения прав и возможностей регионов. Великобритания, обеспокоенная таким положением, была намерена обеспечить ситуацию, в которой принцип субсидиарности касался не только разграничения компетенций между государствами-членами и ЕС, но также в отношении конкретных областей политики, с чем согласились и остальные члены союза (Burch et al, 2005). Такая стратегия оказалась успешной, как и попытка правительства предотвратить автоматическую передачу полномочий на региональный уровень. В результате процедура принятие решений на региональных уровнях в ЕС была, по меньшей мере, эфемерной.

С новым региональным акцентом Ж. Делора на социальную интеграцию (1988 год) и принятием принципа субсидиарности Маастрихтским договором (1992 год) ШНП стала относиться к Европе прагматичнее. Лейбористское правительство 1990-х годов упрочило позитивную связь между институциональными изменениями в Шотландии и развитием «Европы регионов»: «расширенная демократическая Европа регионов сможет связать децентрализованные/делегированные экономические и демократические структуры на национальном и региональном уровнях» (Hepburn, 2008, p. 542). Принцип субсидиарности рассматривался как жизненно важный аспект не только для развивающейся автономии Шотландии, но и для развития субъектности ШНП (Jeffery, 2000). Поддержка «Европы регионов» со стороны партии демонстрировала Вестминстеру, что ШНП может обладать значительным политическим влиянием без использования стратегии сепаратизма. Однако, как отмечает Е. Хэпберн, наряду с позитивным отношением шотландских националистов к экономической выгоде от ЕС отмечался открытый скепсис в отношении политической и социальной интеграции в рамках единой Европы (Hepburn, 2008).

Создание Комитета регионов в 1994 году дало надежду, что региональные правительства будут не только иметь право голоса в ЕС, но также и влиять на политический процесс, а другие институциональные структуры ЕС будут реагировать на мнения комитета (Oliver, 2015). Такой европейский институт представительства должен был показать, что решения могут приниматься на самом низком административном уровне в ЕС, но на деле данный орган скорее был похож на экономический и социальный комитет при ЕС исключительно совещательного и консультативного характера. Тем не менее его формирование было весьма значительным, потому что этнорегиональные европейские партии, в т.ч. и ШНП, были впервые за долгое время официально включены в европейский политический процесс.

В данном контексте в 1980–1990-х годах позиция ШНП сместилась от скептицизма по отношению к ЕС к утилитарному и прагматичному отношению (Dardanelli, 2003). Борьба за политическую субъектность ШНП сопряжена с подобным процессом в отношении региона Шотландии, поскольку партия выступала доминирующим региональным агентом, а цели сторон (региона и партийного института) зачастую совпадали. Политическую программу ШНП 1992 года отличает перспективный

взгляд на отношения с ЕС: «…независимость в Европе: сделай это сейчас… это единственная политика, которая приведет Шотландию к стабильности»[1]. Расстановка политических сил вплоть до 1999 года характеризовалось асимметричностью, в пользу Вестминстера. Приобретение политической субъектности ШНП происходит параллельно (и взаимозависимо) с институциональной регионализацией Шотландии. Институциональным итогом деволюционных процессов 1990-х годов стало появление регионального парламента, который позволил расширить полномочия как на национальном уровне, так и международной арене.

Европейский фактор приобретения политической субъектности Шотландской национальной партии

Деволюционные процессы конца 1990-х годов существенно повлияли на отношения ШНП с ЕС, поскольку она получила возможность представлять интересы региона как через британские институты, так и непосредственно, а значит, «ее голос становился сильнее, громче и отчетливей, чем это было до 1999 года» (Tatham, 2007, p. 217). С момента установления региональных органов власти в 1999 году ШНП несколько меняет риторику относительно Европы и ЕС – шотландские националисты принимают «более суверенные и автономные позиции, нежели позиция «независимости в Европе» (Hepburn, 2006, p. 231).

Политическая субъектность ШНП с появление парламента серьезно возросла благодаря расширенным институциональным возможностям и появлению новых каналов коммуникации. Однако появление регионального парламента в Шотландии не повысило субъектной роли региона в европейском политическом процессе, поскольку отношения с ЕС, как и прежде, оставались в исключительном ведении Вестминстера. Одним из немногочисленных каналов влияния Шотландии стала неоднозначная трактовка компетенций шотландских региональных властей в отношении ЕС, указанных в Акте о Шотландии. Так, экономическое развитие, сельское хозяйство и рыболовство были переданы в компетенцию Шотландии (Brancati, 2008; Wright, 1998). И в каждой из этих отраслей шотландский регион мог координировать действия напрямую с ЕС в обход национального правительства Великобритании. Доклад независимого Консультационного координационного совета по шотландской деволюции 1998 года дает основания полагать, что полномочия в отношении ЕС могли бы быть более широкими. Вестминстер, предполагая потенциал политической субъектности ШНП на европейском уровне, ограничил полномочия возможностью действовать только в рамках, продиктованных национальной политикой в отношении ЕС.

В то же время политическая субъектность ШНП возрастает, поскольку шотландские националисты начинают выдвигать собственные властные пар-

[1] *Independence* in Europe: Make It Happen Now! The 1992 Manifesto of the Scottish National Party. Edinburgh: Scottish National Party, 1992. P. 3.

тийные интересы в качестве приоритетных, тогда как требования шотландского региона выступают в инструментальном ключе. Так, чтобы сохранить власть и институциональные полномочия, ШНП может «приглушить» субъектность региона; партия может даже вступать в противоречие с субъектностью региона. И, наоборот, ШНП, реализуя собственные властные интересы (иметь власть), проявляет собственную институциональную субъектность. Субъектности института ШНП и региона Шотландии начинают обособляться и приобретают различные аспекты динамики.

С появлением регионального парламента ШНП получила институциональные возможности для лоббирования партийных интересов, для формулирования и воспроизводства повестки и выстраивания стратегии, что, несомненно, положительно сказалось на политической субъектности партии. С тех пор главная политическая партия Шотландии, избавляясь от статуса сугубо этнорегиональной силы, выстраивает гибкую и адаптивную политику в отношении национального и супранационального уровней. Например, посредством отказа от намерения Вестминстера принять европейскую валюту и следования обязательству частичного (semi-detached) членства в ЕС, разработанного Великобританией[2]. В ответ лейбористское правительство вступает в переговоры относительно административной и политической преференциальной политики (Dardanelli and Mitchell, 2014). Адаптивное изменение повестки ШНП в отношении Европы и ЕС происходит в ответ на эволюцию общественного мнения[3]. Несмотря на то, что партия стремилась подчеркнуть линию, отличную от сугубо английского «евроскептицизма», общественное мнение шотландцев было значительно «мягче» повестки партии в отношении Европы. В таких условиях ШНП была вынуждена предложить более «мягкую» повестку (Dardanelli and Mitchell, 2014).

В манифесте 2003 года ШНП выступает с открытой поддержкой ЕС. «Независимость в Европе – это путь к представительству, который мы заслуживаем. Благодаря независимости, наши Министры будут заседать во главе Европы, борясь за наилучшие для Шотландии решения… мы поддерживаем Европейский Союз как конфедерацию национальных государств»[4]. Кроме того, в первой половине 2000-х годов в региональной повестке ШНП подчеркивается, что создание регионального парламента в Шотландии и процессы регионализации в Европе являются частями единого процесса, конституционного континуума. Так, ШНП полагает, что институционализация «парламента является важной частью процесса независимости; и процесс этот завершится только независимостью в рамках Европейского Союза»[5]. Только

[2] *Scotland's* Future. The 1974 Manifesto of the Scottish National Party. Edinburgh: Scottish National Party, 1974. P. 7.

[3] *What* Scotland Thinks [Электронный ресурс]. URL: http://whatscotlandthinks.org/questions/what-should-be-britains-long-term-policy-on-the-european-union#line (дата обращения: 15.03.2018).

[4] *The Complete* Case for a Better Scotland. Edinburgh: Scottish National Party, 2003. P. 24.

[5] *Enterprise*, Compassion, Democracy. Edinburgh: Scottish National Party, 1999. P. 10.

в рамках политического курса ЕС «Шотландия сможет двигаться от деволюции к полному членству в Европейском Союзе»[6].

Однако позднее в повестку ШНП вернулось более критическое отношение к ЕС, что выразилось в угрозе бойкотировать проект Европейской конституции в 2005 году (Elias, 2008). В отличие от периода рубежа веков, когда региональная политика ЕС рассматривалась ШНП как утилитарная и полезная, в «нулевые» чувствуется зрелость окрепшей позиции шотландских националистов в отношении Европы и европейского фактора. Такая тенденция подкрепляется общественным мнением шотландцев, которые стали более враждебны к ЕС (хотя в Великобритании 2000-х годов Шотландия остается наименее подверженной евроскептицизму) (Park et al., 2001).

В дальнейшем роль европейского фактора как политико-символического ресурса ШНП хорошо иллюстрирует сравнение шотландского регионального политического курса с европейским политическим курсом в манифестах 2000-х годов, нежели с национальным политическим курсом, как это было в XX веке. Это касается и случаев, когда манифесты ШНП[7] предлагают европейское обоснование для поддержки партийных предложений в области государственной политики на национальном уровне (Lynch, 2009).

Что касается второй половины 2000-х годов, то, несмотря на снижение общей значимости европейского элемента в программных документах шотландской партии, экономическое и социальное развитие в рамках ЕС остается одним из ключевых/повторяющихся нарративов в «нулевые», что подпитывается помощью европейских структурных фондов (Lynch, 2009). Например, в программе 2011 года ШНП намерена «продвигать программу развития национальных навыков для укрепления рабочей силы Шотландии, используя 64 млн фунтов из европейских структурных фондов»[8].

В начале 2010-х годов остро встал вопрос о независимости Шотландии и отношениях с ЕС в данном контексте. Сможет ли шотландский регион стать государством-членом ЕС после обретения независимости? Для положительного ответа на этот вопрос ШНП видит необходимость внести поправки в статью 48 Договора о Европейском Союзе (Mycock, 2012). Предполагалось, что переговоры по данному вопросу должны быть проведены правительством Великобритании (от имени Шотландии) в течение переходного периода в полтора года с момента референдума 18 сентября 2014 года в случае его успешного итога. Сложность и иллюзорность перехода от европейского региона к государству-члену ЕС подкреплялись неясной позицией самого ЕС по отношению к будущему статусу Шотландии. Так, председатель Европейского Совета Х. Ван Ромпей высказал мнение, что Шотландия скорее должна будет воспользоваться статьей 49, которая предусматривает более долгосрочную и комплексную процедуру вступления в ЕС, нежели статьей 48[9]. Тем не менее

[6] Ibidem.

[7] *The Complete* Case for a Better Scotland...

[8] *Re-Elect* a Scottish Government Working for Scotland. Edinburgh: Scottish National Party, 2011. P. 12.

[9] *Scottish* independence: Scots EU independence plan "now untenable" [Электронный ресурс] // BBC UK. 2013. 13 дек. URL: https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-25366706 (дата обращения: 10.03.2018).

итоги референдума о независимости Шотландии не дали оснований для переговоров о вступлении в ЕС на правах самостоятельного государства. Отчасти дискуссии вокруг иллюзорности и комплексности процесса обретения членства ЕС Шотландией повлияли на решение шотландцев (Mulle, 2016). Предостережения о том, что Шотландия может оказаться вне ЕС на долгое время, могут рассматриваться как факторы, снижающие поддержку независимости среди шотландского населения[10]. Официальную позицию в данном критическом для Шотландии кейсе выражала как раз ШНП.

Таким образом, можно сказать, что основное развитие политической субъектности ШНП пришлось на 2000–2010-е годы. В контексте электоральных успехов как на региональном (2007 год), так и национальном уровне (2015 год) партия приобретает достаточную политическую субъектность, чтобы стать, с одной стороны, главной властной структурой в регионе и, с другой стороны, третьей политической силой в Великобритании. Если в начале «нулевых» ШНП опирается на институциональные возможности и политико-символические ресурсы повестки, инструментально меняя отношение к политической субъектности региона, то с обретением достаточных властных полномочий на региональном уровне в конце 2000-х годов она получает право реализовывать собственную политическую субъектность на новом уровне, при этом обладая правом менять вектор политической субъектности (региональные желания, требования и преференции) Шотландии.

Динамика политической субъектности Шотландской национальной партии

Представленное выше описание дает основания говорить о динамичном балансе политических сил вокруг политической субъектности ШНП и прагматичном подходе к ее реализации. Сдвиги в европейской повестке ШНП и в отношении Шотландии к ЕС происходят благодаря адаптации политических предложений к текущей ситуации. Формулирование европейского элемента региональной повестки ШНП на первый взгляд представляет собой периодические колебания маятника от позиции «поддержка Европейского Союза» к позиции «евро-скептицизма». Между этими двумя крайностями находится гибкая политика партии по отношению к ЕС, в которой, с одной стороны, она пытается адаптивно реагировать на региональную политику ЕС, а с другой стороны, использовать ЕС как политико-символический инструмент в борьбе за достижение собственной политической субъектности. Несмотря на это, в эволюции европейского фактора в динамике политической субъектности ШНП, а также ее стратегии по отношению к ЕС можно выделить несколько периодов (таблица).

[10] *Report* on the Scottish Government's proposals for an independent Scotland: membership of the European Union / European and External Relations Committee 2nd Report, 2014 (Session 4). Edinburgh: Scottish Parliament, 2014 [Электронный ресурс]. URL: http://www.parliament.scot/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Reports/euR-14-02w-rev.pdf (дата обращения: 15.03.2018).

Таблица / Table

Динамика политической субъектности Шотландской национальной партии / Dynamics of the Scottish National Party political subjectivity

Этапы развития политической субъектности	**Соотношение векторов политической субъектности ШНП и Шотландии**	**ШНП как агент политической субъектности Шотландии**	**Европейский фактор политической субъектности ШНП**	**Уровень политической субъектности ШНП**
1	*2*	*3*	*4*	*5*
I этап (1980–1988 годы)	Векторы политической субъектности ШНП и Шотландии совпадают. Вектор развития политической субъектности Шотландии направляет вектор развития политической субъектности ШНП	ШНП выступает главным / единственным агентом политической субъектности Шотландии	Европейский фактор не используется как средство в борьбе за политической субъектности ШНП	Низкий уровень политической субъектности ШНП
II этап (1989–1998 годы)	Векторы политической субъектности ШНП и Шотландии начинают не совпадать, но в противоречие не вступают	ШНП перестает быть единственным агентом политической субъектности Шотландии. Лейбористская партия (как в 1970-е годы) также выступает агентом политической субъектности Шотландии	Европейский фактор используется в процессе приобретения политической субъектности ШНП как политико-символический ресурс в институциональной борьбе с Вестминстером	Низкий уровень политической субъектности ШНП. Появление институциональных возможностей (регионального парламента)
III этап (1999–2000-е годы)	Обособление политической субъектности ШНП и Шотландии. Инструментальная роль [требований субъектности] Шотландии для политической субъектности ШНП	ШНП выступает агентом политической субъектности Шотландии инструментально и адаптивно потенциалу развития собственной политической субъектности	Сохранение европейского фактора в динамике политической субъектности ШНП как политико-символического ресурса. Проявление институциональной роли европейского фактора политической субъектности ШНП	Средний уровень политической субъектности ШНП. Доминирование на уровне Шотландии и формирование регионального правительства. Выход на национальный уровень

1	*2*	*3*	*4*	*5*
IV этап (2010-е годы)	Определение партией не только вектора политической субъектности ШНП, но и вектора Шотландии в целом. Инструментальная роль [требований субъектности] Шотландии для политической субъектности ШНП	ШНП выступает агентом политической субъектности Шотландии инструментально и адаптивно потенциалу развития собственной политической субъектности	Использование европейского фактора как институционального и политико-символического ресурса политической субъектности ШНП. Актуализация европейского фактора ради укрепления региональных позиций и деволюционного развития	Высокий уровень политической субъектности ШНП. Широкий спектр институциональной автономии. Политический вес на национальном уровне

Первый этап (1980–1988 годы). Векторы политической субъектности региона и партии совпадают, поскольку ШНП выступает главным агентом субъектности шотландского региона в период политического доминирования Консервативной партии. Позиция ШНП в отношении ЕС характеризуется националистическим скепсисом к европейскому проекту. Европейский фактор в региональной повестке ШНП не используется как средство достижения собственной субъектности. В 1979 году впервые были проведены выборы в Европейский парламент, после чего этнорегиональные партии стали более активно принимать участие в институтах ЕС, а регионы стали вынуждены конкурировать в рамках европейской повестки. В данный период конституционные и институциональные цели Шотландии не связаны с европейской интеграцией, поскольку регионы рассматривались преимущественно как получатели структурных фондов ЕС, нежели как активные политические акторы в европейском политическом процессе. Вместо площадки для институциональных преобразований или формирования региональной повестки, ЕС в глазах ШНП был отдаленной и неэффективной структурой, партийные и региональные требования направлялись в национальный центр. Националистическая партия Шотландии (выступающая агентом в борьбе не только за собственную субъектность, но еще и за субъектность региона) в таких условиях занимает антиевропейские позиции, добиваясь независимости «вне» регионализирующейся Европы.

Второй этап (1989–1998 годы). Шотландская национальная партия перестает быть единственным агентом политической субъектности Шотландии и начинает определять вектор развития собственной политической субъектности. Партия использует идею «Европы регионов» в целях достижения автономии в Европе и обретения политической субъектности, прежде всего на национальном уровне. С одной стороны, реформа экономической и социальной политики структурных фондов ЕС Ж. Делора и Маастрихтский договор

стали катализатором увеличения субъектной роли как национальных центров, так и регионов, получивших формальные институты для оформления и утверждения политической субъектности. С другой стороны, изменения региональной политики ЕС убедили многие этнорегиональные партии «смягчить» собственные требования автономии по отношению к национальному центру и принять участие в дискуссиях и обсуждениях. Векторы политической субъектности Шотландии как региона и ШНП как института начинают не совпадать, поскольку партия получает возможность обретения политической силы без прямого обращения к региональным требованиям.

Третий этап (1999–2000-е годы). Шотландская национальная партия осознает невозможность реализации «Европы регионов», обращаясь с институциональными требованиями автономии к национальному центру. «Европейский вопрос» региональной повестки ШНП используется как политико-символический ресурс в институциональной борьбе с Вестминстером. В таких условиях происходит разрыв векторов политической субъектности ШНП и Шотландии. Шотландская национальная партия выступает агентом субъектности шотландского региона адаптивно потенциалу развития собственной политической субъектности. Скептическая позиция в отношении ЕС вызвана в первую очередь неспособностью институтов представительства регионов в ЕС влиять на политический процесс. По мере того как формальные региональные институты ЕС истощали собственный потенциал, шотландские националисты, добивающиеся независимости, стали более решительными в противостоянии игнорированию шотландских требований со стороны Вестминстера и Брюсселя. Шотландская национальная партия, не отвергая преференций ЕС, концентрируется на институциональных преобразованиях внутри Великобритании, а европейскую повестку использует как политико-символический ресурс в борьбе с Вестминстером. В итоге ШНП, получившая широкие институциональные возможности, начинает выстраивать гибкую и адаптивную повестку в отношении европейского фактора, где значительный акцент делается на влиянии Европы на экономику Шотландии. До 2007 года ШНП проявляет решительную поддержку ЕС. Впоследствии очевидна более критическая позиция. Это связано с усилением влияния ЕС на национальные государства и изменением статуса Шотландии как региона. После 2007 года ШНП по-прежнему поддерживает независимость в ЕС и в то же время выносит на обсуждение собственные требования пересмотра административно-политического баланса между тремя уровнями управления.

Четвертый этап (2010-е годы). В контексте референдума о независимости Шотландии 2014 года и референдума о членстве Великобритании в ЕС 2016 года, ШНП актуализирует европейский фактор в региональной повестке ради укрепления региональных позиций и деволюционного развития. С обретением достаточных властных полномочий на региональном уровне в конце 2000-х годов ШНП получает право реализовывать собственную политическую субъектность на новом уровне, при этом обладая правом менять вектор политической субъектности (региональные желания, требования и преференции) Шотландии. После выборов 2007 года ШНП по-прежнему

поддерживает независимость в ЕС и в то же время выносит на обсуждение собственные требования политики распределения полномочий между тремя уровнями управления. В начале «десятых» ШНП продолжает использовать ЕС как политико-символический инструмент в борьбе с Вестминстером за субъектность, однако события середины 2010-х годов (референдумы 2014 года и 2016 года) послужили факторами возврата партии к стратегии поддержки ЕС. Неопределенность статуса Шотландии, – регион Великобритании или суверенное государство/член ЕС или вне ЕС – заставляет ШНП трансформировать повестку по отношению к ЕС, которая, впрочем, до сих пор не определена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Включение и коннотационное изменение европейского фактора в повестке ШНП обусловлено преимущественно ключевой целью – обретением политической субъектности. Этапы динамики политической субъектности ШНП, описанные выше, подчеркивают различия в субъектной роли ШНП в рамках деволюционных процессов. На первых этапах ШНП, приобретая политическую субъектность, обращается к актуализации европейской темы в целях действительной координации взаимодействия с ЕС. На более поздних этапах европейский фактор выступает как политико-символический ресурс для борьбы за автономию и даже сецессию с Вестминстером. В последние кризисные годы отношений ЕС и Великобритании Шотландия, в поисках динамического баланса, вновь обращается к Европе (и в повестке, и в стратегиях) в рамках политической коммуникации Эдинбурга, Лондона и Брюсселя.

На взаимодействие ШНП и ЕС влияют несколько блоков факторов. Во-первых, это политико-административный баланс субъектов и их стратегии взаимодействия в контексте обретения политической субъектности ШНП, обретения политической субъектности Шотландии как региона и деволюционного развития Шотландии в целом. Во-вторых, это экономические ресурсы и политика перераспределения экономических и финансовых полномочий, со стороны как национального, так и европейского уровня. В-третьих, институциональные возможности ЕС и институциональные ограничения Вестминстера для политической субъектности ШНП.

Первый блок факторов формирует условия партийного и правительственного консенсуса в Великобритании и стратегии взаимодействия ШНП и британских партий. В рамках данного блока велика роль формирования региональной повестки ШНП, дополненная в 2000–2010-е годы институциональными и электоральными достижениями. С оформлением региональных органов власти ШНП начинает все больше ощущать потенциал собственной политической субъектности, а потому активно включается в политический процесс как на национальном, так и на европейском уровне. Правила адаптации европейского фактора к требованиям политической субъектности ШГП в условиях политико-административного баланса сил:

– политика торга и стратегия «игры на опережение» национального и регионального уровней власти определяют динамичный баланс сил в отношении политической субъектности, что ведет к поступательному и конвенциональному процессу ее приобретения партией (напротив, жесткая и бескомпромиссная стратегия субъектов ведет к кризису политической субъектности и деволюционного развития);

– уровень евроскептицизма правящей партии обратно пропорционален уровню евроскептицизма этнорегиональной партии, не имеющей сильной политической субъектности;

– уровень евроскептицизма этнорегиональной партии, которая приобрела довольно сильную политическую субъектность, зависит от партийной стратегии взаимоотношений с ЕС.

В отношении *второго блока* факторов необходимо отметить, что экономический, ресурсный и финансовый статус Шотландии оказывает довольно сильное влияние на формирование стратегии ШНП по отношению к ЕС и европейскому фактору. Для партий, стремящихся к независимости в Европе, важно, чтобы их деволюционные проекты были экономически жизнеспособными. Открытие нефтяных месторождений в Северном море в 1970-х годах позволило экономически обосновать и поддержать требования автономии Шотландии, вследствие чего отмечаются первые электоральные успехи ШНП. И хотя это обоснование было скорее символическим, нежели реально достижимым в то время, ШНП получила огромный политико-символический капитал. Кроме того, нужно подчеркнуть, что европейскую стратегию ШНП также определяет борьба/конкурс за распределение структурных фондов ЕС (преимущественно в 1990–2000-е годы):

– экономический акцент на европейском элементе в повестке этнорегиональной партии зависит от политико-административного баланса, а также от распределения сил между регионами (в случае если в государстве более чем один стремящийся к автономии регион). Напротив, экономический акцент на европейском элементе в повестке этнорегиональной партии не зависит от действительного экономического потенциала региона (в случае «богатого» региона используется как символический ресурс) и остается равно используемым в повестке;

– имея экономическое обоснование собственных интересов, этнорегиональная партия, функционирующая в «богатом» регионе, может мобилизовать население вокруг деволюционной программы (включая возможность экономической деятельности на европейских и мировых рынках), не опасаясь потери экономической защиты государства;

– неопределенный экономический статус региона в экономической зоне ЕС служит импульсом к актуализации европейского фактора в повестке партии и, как следствие, к политико-управленческим решениям на уровне ЕС;

– в случае обретения Шотландией независимости ее неопределенный экономический статус в экономической зоне ЕС негативно сказжется на политической субъектности ШНП, которая оформляет субъектность региона.

Что касается *третьего блока* факторов, то ШНП действует в рамках определенных структур как национального, так и супранационального уровней. Британские политические акторы имеют различный доступ к европейским институтам и организациям, что объясняется ограничениями национального уровня. Данный аспект хорошо прослеживается на примере Акта о Шотландии, когда была установлена региональная ассамблея. До этого ключевого события ШНП была вынуждена действовать только через Вестминстер. После обретения регионального парламента партия вносит собственный вклад в переговоры ЕС–Великобритания через межправительственные каналы и Совет министров. Такой дифференцированный доступ к европейским институтам и возможностям заставляет этнорегиональные партии реагировать на изменения и выстраивать гибкую стратегию взаимодействия на разных уровнях ради достижения намеченных партийных (и/или региональных) целей. Стратегия балансирования между национальным и супранациональным уровнями дала свои институциональные плоды. По мере обретения политической субъектности в рамках взаимоотношений с европейскими институтами и осознания их ограниченной эффективности ШНП вновь вернулась к традиционным каналам лоббирования собственных партийных (и/или региональных) интересов. Несколько универсальных правил/закономерностей:

– доверие к эффективности европейских институтов со стороны ШНП выполняет политико-символическую функцию (преимущественно в 1990-е годы);

– использование европейских институтов как площадок декларации региональной повестки на супранациональном уровне;

– использование европейских институтов в качестве манипуляторных политических механизмов;

– балансирование и выстраивание гибкой стратегии взаимодействия в рамках многоуровневого управления.

Библиографический список

Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / Под ред. П. В. Панова. М.: Полит. энцикл., 2017. 214 с.

Бусыгина И. М. Регионализация в странах Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе [Электронный ресурс] // Казанский федералист. 2007. № 1–2. URL: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/ (дата обращения: 15.03.2018).

Вавилина Е. А., Панов П. В. Power-sharing как модель композиции власти в условиях этно-конфессиональной фрагментации [Электронный ресурс]: аналитический доклад. Пермь, 2013. 39 с. URL: http://www.polit.psu.ru/site.files/Power-sharing.pdf (дата обращения: 15.03.2018).

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / пер. с англ. яз. Б. Макаренко. М.: Аспект Пресс, 1997. 288 с.

Панов П. В. Политизация этнической идентичности в современном мире: проблемы и институциональные решения // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. 2014. № 5. С. 48–54.

Brancati D. The Origins and Strength of Regional Parties // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38, № 1. P. 135–159. DOI: 10.1017/S0007123408000070.

British Social Attitudes: The 18th Report: Public Policy, Social Ties / Ed. by A. Park, J. Curtice, K. Thomson, L. Jarvis, C. Bromley. London: Sage. 2001. 366 p. DOI: http://dx.doi.org/10.4135/9781849208642.

Burch M., Gomez R., Hogwood P., Scott A. Devolution, Change and European Union Policy-Making in the UK // Regional Studies. 2005. Vol. 39, № 4. P. 465–475. DOI: https://doi.org/10.1080/00343400500128515.

Clements B. Understanding "Utilitarian" Support for European Integration in Scotland and Wales: the Role of Economic Interests, National Identity and Party Support // Regional and Federal Studies. 2011. Vol. 21, № 1. P. 1–21. DOI: https://doi.org/10.1080/13597566.2010.505042.

Dardanelli P. Ideology and Rationality: The Europeanization of the Scottish National Party [Электронный ресурс] // 8th EUSA International Conference, Nashville, Tennessee, USA. March 27–29, 2003. URL: http://aei.pitt.edu/529/ (дата обращения: 25.03.2018).

Dardanelli P., Mitchell J. An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bid for Independence and its Prospects // The International Spectator: Italian Journal of International Affairs. 2014. Vol. 49, № 3. P. 88–105. DOI: https://doi.org/10.1080/03932729.2014.935996.

Elias A. Minority Nationalist Parties and European Integration: A Comparative Study. London: Routledge, 2008. 208 p.

Hepburn E. Scottish Autonomy and European Integration: The Response of Scotland's Political Parties // European Integration and the Nationalities Question / Ed. by J. McGarry, M. Keating. London: Routledge, 2006. P. 225–238.

Hepburn E. The Rise and Fall of a Europe of the Regions // Regional and Federal Studies. 2008. Vol. 18, № 5. P. 537–555. DOI: 10.1080/13597560802351572.

Jeffery C. Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? // Journal of Common Market Studies. 2000. Vol. 38, № 1. P. 1–23. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-5965.00206.

Keating M., Waters N. Scotland in the European Community // Regions in the European Community / Ed. by M. Keating, B. Jones. Oxford: Clarendon Press, 1985. P. 60–88.

Lynch P. From Social Democracy back to No Ideology? The Scottish National Party and Ideological Change in a Multi-level Electoral Setting // Regional and Federal Studies. 2009. Vol. 19, № 4–5. P. 619–637. DOI: https://doi.org/10.1080/13597560903310402.

Lynch P. Minority Nationalism and European Integration. Cardiff: University of Wales Press, 1996. 230 p.

McGarvey N. Devolution in Scotland: Change and Continuity // Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience / Ed. by J. Bradbury, J. Mawson. London: Routledge, 2008. P. 25–44.

Mulle E. D. New Trends in Justifications for National Self-Determination: Evidence from Scotland and Flanders // Ethnopolitics. 2016. Vol. 15, № 2. P. 211–229. DOI: https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1008786.

Mycock A. SNP, Identity and Citizenship: Re-imagining State and Nation // National Identities. 2012. Vol. 14, № 1. P. 53–69. DOI: 10.1080/14608944.2012.657078.

Oliver T. Europe's British Question: The UK–EU Relationship in a Changing Europe and Multipolar World // Global Society. 2015. Vol. 29, № 3. P. 409–426. DOI: 10.1080/13600826.2015.1044425.

Tatham M. Scotland and the European Union: Has Devolution Changed Anything? Scottish EU Interest Representation – A Case Study // Scotland and Europe, Scotland in Europe / Ed. by G. Leydier. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2007. P. 214–229.

Wright A. Scotland and the EU: A Case of Subsidiarity or Dependency? Unpublished Ph.D. Thesis, Dundee: University of Dundee, 1998.

Информация об авторе

Грабевник Михаил Владимирович – аспирант, ассистент кафедры политических наук ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-3321-7519

ResearcherID: G-5572-2018

Электронный адрес: m.grabevnik@gmail.com

Статья получена 28 апреля 2018 года

UDC 329.273

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379

THE EUROPEAN FACTOR IN POLITICAL SUBJECTIVITY DYNAMICS OF THE SCOTTISH NATIONAL PARTY

Mikhail V. Grabevnik

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-3321-7519

ResearcherID: G-5572-2018

E-mail: m.grabevnik@gmail.com

For citation:

Grabevnik, M. V. (2018), "The European Factor in Political Subjectivity Dynamics of the Scottish National Party", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 360–379, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379.

Introduction. The article presents the research on the European factor in political subjectivity dynamics of the Scottish National Party (the SNP) through the analysis of the SNP political agenda and the SNP strategy of institutional interactions during 1990–2010.

Aims. The aim of the article is to identify the significance and impact of the European factor for gaining and developing political subjectivity of. In addition, the article is to shape the models of institutional interactions between the SNP and the EU.

Methods. The methodology is based on the synthesis of the actor approach and the theory of political agenda-setting. The main methods are content analysis and strategy analysis of the SNP, British actors and the EU within their institutional interactions.

Results. The European factor has a political, symbolic and institutional significance for dynamics of the SNP political subjectivity. Stages in the SNP political subjectivity dynamics and the models of institutional interactions between the SNP and the EU have been identified.

Conclusion. Adaptive and flexible policy of the SNP regarding the EU is balancing from "Support of the EU" to "Euroscepticism". On the one hand, the SNP is trying to react adaptively to the EU regional policy. On the other hand, the party is seeking to use the EU as a political and symbolic tool for developing political subjectivity of the SNP. Flexible models and "frames" (or rules) of political institutional game show a complex and controversial nature of interactions between the SNP and the EU.

Keywords: political subjectivity; political agenda; devolution processes; party politics; the Scottish National Party; the European Union; current political processes in the UK; regional and supranational levels of governance

References

Panov, P. V. (ed.) (2017), *Balansiruya prityazaniya: etnicheskie regionalnye avtonomii, tselostnost gosudarstva i prava etnicheskikh menshinstv* [Balancing the claims: ethnic regional autonomies, state integrity and rights of ethnic minorities], Political encyclopedia, Moscow, Russia.

Busygina, I. M. (2007), "Regionalisation in the European countries: Great Britain and France in the comparative perspective", *Kazanskii federalist*, no. 1–2 [Online], available at: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/ (Accessed March 15, 2018).

Vavilina, E. A. and Panov, P. V. (2013), *Power-sharing kak model kompozitsii vlasti v usloviyakh ethno-confessionalnoi fragmentatsii* [Power-sharing as the model of composition of power in the context of ethno-confession fragmentation] [Online], available at: http://www.polit.psu.ru/site.files/Power-sharing.pdf (Accessed March 15, 2018).

Lijphart, A. (1997), Demokratiya v mnogosostavnykh obschestvakh: sravnitelnoe issledovanie [Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration], Translated by Makarenko, B. I., Aspect Press, Moscow, Russia.

Panov, P. V. (2014), "The politization of ethnic identity in the modern world: problems and institutional solutions", *Vestnik of Permskogo nauchnogo tsentra UrO RAN*, no. 5, pp. 48–54.

Brancati, D. (2008), "The Origins and Strength of Regional Parties", *British Journal of Political Science*, vol. 38, no. 1, pp. 135–159, doi: 10.1017/S0007123408000070.

Park, A., Curtice, J., Thomson, K., Jarvis, L. and Bromley, C. (ed.) (2001), *British Social Attitudes: The 18th Report: Public Policy, Social Ties*, Sage, London, UK, doi: http://dx.doi.org/10.4135/9781849208642.

Burch, M., Gomez, R., Hogwood, P. and Scott, A. (2005), "Devolution, Change and European Union Policy-Making in the UK", *Regional Studies*, vol. 39, no. 4, pp. 465–475, doi: https://doi.org/10.1080/00343400500128515.

Clements, B. (2011), "Understanding "Utilitarian" Support for European Integration in Scotland and Wales: the Role of Economic Interests, National Identity and Party Support", *Regional and Federal Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 1–21, doi: https://doi.org/10.1080/13597566.2010.505042.

Dardanelli, P. (2003), "Ideology and Rationality: The Europeanization of the Scottish National Party", *8th EUSA International Conference*, Nashville, Tennessee, USA. March 27–29, 2003 [Online], available at: http://aei.pitt.edu/529/ (Accessed March 25, 2018).

Dardanelli, P. and Mitchell, J. (2014), "An Independent Scotland? The Scottish National Party's Bid for Independence and its Prospects", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 49, no. 3, pp. 88–105, doi: https://doi.org/10.1080/03932729.2014.935996.

Elias, A. (2008), *Minority Nationalist Parties and European Integration: A Comparative Study*, Routledge, London, UK.

Hepburn, E. (2006), "Scottish Autonomy and European Integration: The Response of Scotland's Political Parties", in McGarry, J. and Keating, M. (ed.), *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge, London, UK, pp. 225–238.

Hepburn, E. (2008), "The Rise and Fall of a Europe of the Regions", *Regional and Federal Studies*, vol. 18, no. 5, pp. 537–555, doi: 10.1080/13597560802351572.

Jeffery, C. (2000), "Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 1, pp. 1–23, doi: https://doi.org/10.1111/1468-5965.00206.

Keating, M. and Waters, N. (1985), "Scotland in the European Community", in Keating, M. and Jones, B. (ed.), *Regions in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, UK, pp. 60–88.

Lynch, P. (2009), "From Social Democracy back to No Ideology? The Scottish National Party and Ideological Change in a Multi-level Electoral Setting", *Regional and Federal Studies*, vol. 19, no. 4–5, pp. 619–637, doi: https://doi.org/10.1080/13597560903310402.

Lynch, P. (1996), *Minority Nationalism and European Integration*, University of Wales Press, Cardiff, UK.

McGarvey, N. (2008), "Devolution in Scotland: Change and Continuity", in Bradbury, J. and Mawson, J. (ed.), *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, Routledge, London, UK, pp. 25–44.

Mulle, E. D. (2016), "New Trends in Justifications for National Self-Determination: Evidence from Scotland and Flanders", *Ethnopolitics*, vol. 15, no. 2, pp. 211–229, doi: https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1008786.

Mycock, A. (2012), "SNP, Identity and Citizenship: Re-imagining State and Nation", *National Identities*, vol. 14, no. 1, pp. 53–69, doi: 10.1080/14608944.2012.657078.

Oliver, T. (2015), "Europe's British Question: The UK–EU Relationship in a Changing Europe and Multipolar World", *Global Society*, vol. 29, no. 3, pp. 409–426, doi: 10.1080/13600826.2015.1044425.

Tatham, M. (2007), "Scotland and the European Union: Has Devolution Changed Anything? Scottish EU Interest Representation – A Case Study", in Leydier, G. (ed.), *Scotland and Europe, Scotland in Europe*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, UK, pp. 214–229.

Wright, A. (1998), "Scotland and the EU: A Case of Subsidiarity or Dependency?", Unpublished Ph.D. Thesis, University of Dundee, Dundee, UK.

Received April 28, 2018

II ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 351/354
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-380-395

СПЕЦИФИКА ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРЫ

М. Н. ЯКИМОВА
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

Д. Г. КРАСИЛЬНИКОВ
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Якимова М. Н., Красильников Д. Г. Специфика проекта государственно-административной сферы // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 380–395. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-380-395.

Введение: с середины 2000-х годов все чаще в управленческой практике России применяется проектный подход. Дискуссии о проблемах и успехах ведения проектов ведутся на различных площадках. При этом проект государственно-административной сферы, или «государственный» проект, проект коммерческих компаний, или бизнес-проект, социальный проект как проект, реализуемый субъектами некоммерческого сектора, обладают рядом общих и уникальных черт, свидетельствующих о существовании трех типов проектов.

Цель: выявление уникальных черт проекта государственно-административной сферы, или «государственного» проекта.

Методы: научные идеи о явлении институционального изоморфизма в организационных полях. При подготовке статьи применялись общенаучные методы познания, метод сравнения и метод включенного наблюдения.

Результаты: определены уникальные черты проекта государственно-административной сферы, в том числе в сравнении со спецификой проектов коммерческих организаций и социальных проектов. Введено понятие «“государственный” проект», раскрыта его сущность.

Выводы: проект государственно-административной сферы, или «государственный» проект обладает уникальными чертами, отличными от проекта коммерческих компаний и социального проекта. «Государственный» проект, являясь инструментом реализации государственной политики, средством совершенствования деятельности административно-государственного аппарата, выделяется высокой степенью зависимости его цели

© Якимова М. Н., Красильников Д. Г., 2018

и результатов от социальных потребностей и ожиданий. Различия между бизнес-, социальным и «государственным» проектами определяют внешнее окружение, заказчик, цели и масштаб использования, а также принципы управления проектом в соответствующей организационной среде.

Ключевые слова: проект; социальный проект; государственный проект; проект государственно-административной сферы; проект в органах власти

ВВЕДЕНИЕ

Середина 2000-х годов – отправная точка модернизации системы государственного управления современной России. Стартовавшая в тот период административная реформа, основанная на постулатах нового государственного менеджмента, способствовала кардинальной смене управленческих подходов в органах власти. Наряду с программно-целевым управлением, стратегическим управлением, управлением по результатам и др., заимствованное из бизнес-сферы проектное управление становилось одним из ведущих инструментов реализации государственной политики. Расширение практики ведения проектов российскими органами власти позиционировалось руководством страны как ключевая мера улучшения государственного управления[1].

В общефедеральной истории применения инструмента в государственно-административной сфере выделяется три этапа. *Первый этап* апробации проекта тесно связан с периодом ведения приоритетных национальных проектов (2005–2008 годы). В этот период, однако, не удалось создать действительно проектную систему работы с «национальными приоритетами[2]. *Второй этап* (2009–2012 годы) характеризуется «увеличением числа проектов, созданных для достижения государственно значимых целей (более 40), и использованием ряда элементов профессиональной методологии проектного менеджмента для исполнения основных направлений деятельности российского Правительства до 2012 года». *На третьем этапе* (2012 год – настоящее время) проектное управление в деятельности органов государственной власти развивается на профессиональном уровне, что «проявляется в увеличении числа мегапроектов, создании инфраструктурных условий для использования проекта на федеральном, региональном и местном уровнях и тиражировании практик ведения проектов в бюрократической среде» (Красильников и Якимова, 2015, с. 36).

Рост масштабов применения проекта для реализации государственной политики подогревает исследовательский интерес к поиску ответа на вопрос: какова специфика сущности проекта государственно-административной сферы? Определению природы проекта, реализуемого в структурах,

[1] *Основные* направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая ред.) [Электронный ресурс]: утв. Правительством Рос. Федерации 14.05.2015. URL: http://base.garant.ru/70309020/ (дата обращения: 18.06.2018).

[2] *Национальные* проекты: тактическая технология или стратегический выбор? (30 марта 2006) [Электронный ресурс]. URL: http://politeia.ru/content/seminar/nacionalnye-proekty-takticheskaja-tehnologija-ili-strategicheskij-vybor/ (дата обращения: 04.06.2018).

осуществляющих государственную политику в современной России, в сравнении с проектом коммерческих компаний и социальным проектом посвящена настоящая статья.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В научной литературе сложилось относительно устойчивое число походов к трактовке понятия «проект».

Российские практики обращаются к уже ставшим классическими публикациям Т. Давенпорта (Davenport et al., 1998), К. Грея и Э. Ларсона (Грей и Ларсон, 2003), Г. Дитхелма (Дитхелм, 2004), Г. Керцнера (Керцнер, 2003), А. Полковникова (Полковников, 1998), И. Мазура, В. Шапиро и Н. Ольдерогге (Мазур и др., 2006), А. Товба и Г. Ципеса (Товб и Ципес, 2003) и др. В изданиях указанных авторов раскрываются ключевые черты и назначение проекта, а также требования к созданию и развитию системы проектного управления в организациях.

Особое положение в структуре базы знаний проектного управления занимают международные и национальные стандарты по управлению проектами. В отечественной управленческой среде популярность приобрели Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK), PRojects IN Controlled Environments 2 (PRINCE2), ГОСТ Р 54869-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению проектами, ГОСТ Р 54870-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов[3].

Указанные документы и исследования представляют собой основу теоретических знаний и лучших практик ведения проектов, активно используемых коммерческими организациями, применяемых административно-государственным аппаратом и исполнителями социальных проектов. Поскольку проект зародился в бизнес-сфере, большая часть исследований о его природе сформирована на основе опыта ведения проектов коммерческих организаций.

Тем не менее в настоящее время накапливаются публикации о природе, назначении, специфике создания и ведения социальных проектов. Наиболее популярны работы В. А. Лукова (Луков, 2007), В. И. Курбатова и О. В. Курбатовой (Курбатов и Курбатова, 2001), С. Флориселя (Floricel et al., 2014), Г. Гемюндена (Gemunden et al., 2013) и др. В исследованиях отмеченных авторов предлагается множество подходов к созданию и реализации социальных проектов.

Теоретические основы проектной деятельности в государственно-административной сфере практически отсутствуют. Однако в исследованиях К. Худа (Hood, 1991), Д. Осборна и Т. Геблера (Osborne and Gaebler, 1993),

[3] *Руководство* к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK). 5-е изд. М.: Олимп-Бизнес, 2013. 586 с.; *PRojects* IN Controlled Environments 2 (PRINCE2) [Электронный ресурс]. URL: https://www.prince2.com/uk (дата обращения: 12.06.2018); *Проектный* менеджмент. Требования к управлению проектами: ГОСТ Р 54869-2011. М.: Стандартинформ, 2011. 10 с.; *Проектный* менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов: ГОСТ Р 54870-2011. М.: Стандартинформ, 2011. 9 с.

П. Окойна (Aucoin, 1990), К. Поллита и Д. Букерта (Pollitt and Bouckaert, 2011), Д. Ф. Кеттла (Kettl, 2005), Н. Мэннинга и Н. Парисона (Мэннинг и Парисон, 2003) об опыте проведения административных реформ в духе нового государственного менеджмента раскрываются причины переноса проектного управления из коммерческой среды в плоскость государственного управления. Концепция институционального изоморфизма в организационных полях, разработанная П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэллом (Димаджио и Пауэлл, 2010), объясняет тренд распространения проектных практик в деятельности организаций государственной сферы наряду с коммерческим и некоммерческим секторами. В современной западной науке увеличивается число работ по изучению применения проектного менеджмента в деятельности органов власти (Baca-Tavira et al., 2016; Istrate et al., 2014; Zurga, 2018). В отечественной науке ведутся исследования проектной деятельности в политической сфере (Вилисов, 2016; Митрохина, 2015).

В свою очередь, множественность взглядов на природу изучаемого явления в условиях стремительного распространения проекта в управленческой практике коммерческих компаний, органов власти и НКО определила неоднородность понимания его сущности у субъектов проектной деятельности. В дискуссиях о проблемах и успехах развития системы управления проектами их руководители расходятся во мнениях о природе и миссии проекта, требованиях к развитию проектных практик.

С одной стороны, вследствие трансплантации проектного управления из бизнес-сферы в государственно-административную сферу «государственный» проект понимается так же, как и проект коммерческих компаний – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальной цели в условиях ограниченных ресурсов: временных, финансовых, трудовых и проч.

С другой стороны, «государственный» проект, или проект, реализуемый структурами, осуществляющими государственную политику в современной России, отождествляется с социальным проектом. Такой подход трактовки сущности изучаемого явления объясняется восприятием субъектами проектной деятельности «государственного» проекта как результата конструирования действия, направленного на достижение социально значимой цели.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Отмеченная пограничность положения «государственного» проекта между бизнес- и социальным проектами, на наш взгляд, объясняется практикой использования элементов проектного менеджмента российскими органами власти и возможностью «государственного» проекта порождать социальные нововведения для создания, модернизации или поддержания общественных ценностей. Более того, «государственный» проект обладает рядом других характеристик, присущих ему как инструменту реализации государственной политики. В таблице представлены результаты сравнения ключевых черт различных типов проектов.

Таблица / Table

Бизнес-проект, «государственный» проект и социальный проект: общее и особенное / Business project, "state" project and social project: general and specific features

№ п/п	Предмет анализа	Бизнес-проект	«Государственный» проект	Социальный проект
1	*2*	*3*	*4*	*5*
1	Заказчик проекта	Коммерческая организация	Орган власти, иные структуры, осуществляющие государственную политику	Отдельные индивиды, социальные группы, некоммерческие организации
2	Функция проекта	Увеличение прибыли и стоимости коммерческих организаций	Организация исполнения, осуществление действий по реализации мероприятий государственной политики; совершенствование деятельности административно-государственного аппарата	Решение актуальных проблем социальной сферы
3	Исполнители проекта	Сотрудники коммерческих организаций	Государственные (муниципальные) служащие, реализующие проект в рамках исполнения должностных обязанностей в процессе замещения должностей государственной (муниципальной) службы, сотрудники коммерческих и некоммерческих организаций–подрядчиков, отдельные индивиды, работающие за вознаграждение	Отдельные индивиды, инициативные группы, сотрудники некоммерческих организаций, реализующие проект преимущественно на волонтерских началах
4	Объект проектирования	Бизнес-процессы, продукты и услуги коммерческих организаций	Процессы, явления, объекты материальной и духовной деятельности человека, а также связи между ними, входящие в предметную область государственного регулирования	Отдельные индивиды, элементы социальной структуры общества, общественные отношения

1	*2*	*3*	*4*	*5*
5	Потребители результата проекта	Коммерческие организации (за исключением случаев социального партнерства)	Органы власти, коммерческие и некоммерческие организации, отдельные индивиды, социальные группы	Отдельные индивиды, социальные группы, некоммерческие организации
6	Типы наиболее часто реализуемых проектов	По отношению к среде исполнителя – преимущественно внутренние; по объему работ – небольшие, средние, крупные, мегапроекты; по длительности – кратко- и среднесрочные	По отношению к среде исполнителя – преимущественно внешние; по объему работ – средние, крупные, мегапроекты; по длительности – средне- и долгосрочные	По отношению к среде исполнителя – преимущественно внешние; по объему работ – небольшие; по длительности – краткосрочные
7	Основной источник финансирования проекта	Собственные финансовые ресурсы, заемные средства	Бюджет заказчика проекта и/или вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации; внебюджетные фонды	Собственные финансовые ресурсы заказчика проекта и/или спонсоров, грантодателей
8	Зависимость проектной деятельности от целей государственной политики	Косвенная	Прямая	Косвенная
9	Зависимость целей проекта от социальных потребностей и ожиданий	Низкая	Высокая	Высокая
10	Подход к управлению проектом	Может быть и партисипативным, и административным	Преимущественно административный	Преимущественно партисипативный

1	*2*	*3*	*4*	*5*
11	Уровень гибкости проектной деятельности	Высокая	Низкая	Высокая
12	Показатель эффективности реализации проекта	Насколько результат проекта соответствует по своим затратным/доходным, качественным и другим характеристикам запланированному уровню. Насколько доходы и экономия от реализации проекта приводят к снижению затрат и увеличению прибыли организации	Используется система разносторонних показателей в зависимости от предметной сферы	Удовлетворение общественной потребности в развитии социальных объектов, систем и др., реализация социальных ожиданий

Рассмотрим результаты сравнения подробно.

Различие заказчиков различных типов проектов отражает неоднородный состав их инициаторов. Субъектами экономической деятельности инициируются бизнес-проекты, субъектами политической и государственно-административной деятельности – «государственные» проекты, субъектами социальной деятельности – социальные проекты.

Следовательно, цели применения проектов в разных организационных средах также различаются. Бизнес-проект выполняется для сокращения производственных затрат и иных издержек, повышения прибыли и стоимости коммерческих организаций. Социальный проект призван решать актуальные проблемы социальной среды. «Государственный» проект, исполняя роль инструмента реализации государственной политики, применяется «как средство организации исполнения и непосредственного осуществления действий по воплощению мероприятий государственной политики в жизнь» (Якимова, 2017, с. 56–57). В случае своей внутренней направленности «государственный» проект обеспечивает совершенствование деятельности административно-государственного аппарата.

Разница в заказчиках и целях различных типов проектов диктует собственные требования к составу их исполнителей. Реализацию бизнес-проекта ведут сотрудники коммерческих организаций на должностях, впервые создаваемых специально для проекта или ранее созданных с целью объединения в проектную команду. Исполнителем проекта при условии наличия

необходимых профессиональных компетенций и личностных качеств становится сотрудник коммерческой компании. Мотивация участия в проекте определяется размером соответствующего материального вознаграждения.

Исполнителями социального проекта становятся лица, действующие самостоятельно или коллективно, преимущественно на волонтерских началах. Реализаторами проекта являются люди, как правило, не исполняющие должностных обязанностей в ходе проектной деятельности и не получающие за это материального вознаграждения (за исключением сотрудников некоммерческих организаций).

«Государственный» проект, в свою очередь, ведут преимущественно государственные (муниципальные) служащие путем исполнения должностных обязанностей в условиях низкой возможности их полного перевода с основной занимаемой должности на временную должность участника проектной команды. Реализация проекта осуществляется не командой, сформированной с учетом характера и профессиональных навыков ее членов, а служащими, которые могут не обладать необходимыми профессиональными и личностными качествами для эффективного разделения полномочий и ответственности при ведении проекта, но которые занимают определенную должность.

В состав исполнителей «государственного» проекта, кроме того, могут входить сотрудники коммерческих и некоммерческих организаций–подрядчиков, берущие ответственность и процесс ведения проекта полностью или частично на себя. Отдельные индивиды выступают исполнителями «государственных» проектов в случае выполнения экспертных функций в составе проектной команды.

Указывает на специфичность «государственного» проекта и отличный в сравнении с другими типами проектов объект проектирования. К нему относятся различные процессы, явления и предметы материальной и духовной деятельности человека. «Государственный» проект может вносить изменения во все сферы жизнедеятельности общества. Объект проектирования «государственного» проекта тождественен объекту государственного управления.

Что касается объекта проектирования социального проекта, то в качестве него выступают отношения, касающиеся, как правило, лишь социальной сферы. Объект проектирования бизнес-проекта – бизнес-процессы, продукты или услуги отдельной коммерческой компании – сужен в большей степени в сравнении с объектами других типов проектов.

У исследуемых типов проектов различается и состав потребителей их результатов. Реализация бизнес-проекта ведется для внутреннего использования самой коммерческой компанией, за исключением случаев социального партнерства. Сфера потребителей результатов такого проекта узконаправлена и однородна. Социальный проект также вносит изменения только в одну сферу жизнедеятельности общества – социальную. Однако эффект от его реализации может иметь широкие последствия, влияющие на состояние отдельных индивидов, социальных групп, некоммерческих организаций и др.

Спектр потребителей результатов «государственного» проекта наиболее широкий. В его состав входят пользователи результатов бизнес-проектов и социальных проектов, а также сами органы власти и иные структуры, осуществляющие государственную политику. «Государственный» проект вносит изменения напрямую либо косвенно в экономическую сферу жизнедеятельности общества, может влиять на деятельность коммерческих компаний, отдельных категорий граждан, общественных институтов, некоммерческих организаций, а также самих органов власти, если преобразование их деятельности является целью проекта.

Быстрорастущий интерес к проекту как инструменту управленческой деятельности позволяет сравнивать общие и различные черты практики их ведения. Для бизнес-проекта характерны преимущественно внутренние проекты, по объему работ небольшие, средние, крупные и мегапроекты, по длительности – кратко- (до 1 года) и среднесрочные (до 5 лет). Бизнес-проект направлен на модернизацию коммерческой компании с целью быстрого получения запланированных результатов.

Социальные проекты, как правило, носят внешний характер, по объему и длительности работ являются небольшими и краткосрочными. Это объясняется не только социальной функцией данного типа проектов, но и ограниченностью ресурсов их исполнителей. Последние, как правило, не обладают достаточным ресурсным обеспечением для самостоятельного и продолжительного решения социальных проблем.

В государственно-административной сфере преимущественно реализуются внешние проекты, требующие средних, значительных или очень крупных затрат, имеющие среднюю и долгосрочную продолжительность. Отмеченная особенность «государственного» проекта связана со спецификой государственного управления, отличающегося масштабностью и сложностью преобразований, проводимых посредством использования проектного подхода.

Отличными от бизнес- и социального проекта являются источники финансирования «государственного» проекта. Последний ведется за счет бюджетных средств и крайне редко средств внебюджетных источников. Коммерческие компании финансируют проект за счет собственных, а также заемных или привлеченных ресурсов. Реализация социальных проектов осуществляется на средства спонсоров, грантодателей или личных ассигнований исполнителей проектов.

Одной из основных уникальных черт «государственного» проекта выступает прямая зависимость содержания проектной деятельности от целей государственной политики. В то время как бизнес- и социальные проекты, как правило, не подчиняются интересам лиц, определяющих приоритеты государственного развития, «государственный» проект применяется в качестве инструмента реализации государственной политики.

Отличает «государственный» проект от иных типов проектов и особенность используемого органами власти подхода к управлению. Управление «государственным» проектом осуществляется в условиях строгой регламентации действий, исключающей возможность отступления участников

проектной команды от установленных процедур. Принятие управленческих решений ведется лицом, занимающим руководящую должность и имеющим возможность управлять проектом без учета мнения подчиненных.

Для коммерческой компании характерно и партисипативное, и административное управление проектом. В первом случае участники проектной команды могут быть наделены правом принятия управленческих решений по вопросам организации, мотивации и контроля проектной деятельности, во втором – обязаны следовать установленным требованиям ведения проектов. Выбор управленческого подхода зависит от существующей в организации корпоративной культуры и организационной структуры.

Социальный проект, как правило, ведется при активном участии членов команды проекта и с учетом мнений заинтересованных сторон. Это определяется спецификой данного типа проекта, предполагающего добровольное объедение усилий отдельных граждан для решения социальных задач.

Бюрократический характер организационной среды структур, осуществляющих государственную политику, определяет низкую степень гибкости проектной деятельности в зависимости от изменений внешней среды. Многоуровневость и иерархичность процедуры принятия решений, высокая регламентированность деятельности, постоянный и разноплановый контроль ведения проектов, а также бюджетные обязательства обусловливают трудности управления изменениями «государственного» проекта в ходе его реализации. Тогда как оперативность трансформации ожиданий заинтересованных сторон проекта, его содержания или процедур реализации при изменении внешней среды является отличительной чертой бизнес- и социального проектов.

И, наконец, последней ключевой особенностью «государственного» проекта является затруднительность оценки результатов проекта. Поскольку «государственные» проекты вносят изменения во все сферы общественной жизни, должны отвечать общественным ожиданиям и эффект от их реализации проявляется с течением времени, достаточно сложно разработать систему оценки проекта, позволяющую точно учитывать степень удовлетворения общественной потребности от его результатов. Данное свойство проекта государственно-административной сферы присуще и социальному проекту. В коммерческих компаниях эффект от ведения проекта определяется достаточно точно путем сравнения понесенных затрат от реализации проекта и извлеченной прибыли.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, отметим некорректность отождествления природы проекта государственно-административной сферы с проектом коммерческих компаний и социальным проектом. «Государственный» проект, бизнес- проект и социальный проект реализуются в собственной среде, формирующей определенные условия их исполнения, создаются под интересы различных заказ-

чиков, имеют разные масштабы распространения и используются для достижения собственных целей. Это, в свою очередь, обусловливает применение специфичных механизмов их реализации и принципов управления. Отличной для каждого типа проекта является степень ответственности перед социумом. Общими выступают социальная направленность «государственных» и социальных проектов и необходимость применения элементов проектного менеджмента, выработанных коммерческими компаниями. Но именно способность исполнять роль инструмента реализации государственной политики является главной уникальной чертой проекта государственно-административной сферы.

Резюмируя, отметим, что проект государственно-административной сферы, или «государственный» проект – это проект, реализуемый органами власти и иными структурами, осуществляющими государственную политику, для воплощения ее мероприятий в жизнь или совершенствования деятельности административно-государственного аппарата, характеризующийся высокой степенью зависимости его цели или результатов от социальных потребностей и ожиданий.

Библиографический список

Вилисов М. В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть. 2016. № 7. С. 50–57.

Грей К. Ф., Ларсон Э. У. Управление проектами: практ. руководство: пер. с англ. М.: Дело и Сервис, 2003. 527 с.

Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях / пер. с англ. Г. Б. Юдина [Электронный ресурс] // Экономическая социология. 2010. Т. 11, № 1. С. 34–56. URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204985/ecsoc_t11_n1.pdf#page=34 (дата обращения: 14.06.2018).

Дитхелм Г. Управление проектами: в 2 т. Т. 1. Основы / пер. с нем.; науч. ред. А. М. Немчин, С. Н. Никешин. СПб.: Бизнес-пресса, 2004. 400 с.

Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / пер. с англ. Е. В. Мамонтова. М.: Компания АйТи: ДМК Пресс, 2003. 318 с.

Красильников Д. Г., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2015. № 2. С. 36–48.

Курбатов В. И., Курбатова О. В. Социальное проектирование. Ростов н/Д: Феникс, 2001. 416 с.

Луков В. А. Социальное проектирование. М.: Изд-во Моск. гуманит.-соц. акад.; изд-во «Флинта», 2007. 204 с.

Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. М.: Омега-Л, 2006. 664 с.

Митрохина Т. Н. Политическое проектирование: объяснительные возможности концепта «политический проект» // Власть. 2015. Т. 23, № 9. С. 39–46.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. Представительства Всемирного Банка России. М.: Весь мир, 2003. 494 с.

Полковников А. Эффективное управление проектами. Начальный курс. М.: Сетевая Академия «Ланит», 1998. 101 с.

Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами: стандарты, методы, опыт. М.: Олимп-Бизнес, 2003. 239 с.

Якимова М. Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России: дис. … канд. полит. наук. Екатеринбург: Урал. федер. ун-т им. первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2017. 227 с.

Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3, № 2. P. 115–137. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x.

Baca-Tavira N., Herrera-Tapia F. Social projects. Notes on Their Design and Management in Rural Territories // Convergencia-Revista De Ciencias Sociales. 2016. Vol. 23, № 72. P. 69–87.

Davenport T. H., De Long D. W., Beers M. C. Successful Knowledge Management Projects // Sloan Management Review. 1998. Vol. 2, № 39. P. 43–57.

Floricel S., Bonneau C., Aubry M., Sergi V. Extending Project Management Research: Insights From Social Theories // International Journal of Project Management. 2014. Vol. 32, № 7. P. 1091–1107. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.02.008.

Gemunden H. G., Huemann M., Martinsuo M. Editorial: Project Management: A Social Innovation that Is Changing Our World of Thinking and Acting // International Journal of Project Management. 2013. Vol. 31, № 6. P. 791–793. DOI: 10.1016/j.ijproman.2013.05.001.

Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69, № 1. P. 3–19. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Istrate L., Marian L., Ferencz I. S. The Use of a Project Management Application in Managing Investments in a Public Administration Institution // Procedia Economics and Finance. 2014. Vol. 15. P. 1732–1739. DOI: https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00648-0.

Kettl D. F. The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005. 108 p.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y.: Plume, 1993. 405 p.

Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 2011. 367 p.

Zurga G. Project Management in Public Administration. TPM – Total Project Management Maturity Model. The Case of Slovenian // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2018. Vol. 53E. P. 144–159. DOI: 10.24193/tras.53E.9.

Информация об авторах

Якимова Мария Николаевна – канд. полит. наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID: 0000-0002-0504-7647
ResearcherID: L-3846-2018
Электронный адрес: mari.yakimova@gmail.com

Красильников Дмитрий Георгиевич – д. полит. наук, профессор, проректор по общим вопросам, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID: 0000-0003-3724-7317
ResearcherID: N-4257-2017
Электронный адрес: develop5@yandex.ru

Статья получена 30 июля 2018 года

UDC 351/354
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-380-395

SPECIFICITY OF A STATE ADMINISTRATIVE SPHERE PROJECT

Mariya N. Yakimova
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-0504-7647
ResearcherID: L-3846-2018
E-mail: mari.yakimova@gmail.com

Dmitry G. Krasilnikov
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-3724-7317
ResearcherID: N-4257-2017
E-mail: develop5@yandex.ru

For citation:
Yakimova, M. N. and Krasilnikov, D. G. (2018), "Specificity of a State Administrative Sphere Project", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 380–395, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-380-395.

Introduction. Since 2000s project management has been a popular practice in Russia. Discussions about project management's problems and successes are in the focus of different conferences and forums. At the same time a state

administrative sphere project or a "state" project, a project of commercial companies or a business project, a social project as a project implemented by the non-commercial sector, all have both common and unique features indicative of the three types of projects.

Aims. The aim of the article is to draw out specific aspects of a state administrative sphere project or a "state" project.

Methods. The methodological framework of the article is based on the concept of institutional isomorphism in organizational fields. The main methods used are the methods of scientific knowledge, comparison and participant observation.

Results. The article reveals specific features of a state administrative sphere project or a "state" project and involves its comparison with a commercial organizations project and a social project. The concept a "state" project is introduced, its essence is characterized.

Conclusion. A state administrative sphere project or a "state" project differs from a commercial organizations project and a social project. A "state" project is an instrument of policy implementation and the method of state development. As a result, goals and results of "state" projects are heavily influenced by social needs and expectation. The features of a "state" project are determined by its goal, external environment, the scope and project management principles.

Keywords: project; social project; state administrative sphere project; "state" project; public project

References

Vilisov, M. V. (2016), "Public policy designing: mechanisms and institutions", *Vlast'*, no. 7, pp. 50–57.

Gray, K. F. and Larson, E. W. (2003), *Upravlenie proektami: prakticheskoe rukovodstvo* [Project Management. The Managerial Process], Translated by "Delo i Servis" Publishing House, Delo i Servis, Moscow, Russia.

DiMaggio, P. and Powell, W. W. (2010), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *Journal of Economic Sociology,* vol. 11, no. 1, pp. 34–56 [Online], available at: https://ecsoc.hse.ru/data/2011/12/08/1208204985/ecsoc_t11_n1.pdf#page=34 (Accessed June 14, 2018).

Diethelm, G. (2004), *Upravlenie proektami: v 2 tomah. Tom 1. Osnovy* [Project Management. Band 1. Grandlagen], Translated by Nemchin, A. M. and Nikeshin, S. N. (ed.), Biznes-pressa, St. Petersburg, Russia.

Kerzner, H. (2003), *Strategicheskoe planirovanie dlya upravleniya proektami s ispol'zovaniem modeli zrelosti* [Strategic planning for projects management using a project management maturity model], Translated by Mamontov, E. V., AiTi: DMK Press, Moscow, Russia.

Krasilnikov, D. G. and Yakimova, M. N. (2015), "Project management deformation factors in state government bodies (exemplified by state policy implementation in modern Russia)", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 36–48.

Kurbatov, V. I. and Kurbatova, O. V. (2001), *Sotsial'noe proektirovanie* [Social project management], Feniks, Rostov-on-Don, Russia.

Lukov, V. A. (2007), *Sotsial'noe proektirovanie* [Social project management], Moscow University for the Humanities Publishing House, "Flinta" Publishing House, Moscow, Russia.

Mazur, I. I., Shapiro, V. D. and Ol'derogge, N. G. (2006), *Upravlenie proektami* [Project management], Omega-L, Moscow, Russia.

Mitrokhina, T. N. (2015), "Designing of policy: the explanatory power of the concept of political project", *Vlast'*, vol. 23, no. 9, pp. 39–46.

Manning, N. and Parison, N. (2003), *Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyi opyt* [International public administration reform: implications for the Russian Federation], Translated by World Bank Office, Ves' mir, Moscow, Russia.

Polkovnikov, A. (1998), *Effektivnoe upravlenie proektami. Nachal'nyi kurs* [Effective project management. Basic course], "Lanit" Setevaya Akademiya, Moscow, Russia.

Tovb, A. S. and Tsipes, G. L. (2003), *Upravlenie proektami: standarty, metody, opyt* [Project management: standards, methods, experience], Olimp-Biznes, Moscow, Russia.

Yakimova, M. N. (2017), "Project as a public policy instrument in modern Russia", Ph.D. Thesis, Political institutions, processes and technologies, Ural Federal University, Yekaterinburg, Russia.

Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, no. 2, pp. 115–137, doi: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x.

Baca-Tavira, N. and Herrera-Tapia, F. (2016), "Social projects. Notes on Their Design and Management in Rural Territories", *Convergencia-Revista De Ciencias Sociales*, vol. 23, no. 72, pp. 69–87.

Davenport, T. H., De Long, D. W. and Beers, M. C. (1998), "Successful Knowledge Management Projects", *Sloan Management Review*, vol. 2, no. 39, pp. 43–57.

Floricel, S., Bonneau, C., Aubry, M. and Sergi, V. (2014), "Extending Project Management Research: Insights From Social Theories", *International Journal of Project Management*, vol. 32, no. 7, pp. 1091–1107, doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.02.008.

Gemunden, H. G., Huemann, M. and Martinsuo, M. (2013), "Editorial: Project Management: A Social Innovation that Is Changing Our World of Thinking and Acting", *International Journal of Project Management*, vol. 31, no. 6, pp. 791–793, doi: 10.1016/j.ijproman.2013.05.001.

Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3–19, doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Istrate, L., Marian, L. and Ferencz, I. S. (2014), "The Use of a Project Management Application in Managing Investments in a Public Administration Institution", *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, pp. 1732–1739, doi: https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00648-0.

Kettl, D. F. (2005), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., USA.

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: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford, UK, N.Y., USA.

Zurga, G. (2018), "Project Management in Public Administration. TPM – Total Project Management Maturity Model. The Case of Slovenian", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 53E, pp. 144–159, doi: 10.24193/tras.53E.9.

Received July 30, 2018

III ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 314.15
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-396-418

ФАКТОРЫ МИГРАЦИИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. Г. ШЕЛОМЕНЦЕВ
Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, г. Екатеринбург, Россия

Л. В. ВОРОНИНА
Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук, г. Архангельск, Россия

Е. В. СМИРЕННИКОВА
Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук, г. Архангельск, Россия

А. В. УХАНОВА
Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук, г. Архангельск, Россия

Для цитирования:
Шеломенцев А. Г., Воронина Л. В., Смиренникова Е. В., Уханова А. В. Факторы миграции в арктической зоне Российской Федерации // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 396–418. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-396-418.

Введение: за последние 25 лет численность населения Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) сократилась на 20 %. Основной причиной данного явления стал масштабный миграционный отток населения в другие, более благоприятные с климатической и экономической точки зрения, регионы страны. В настоящее время отрицательный характер миграционных процессов в АЗРФ ставит под угрозу стратегические планы страны по масштабному освоению этого макрорегиона.

Цель: определение факторов миграционных процессов и анализ их влияния на миграционное поведение населения российской Арктики.

Методы: исследование проведено с использованием методов корреляционно-регрессионного анализа.

Результаты: в процессе исследования выявлено, что на масштабы и характер миграционных процессов в регионах и муниципалитетах АЗРФ влияет целый комплекс факторов: уровень оплаты труда, занятость населения, доступность жилья, жилищно-бытовые условия,

© Шеломенцев А. Г., Воронина Л. В., Смиренникова Е. В., Уханова А. В., 2018

возрастная структура населения и экономическая активность на территории. Установлено, что воздействие факторов в различных регионах дифференцировано. В наибольшей степени испытывают влияние перечисленных факторов Республика Карелия и Архангельская область, в меньшей степени – Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Красноярский край и Республика Коми и практически не испытывают Мурманская область и Чукотский автономный округ.

Выводы: определено, что наибольшее влияние на миграционное поведение населения на территории арктических муниципальных образований оказывают такие факторы, как возрастная структура и уровень оплаты труда, меньшее – экономическая активность, занятость и доступность жилья.

Ключевые слова: механическое движение населения; факторы и мотивация миграции; Арктическая зона Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время освоение Арктики является важным стратегическим приоритетом внутренней и внешней политики всех приарктических государств. Кроме того, Арктика выступает объектом геополитического и экономического интереса и многих неарктических стран, таких как Китай, Германия, Франция, Япония и др. Причиной пристального внимания мировых держав к арктическим территориям является, в первую очередь, их богатые, разнообразные, ценные природные ресурсы, а также связывающий Европу и Азию Северный морской путь.

Сухопутные границы российской Арктики были определены сравнительно недавно – в 2014 году, а уже в 2017 году они были скорректированы. В настоящее время к Арктической зоне Российской Федерации (далее – АЗРФ) в соответствии с Указом Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» относятся территории Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также ряд муниципальных образований Республик Саха (Якутия), Коми, Карелия, Красноярского края и Архангельской области. Таким образом, территория российской Арктики составляет более 3,5 млн км^2, что соответствует 20,5 % всей площади страны. Такая обширная территория по определению не может отличаться однородностью и представлять единое монолитное пространство. Следовательно, входящие в состав российской Арктики территории по уровню своего социально-экономического развития значительно разнятся между собой. Тем не менее существуют некоторые тенденции социально-экономического развития, присущие практически всем арктическим территориям Российской Федерации. Одной из ключевых является стремительное сокращение численности населения. Так, с 1990 по 2016 год численность населения регионов Арктической зоны сократилась на 20 %, в то время как население Российской Федерации за этот же период уменьшилось всего на 1 %. Наибольшим сокращением численности населения среди арктических регионов отличаются Чукотский автономный округ, где количество жителей уменьшилось в три раза, а также Архангельская, Мурманская области и Республика Коми, в которых население сократилось более чем на четверть. В первую очередь, уменьшение численности населения на территории российской Арктики

происходит за счет миграционного оттока. Важно отметить, что в первую десятку российских регионов с максимальным миграционным оттоком населения в 2016 году вошли четыре из восьми регионов АЗРФ. Таким образом, отрицательный характер миграционных процессов регионов Арктики ставит под угрозу стратегические планы по масштабному освоению этого макрорегиона.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема миграции в регионах Севера и Арктики России являлась объектом демографических исследований достаточно давно. После развала СССР рост потока миграции из северных регионов негативно сказался на всех сферах их жизнедеятельности. При этом существовавшие на начало 1990-х годов подходы уже не работали в связи с произошедшими глубокими социально-политическими и экономическими изменениями. Как отметил А. Н. Пилясов, арктические регионы столкнулись с явлением миграционной открытости (Пилясов, 2017, с. 18).

Условия жизни, традиции, мотивы, стимулы и ценности как факторы миграции населения исследуются и зарубежными учеными приарктических государств как в целом в рамках всего региона Арктики (Kruse et al., 2008; Andersen and Poppel, 2002; Andersen et al., 2002), так и отдельных стран: Канады (Barnes and Waters, 2011; Searles, 2001), США (Goldsmith, 2007), Дании (Andersen and Jensen, 1998; Vogel, 1994), Норвегии (Lund et al., 2007), Гренландии (Niclasen and Mulvad, 2010).

Особо следует отметить большое количество проведенных опросов населения, в которых с разных сторон раскрывается мотивация мигрантов. Учитывая тот факт, что мигранты северных территорий России весьма неоднородны, многие исследователи специально выделяли мотивацию: разных возрастных групп (молодежи, населения трудоспособного возраста, пенсионеров), мужчин и женщин, городского и сельского населения, по видам (трудовая, образовательная, маятниковая и т.п.).

Исторически сложилось так, что в качестве одной из основных причин нежелания людей жить на Севере традиционно называются неудовлетворительные социально-экономические и культурно-бытовые условия и стремление улучшить экономические условия жизни (Гарсия-Исер и Смирнова, 1994). При этом В. В. Фаузер, опираясь на официальные данные Росстата за 2005 и 2008 годы о распределении мигрантов по обстоятельствам, вызвавшим необходимость смены жительства, отмечает следующие четыре основных причины миграции населения из северных районах российского Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: личного, семейного характера – 56 %; возвращение к прежнему месту жительства – 12,6 %; в связи с учебой – 12,3 %; в связи с работой – 12,1 %. На Азиатском Севере первые две причины совпадают с Российской Федерацией (54,8 % и 13.9 % соответственно), на третьем месте стоит причина «в связи с работой» (13,6 %), а на четвертом месте – «в связи с учебой» (10,8 %). Европейский Север имеет отличительный набор причин отъезда. На первом месте стоят общие для всех «причины личного, семейного характера» – 58,1 %; на втором месте – «в связи с учебой» –

14,7 % (в целом по Северу – 3-е место); на третьем – «возвращение к прежнему месту жительства» – 10,5 %; на четвертом месте – «в связи с работой» – 9,6%» (Фаузер, 2010, с. 144).

О преобладании личных, семейных и иных причин, опираясь на результаты проведенных социологических опросов у выезжающих мигрантов, пишут и другие авторы. Так, В. Н. Лаженцев, ссылаясь на результаты проведенного ВЦИОМ в 2012 году опроса населения, в качестве основных мотивов миграции населения из северных территорий называет общие условия жизни (27 %), климатические условия (26 %), трудоустройство (16 %), заботу о детях (42 %) (Лаженцев, 2013, с. 116).

В целях измерения миграционных установок жителей северных городов А. В. Гончаренко, Г. Н. Фаузером, С. Е. Жигаревой проведен в 2008 году опрос населения, проживающего в пяти городах Республики Коми (Усинск, Печора, Воркута, Ухта, Сыктывкар). Отвечая на вопрос анкеты: «Хотели бы Вы уехать из населенного пункта, где живете?», 45,5 % опрошенных респондентов ответили утвердительно «да, хотели бы»; 35,6 % ответили «нет, не хотели бы», а 18,9% «пока не знаем». Кроме того, материалы исследования показали, что основными причинами, заставляющими думать население об отъезде, являются: «желание сменить климат, место жительства, Север на Юг или среднюю полосу» – 46,9 %; «желание вернуться на родину, к родителям, родственникам» – 12,4 %; «бесперспективность развития населенного пункта, в котором проживают, нет будущего, так как не развивается производство» – 10,3 %; «нет возможности материально обеспечить семью» – 8,1 %; «нет возможности дать образование детям и найти им работу по месту жительства» – 5,7 %; «угроза потери работы и отсутствие возможности трудоустроиться» – 5,5%; «по семейным обстоятельствам» – 4,7 %; «по состоянию здоровья» – 4,2 % (Гончаренко и др., 2012, с. 156–157; Фаузер и Лыткина, 2017, с. 145).

Представляются достаточно дискуссионными результаты опроса населения, проведенного О. Ю. Красулиной. Она выделяет следующие причины миграционных процессов в арктических регионах: «проблемы алкоголизма» – 29,4 %, «проблемы жилищного обеспечения» – 23,3 %, «социальная незащищенность граждан» – 19,9 %, «высокий уровень преступности» – 17,4 %, которые являются следствием другой более общей проблемы арктических территорий – проблемы занятости (Красулина, 2016). На преступность (криминогенность) как фактор миграции также указывают и И. П. Поварич, А. П. Харченко (Поварич и Харченко, 2015, с. 258), О. В. Попова (Попова, 2016, с. 401). Также некоторые исследователи отмечают гендерные особенности миграции населения в северных регионах (Ивантер, 2016; Котырло, 2008; Татаркин и др., 2017).

О. А. Козлова, А. А. Проворова по результатам опроса в 2016 году жителей Архангельской области сделали попытку сгруппировать известные причины миграции населения. Так, были выделены следующие группы: социально-трудовые (возможность получения работы и достойного материального вознаграждения за труд); образовательные (возможность получения хорошего образования); психофизиологические (желание сменить климат, улучшить состояние здоровья); профессиональные (завершение трудового договора);

личные (брак, развод, желание восстановить родственные связи) (Козлова и Проворова, 2016, с. 407). При этом, как отмечают аторы, решение материальных проблем является основным мотивом переезда из своего населенного пункта.

И. П. Поварич, А. П. Харченко, вопреки этой распространенной точке зрения, анализируя мотивацию мигрантов на территории российского Севера на основе данных социологических опросов и официальной статистики, делают выводы, что миграционный отток рабочей силы не зависит от средней заработной платы и от уровня развития региона. При этом они подчеркивают, что «с точки зрения качественного воспроизводства рабочей силы такой уровень оплаты труда не позволяет в полной мере компенсировать стоимость простого воспроизводства для большинства работников» (Поварич и Харченко, 2015, с. 255). Е. Беглова и У. Мусин, изучая мотивацию трудовых мигрантов, приходят к заключению о рациональном характере выбора между альтернативами «переехать» или «остаться» (Беглова и Мусин, 2017, с. 160). Ряд исследователей изучают мотивацию миграции городского и сельского населения (Лаженцев, 2015, с. 44; Татаркин, 2013, с. 23; Пилясов, 2013, с. 105; Лаженцев, 2014, с. 154) и в качестве основных причин миграции из сельских территорий чаще всего называют низкий уровень доходов, безработицу и сложные условия жизни.

Особое место в дискуссиях о мотивации мигрантов традиционно занимает молодежная миграция. Так, С. А. Сукнева выделяет три основных фактора мотивации миграции молодежи: причины личного и семейного характера, которые стоят на первом месте, миграция для получения образования в крупном городе и трудовая миграция (Сукнева, 2016, с. 100–101). При этом отмечается, что основную часть в миграционных потоках составляет молодежь 16–29 лет, направляющаяся в города для получения образования, овладения профессией, трудоустройства, создания семей (Сукнева, 2016, с. 95). М. А. Павлова в 2013 году по результатам социологического опроса молодых работников в возрасте от 22 до 24 лет, работающих на предприятиях газовой отрасли на севере Тюменской области (Уренгой), выявила, что основными причинами проживания молодежи на Севере являются высокая заработная плата и социальная стабильность (Павлова, 2014, с. 189). Однако большинство обследуемых молодых северян не намерены прожить всю жизнь на Крайнем Севере. К главным факторам, определяющим мотивацию поведения молодежи, автор относит: уже упомянутые высокую заработную плату (70 %) и социальную стабильность (40 %), а также качество услуг в сфере здравоохранения (78 %), качество образования (37 %), обеспечение социальных гарантий северянам (28 %), состояние экологии (26 %), рост преступности (53 %), алкоголизацию и наркотизацию населения (48 %), удаленность от культурных центров страны и ограниченность предлагаемых населению услуг в сфере культурного досуга (34 %) (Павлова, 2014, с. 190).

Интерес представляют результаты исследования мотивации молодежи, выполненного М. В. Ивановой, Э. С. Клюкиной на территории Мурманской области. Оно фактически ставит под сомнение общепринятые представления о миграции молодежи в арктических регионах России. Так, опираясь на данные официальной статистики и результаты собственных социологических опросов 2008–2016 годов, они определили, что, во-первых, причиной

значительного оттока молодежи являются миграционные процессы, которые связаны не только с групповой спецификой молодежи (мобильностью), но и с особенностями условий социализации и самореализации в регионе; во-вторых, северные льготы и повышенная заработная плата не стали средством закрепления населения; в-третьих, выпускники школ уезжают учиться в другие регионы из-за отсутствия перспективы для продолжения образования и работы в своем населенном пункте, а также стремления получить хорошее образование и учиться в вузах, которые находятся в других городах; в-четвертых, невозврат молодежи после получения образования обусловлен неудовлетворенностью социально-экономическим состоянием региона, в том числе невозможностью реализовать себя профессионально, качеством социальных услуг и другими условиями жизнедеятельности; наконец, отмечается обеспокоенность молодежи, проживающей вблизи с крупными промышленными объектами, существующей экологической ситуацией и техногенной опасностью (Иванова и Клюкина, 2017, с. 195).

Миграция населения из арктических регионов – сложное в структурном плане явление. Как показывает практика и приведенный выше обзор рассматриваемой проблемы, мотивация миграции населения имеет существенную дифференциацию, с одной стороны, по социальным группам населения; с другой – по видам миграции.

Как было отмечено выше, в литературе встречается разделение мигрантов: по возрастному признаку: выпускники школ в возрасте 16–21 лет, выпускники колледжей и университетов, население трудоспособного возраста, лица пенсионного возраста; по месту проживания: население городов и сельских территорий; по мотивации миграции (трудовая, учебная, туристическая и т.п.). Кроме того, часто мигрантов делят по направлениям и целям миграции. Так, Ф. Х. Соколова в арктических регионах России выделяет следующие виды миграции: внутрирегиональная миграция (сельского населения в города, переезд населения в более благополучные территории субъекта Федерации, кочевая миграция коренных малочисленных народов и др.), отток молодежи в перспективные регионы, выезд лиц пенсионного возраста в благоприятные климатические зоны, вахтовый метод трудовой деятельности; по характеру (трудовая, коммерческая, учебная, туристическая, кочевая коренных малочисленных народов) (Соколова, 2016, с. 164, 167). О. Ю. Красулина выделяет два направления миграции населения из арктической зоны: в южные регионы и крупные экономические центры (Красулина, 2016). О. А. Козлова, А. А. Проворова по результатам социологического опроса жителей Архангельской области приводят следующие данные: 64,5 % респондентов планируют переезд в другой регион, более 20% – в крупный город области, около 5 % – из города в сельскую местность и столько же – за пределы Российской Федерации (Козлова и Проворова, 2016, с. 405).

Последствия миграции для арктических территорий с различных точек зрения описаны достаточно подробно. Традиционно отмечается, что в первую очередь мигрируют квалифицированные кадры, тем самым сокращая человеческий капитал (трудовой потенциал) северных территорий (Селин и др., 2016; Васильев и Селин, 2017, с. 18–19). Это закономерно приводит

к снижению количества постоянного населения и замене его временными и зачастую низкоквалифицированными кадрами из южных регионов и стран, а также деинтеллектуализации АЗРФ, нарастанию технологического отставания и снижению уровня культурной идентичности населения (Ивантер, 2016, с. 597). Более того, В. В. Фаузер, Т. С. Лыткина подчеркивают, что в этой ситуации северные территории «получают менее квалифицированные кадры, а отдают более образованные» (Фаузер и Лыткина, 2017, с. 142). Кроме того, отрицательная миграция неблагоприятно сказывается на демографической ситуации в северных территориях, которая проявляется в снижении рождаемости, старении, снижении численности населения поселков и деревень (Дмитриева и Бурьян, 2011, с. 85). Как следствие, по мнению А. Н. Пилясова, отток населения «означает уменьшение культурного и интеллектуального разнообразия в селах и поселках», «сокращение общей численности населения означает и сокращение числа талантливых, творческих людей» (Пилясов, 2009, с. 294). Помимо прочего, отрицательное сальдо миграции, пишет В. Н. Лаженцев, «снижает надежду на то, что эти территории будут опорными базами для развития Севера» (Лаженцев, 2015, с. 44).

Таким образом, в настоящее время накоплен достаточно большой материал по результатам исследований миграции в арктических территориях. Следует заметить, что большинство авторов в своих выводах опираются на результаты проведенных в различное время социологических опросов различных групп населения. Ответы на вопросы, безусловно, отражают мотивацию жителей, однако, как показал обзор состояния изученности темы, часто за рамками анализа остаются реальные миграционные процессы, которые могут существенно отличаться от результатов опросов. На практике желание человека сменить место жительства часто сталкивается с такими социальными и экономическими барьерами, которые не позволяют ему принять положительное решение о переезде в другие регионы. Поэтому мы можем рассматривать результаты социологических опросов населения и экспертные оценки факторов миграции как гипотезы, требующие проверки.

Отсюда целью настоящего исследования является оценка фактической значимости указанных выше факторов, определяющих масштабы и характер миграции населения из муниципальных образований и регионов АЗРФ с помощью методов математической статистики на базе официальной информации. В качестве исходной информации нами были использованы данные официальной статистики по муниципальным образованиям за период с 2011 по 2016 год, который охватывает период выхода национальной экономики из кризиса 2008–2010 годов.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методика нашего исследования включает в себя следующие основные этапы. На основе анализа статистических данных по субъектам Федерации и муниципальных образований, входящих в состав АЗРФ осуществлялся отбор основных факторов, определяющих принятие мигрантами решения о переезде в другой регион. При этом основным критерием отбора факторов

для последующего анализа являлись: возможность их количественной оценки и наличие объективных статистических данных по муниципальным образованиям, относящихся к АЗРФ.

На втором этапе по результатам отбора факторов сформулированы несколько гипотез о влиянии этих факторов на мотивацию мигрантов, проживающих в муниципальных образованиях АЗРФ. Гипотезы должны были формулироваться в форме, которая позволила бы подтвердить или опровергнуть выдвинутое предположение.

На третьем этапе производилась проверка гипотез с использованием методов корреляционно-регрессионного анализа в разрезе временных рядов по муниципальным образованиям, по субъектам Федерации и в целом по АЗРФ.

На четвертом этапе осуществлялась интерпретация полученных результатов статистического анализа, включая сопоставление результатов ранее выполненных в различных регионах Арктики социологических исследований.

Анализ результатов социологических опросов и экспертных оценок, проведенных с начала 2000-х годов, позволил нам выделить следующие факторы, которые чаще всего назывались респондентами и экспертами в качестве причин миграции из арктических районов в другие регионы России: семейные причины; уровень и перспективы социально-экономического развития региона; жилищно-бытовые условия; здоровье и суровый климат; работа и оплата труда; уровень преступности; образование; экологическая ситуация.

Из этого перечня семейные причины, суровые климатические условия и общий уровень развития региона из дальнейшего анализа были исключены в силу личного характера или сложности измерения. Таким образом, в последующем нами анализировалось влияние следующих экономических факторов: размер оплаты труда, занятость, доступность жилья, жилищно-бытовые условия, возрастная структура и экономическая активность на территории.

В таблице 1 представлены данные о численности населения в арктических муниципальных образованиях и среднегодовой доле мигрантов в численности населения за 2011–2016 годы. Из таблицы 1 видно, что наибольшие значения этого показателя наблюдались в городских округах Губкинский и Новый Уренгой (более 10 %), а наименьший – г. Архангельске, Новодвинске, Северодвинске и Онежском муниципальном районе (менее 3 %).

Кроме того, следует заметить, что численность мигрантов из арктических муниципальных образований имеет значительные колебания по годам. Так, наименьшие изменения численности выезжающих по годам наблюдаются в муниципальных образованиях Архангельской области, Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов (20–30 %), а наибольшие в муниципальных образованиях Мурманской области и Красноярского края (в 6–8 раз). Это позволяет нам сделать предположение о существовании различного временного лага в принятии мигрантами решений. В одних муниципальных образованиях миграция носит стихийный характер, в других – стабильный. Так, значительные колебания миграции могут свидетельствовать о краткосрочном характере принятия семьями решений о миграции, в то время как при стабильном характере миграции решения о переезде принимаются преимущественно заблаговременно (5–6 лет), и семьи к нему заранее готовятся.

Таблица 1/ Table 1

Тенденции миграции населения арктических регионов России /
Population migration trends in the Russian Arctic regions

Субъект Федерации	Район, округ	Численность населения в 2016 году, чел.	Среднегодовая доля выбывших в численности населения за 2011–2016 годы, %
1	*2*	*3*	*4*
Мурманская область	Кольский район	41 163,0	5,6
	Кандалакшский район	44 722,0	4,0
	Ловозерский район	10 910,0	5,4
	Печенегский район	37 204,0	6,4
	Терский район	5 294,0	4,1
	г. Мурманск	298 096,0	4,4
	г. Апатиты	56 358,0	3,6
	г. Кировск	28 863,0	4,4
	г. Мончегорск	45 955,0	4,8
	г. Оленегорск	29 849,0	6,6
	Ковдорский район	18 912,0	5,2
	г. Полярные зори	16 956,0	5,0
	Итого	634 282	5,0
Красноярский край	Таймырский Долгано-Ненецкий район	32 871,0	6,1
	Туруханский район	16 569,0	6,2
	Городской округ Норильск	178 106,0	7,5
	Итого	227 546	6,6
Республика Коми	Городской округ Воркута	81 442	7,1
Ямало-Ненецкий автономный округ	Красноселькупский район	6 020,0	7,5
	Приуральский район	15 431,0	4,1
	Пуровский район	51 939,0	6,4
	Надымский район	64 178,0	9,6
	Тазовский район	17 478,0	6,7
	Шурышкарский район	9 618,0	5,5
	Ямальский район	16 564,0	4,5
	Городской округ город Губкинский	27 346,0	10,2
	Городской округ город Муравленко	32 649,0	7,0
	Городской округ город Салехард	48 756,0	4,9
	Городской округ город Лабытнанги	26 331,0	5,5
	Городской округ город Новый Уренгой	111 163,0	10,9
	Городской округ город Ноябрьск	106 631,0	5,5
	Итого	534 104	6,8

1	*2*	*3*	*4*
Республика Саха (Якутия)	Аллаиховский улус	2 682,0	4,0
	Анабарский улус	3 431,0	2,7
	Булунский улус	8 366,0	6,0
	Нижнеколымский улус	4 386,0	4,1
	Усть-Янский улус	7 242,0	6,5
	Итого	26 107	4,7
Архангельская область	Мезенский муниципальный район	9 241,0	4,6
	Онежский муниципальный район	31 456,0	1,8
	Приморский муниципальный район	25 787,0	3,3
	Городской округ Новая Земля	3 024,0	4,7
	Городской округ «Город Архангельск»	358 315,0	2,1
	Городской округ «Город Новодвинск»	38 906,0	2,4
	Городской округ «Город Северодвинск»	186 138,0	2,6
	Итого	652 867	3,0
Ненецкий автономный округ	Заполярный муниципальный район	19 303,0	3,2
	Городской округ Город Нарьян-Мар	24 535,0	3,7
	Итого	43 838	3,4
Республика Карелия	Беломорский муниицпальный район	17 034,0	4,0
	Кемский муниицпальный район	15 753,0	3,7
	Лоухский муниципальный район	12 056,0	5,6
	Итого	54 664,0	3,3

Примечание: по Чукотскому автономному округу нет полных данных.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ влияния уровня оплаты труда на миграцию населения арктических территорий. Заработная плата является наиболее часто указываемым фактором мотивации миграции населения арктических регионов. Так, население, испытывающее на себе суровость климата и другие неблагоприятные факторы, традиционно рассматривает относительно высокий уровень оплаты труды в качестве материальной компенсации. Конкретный «размер компенсации», как показывают проведенные опросы населения, одновременно зависит от возраста, пола, квалификации, сферы занятости, условий труда, состава семьи и других факторов. Поэтому говорить о каком-то общем уровне было бы, по нашему мнению, не совсем корректно. Исходя из этого, чтобы не погружаться в дискуссию и расчеты желаемого уровня оплаты труда, нами было сделано предположение о том, что его изменение должно отражаться на численности мигрирующего в другие регионы населения.

С помощью метода парной корреляции была проанализирована взаимосвязь между показателями темпов роста заработной платы и темпами изменений количества мигрантов, как в целом по арктическим субъектам Федерации, так и по каждому муниципальному образованию за шесть лет с 2011 по 2016 год.

Результаты показали, что зависимость численности мигрантов и заработной платы по годам не носит общий характер. Она имеет ярко выраженный характер в муниципальных образованиях Республики Карелия и Ненецкого автономного округа, где описывается линейной зависимостью (табл. 2). Менее явно полиномиальной зависимостью второй степени она описывается в Республике Коми, Архангельской области и Республике Саха (Якутия).

Анализ влияния стоимости жилья на миграцию населения арктических территорий. Стоимость жилья отражает его доступность и, согласно экспертным опросам, является фактором миграционного поведения молодежи в период принятия решения о перспективах места жительства и профессиональной реализации. С помощью метода парной корреляции нами были изучены взаимосвязи трех параметров: стоимость жилья и численность выбывшего населения с учетом численности молодежи в возрасте 14–29 и 14–34 лет, проживающей на арктических территориях.

Анализ статистической зависимости приведенных выше показателей позволил нам сделать вывод о существовании в арктических муниципальных образованиях Ямало-Ненецкого автономного округа и Архангельской области зависимости между стоимостью жилья и темпами изменения миграции местного населения в другие регионы (табл. 2). В подтверждение нашей гипотезы свидетельствует и тот факт, что Ямало-Ненецкий автономный округ и Архангельская область характеризуются практически самым высоким по сравнению с другими арктическими территориями удельным весом молодежи в возрасте 14–29 лет. В частности, в Ямало-Ненецком автономном округе удельный вес населения в этом возрасте составляет 20 %, в то время как в большинстве других рассматриваемых регионах этот показатель не превышает 13–15 %.

Анализ влияния качества жилья на миграцию населения арктических территорий. Как показали опросы населения, большинство респондентов в качестве одного из основных факторов миграции отмечают жилищно-бытовые условия, характеризующиеся показателями обеспеченности населения жильем и площадью жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах. Для оценки влияния этого фактора нами была проанализирована его связь с показателями миграции населения: удельным весом выбывшего населения из арктических муниципальных образований и темпами изменения миграции. Исследование показало наличие устойчивой взаимосвязи показателей обеспеченности жильем и темпов миграции только в арктических муниципальных образованиях Архангельской области (табл. 2). При этом взаимосвязи показателей миграции с удельным весом жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах не установлено.

Анализ влияния занятости на миграцию населения арктических территорий. Линейная взаимосвязь безработицы и оттока населения в арктических муниципальных образованиях наиболее явно присутствует в Республике Карелия и менее четко в Архангельской области (табл. 2). Было установлено, что взаимосвязь показателей миграции населения и безработицы зависит от отраслевой структуры занятости населения. В частности, она наблюдается в выборках муниципальных образований по удельному весу занятого населения в обрабатывающих отраслях и строительстве более 5 %, а образовании, здравоохранении и социальным услугам – более 15 %. Так, среднеквадратичное отклонение при парной корреляции при этом составляет 0,7–0,8.

Анализ влияния возрастной структуры на миграцию. Целью анализа влияния возрастной структуры населения на миграцию из арктических муниципальных образований являлось установление взаимосвязей между показателями численности выбывших мигрантов, с одной стороны, и показателями доли населения моложе трудоспособного возраста, доли населения в трудоспособном возрасте, доли населения старше трудоспособного возраста, доли населения в возрасте 14–29 и 14–39 лет, с другой стороны. Исследование проводилось методом парной корреляции указанных показателей. При рассмотрении влияния возрастной структуры населения на темпы его миграции было выявлено, что наиболее ярко в виде линейной зависимости наблюдается связь в муниципальных образованиях Архангельской области, Республики Карелия, Ненецком автономном округе, Красноярском крае, а менее явно в виде полиномиальной зависимости второго порядка – в Республике Якутия и Чукотском автономном округе (табл. 2). Результаты анализа позволили сделать вывод о том, что возрастные группы могут определять, во-первых, характер влияния, во-вторых, вид миграции, в-третьих, ее масштабы и социально-экономические последствия.

В наибольшей степени возрастная структура населения оказывает влияние на миграцию в муниципальных образованиях на территории Красноярского края и Республики Карелия (соответственно R^2 составляют 0,81 и 0,89). В частности, наблюдается устойчивая зависимость между темпами миграции населения и удельным весом численности населения в возрасте 14–34 лет ($R^2 = 0,81$), трудоспособного возраста ($R^2 = 0,79$) и старше трудоспособного возраста ($R^2 = 0,74$). При этом общая численность мигрантов в муниципальных образованиях растет пропорционально удельному весу населения моложе трудоспособного возраста и трудоспособного возраста и обратно пропорционально численности населения старше трудоспособного возраста.

Несколько иную ситуацию можно наблюдать в Архангельской области и Ненецком автономном округе, где также присутствует корреляция между миграцией и всеми возрастными группами населения, однако имеет место несколько иной характер зависимости. В частности, численность мигрантов в возрасте от 14 до 34 лет ($R^2 = 0,70$) растет одновременно со снижением удельного веса населения этой возрастной группы. При этом наблюдается устойчивый рост мигрантов старше трудоспособного возраста по мере роста их удельного веса ($R^2 = 0,74$). Кроме того, следует отметить наличие слабой взаимосвязи удельного веса мигрантов и удельного веса населения моложе трудоспособного возраста в арктических муниципальных образованиях Мурманской и Архангельской областей, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Ненецкого автономного округа.

Анализ влияния экономической активности (объем отгруженных товаров) на миграцию. В рамках исследования была предпринята попытка установить взаимосвязь миграции и экономической активности. В качестве показателя, характеризующего последнюю, мы приняли объем отгруженных товаров, работ и услуг. В результате была установлена слабая линейная зависимость между показателями темпов изменения миграции и объемом отгруженной продукции в муниципальных образованиях Республики Карелия и Архангельской области (табл. 2).

Таблица 2/ Table 2

Сводная таблица зависимостей влияния на миграцию социально-экономических факторов / Summary of socio-economic factors influence on migration

Субъект Федерации	Цены на жилье	Качество жилья	Объем отгруженных товаров	Уровень оплаты труда	Занятость	Возрастная структура
Республика Карелия*						
R-квадрат	–	–	0,61	0,68	0,88	0,89
F - статистика	–	–	0,065	<0,01	<0,01	<0,01
Республика Коми*						
R-квадрат	–	–	–	0,88*	–	–
F - статистика	–	–	–		–	–
Архангельская область*						
R-квадрат	0,76	0,82	–	0,71*	0,69	0,70
F - статистика	0,02	<0,01	–		0,04	<0,01
Ненецкий автономный округ						
R-квадрат	0,77*	–	–	0,60	–	0,70
F - статистика		–	–	0,07	–	0,01
Красноярский край*						
R-квадрат	–	–	0,63	–	–	0,81
F - статистика	–	–	0,03	–	–	**<0,01**
Республика Саха (Якутия)*		–	–	0,60*	–	0,70*
R-квадрат						
F - статистика						
Мурманская область						
R-квадрат	–	–	–	–	–	–
F - статистика	–	–	–	–	–	–
Ямало-Ненецкий автономный округ						
R-квадрат	0,6*	–	–	–	–	–
F - статистика		–	–	–	–	–
Чукотский автономный округ						
R-квадрат	–	–	–	–	–	0,6*
F - статистика	–	–	–	–	–	

*Примечание: * – значение среднеквадратичного отклонения полиномиальной зависимости второго порядка.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, результаты исследования позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, мы может отчетливо наблюдать, что влияние приведенных выше факторов на миграцию населения в арктических муниципальных образованиях различных регионов весьма дифференцированно, что, как показывает практика, обусловливается широким кругом социальных и экономических условий, в том числе уровнем и темпами развития территорий, их отраслевой структурой, мобильностью населения и т.п.

В наибольшей степени испытывают влияние данных факторов Республика Карелия и Архангельская область, в меньшей степени – Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Красноярский край и Республика Коми, практически не испытывают Мурманская область, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа. При этом наибольшее влияние на миграционное поведение населения на территории арктических муниципальных образований оказывают такие факторы, как возрастная структура и уровень оплаты труда, а несколько меньшее – экономическая активность, занятость и доступность жилья.

Во-вторых, предполагаем, что в подобных по социальным и экономическим условиям муниципальных образованиях формируется своя модель миграционного поведения населения, определяющаяся совокупностью как местных условий, так и мотивацией населения, зависящая от возраста, пола, уровня образования, сферы занятости и т.п.

Миграция населения из муниципальных образований Архангельской области, как показал анализ, находится под устойчивым влиянием пяти основных факторов, в частности: цен на жилье, качества жилья, уровня оплаты труда, занятости и возрастной структуры населения.

На территории Ненецкого автономного округа на миграцию населения в другие регионы оказывают влияние три основных фактора: цены на жилье, уровень оплаты труда и возрастная структура населения.

Основными факторами, оказывающими влияние на миграцию населения в другие регионы, на территории Республики Карелия являются: возрастная структура населения и занятость, а также в меньшей степени – экономическая активность и уровень оплаты труда. При этом значимое влияние других факторов не установлено.

В Красноярском крае основным фактором является возрастная структура и в меньшей степени – экономическая активность на территории.

На территории Республики Коми заметно влияние на миграцию уровня оплаты труда, в Ямало-Ненецком автономном округе – цен на жилье, а в Чукотском автономном округе – возрастной структуры населения.

При этом нами не была установлена зависимость между показателями миграции населения и анализируемыми факторами на территории Мурманской области, что, вероятно, свидетельствует о доминировании иных факторов, которые мы в настоящей статье не рассматривали.

В-третьих, выполненный анализ показал несовпадение результатов многочисленных опросов населения в части причин и мотивации миграции из арктических регионов, с одной стороны, и результатов статистического ана-

лиза показателей миграции – с другой. Это можно объяснить тем, что семья, принимающая решение о переезде в другой регион, рассматривает и взвешивает широкий круг факторов и ограничений, в которых она находится. При этом существующие ограничения могут в значительной степени сдерживать или, наоборот, активизировать влияние тех или иных факторов. Кроме того, следует отметить, что изученные нами факторы могут иметь различную значимость для каждой семьи и группы населения, что объясняет и существенные различия в представленных выше результатах социологических опросов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ, проекта № 18-010-00509 А «Факторы и механизмы взаимовлияния миграционных процессов и динамики социально-экономического развития арктических регионов России».

Библиографический список

Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления / Под ред. В. В. Ивантера. СПб.: Изд. Дом «Наука», 2016. 1040 с.

Беглова Е. И., Мусин У. Р. Факторы и институты трудовой миграции // Экономика и управление. 2017. № 4. С. 160–165.

Васильев В. В., Селин В. С. Анализ особенностей производства и жизнедеятельности человека на Севере России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2017. № 1. С. 17–25.

Гончаренко А. В., Фаузер Г. Н., Жигарева С. Е. Миграционные установки жителей северных городов // Развитие Севера и Арктики: проблемы и перспективы. Материалы межрегион. науч.-практ. конф. Апатиты, 14–16 ноября 2012 г. Апатиты: Ин-т экон. проблем им. Г. П. Лузина Кольс. науч. центра РАН, 2012. С. 156–157.

Дмитриева Т. Е., Бурьян М. С. Пространственное развитие социального сервиса северного региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 6. С. 77–92.

Иванова М. В., Клюкина Э. С. Современные предпосылки будущего арктических трудовых ресурсов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2017. № 6. С. 180–198.

Исследование рынка труда в России в условиях экономической реформы / Под ред. М. Х. Гарсия-Исер, С. И. Смирновой. М.: Дело, 1994. 267 с.

Козлова О. А., Проворова А. А. Миграционные установки населения северного региона (на основе данных социологического опроса) // Динамика и инерционность воспроизводства населения и замещения поколений в России и СНГ. Т. 2: Демографический потенциал регионов России и СНГ: динамика роста и инерционность изменений / Отв. ред. А. И. Татаркин, А. И. Кузьмин. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2016. С. 403–409.

Котырло Е. С. Человеческий капитал и экономический рост: анализ взаимосвязи для регионов российского севера // Экономическая наука современной России. 2008. № 3. С. 38–52.

Красулина О. Ю. Арктическая зона Российской Федерации: особенности природно-экономических и демографических ресурсов [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2016. № 4. URL: https://eee-region.ru/article/4805/ (дата обращения: 14.07.2018).

Лаженцев В. Н. Север России: альтернативы на будущее // Современные производительные силы. 2013. № 2. С. 115–124.

Лаженцев В. Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. Сыктывкар: Ин-т соц.-экон. и энергет. проблем Севера, Коми науч. центр УрО РАН, 2015. 176 с.

Лаженцев В. Н. Содержание, системная организация и планирование территориального развития. Сыктывкар: Ин-т соц.-экон. и энергет. проблем Севера, Коми науч. центр УрО РАН, 2014. 236 с.

Павлова М. А. Социологический портрет второго поколения мигрантов Крайнего Севера // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 2. С. 188–192.

Пилясов А. Н. Арктика: общее и особенное // Пути России. Север–Юг: сб. ст. / Под общ. ред. М. Г. Пугачевой и В. П. Жаркова. М.; СПб.: ООО «НесторИстория», 2017. С 16–21.

Пилясов А. Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Либроком, 2009. 544 с.

Пилясов А. Н. Мифы и парадоксы в развитии северных городов-центров (на примере Ханты-Мансийска) // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2013. № 2. С. 94–113.

Поварич И. П., Харченко А. П. Оценка рабочей силы Российского Севера как ключевого фактора экономического развития // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 400. С. 253–260. DOI: 10.17223/15617793/400/40.

Попова О. В. Тенденции миграции молодежи в Республике Саха (Якутия) // Динамика и инерционность воспроизводства населения и замещения поколений в России и СНГ. Т. 2: Демографический потенциал регионов России и СНГ: динамика роста и инерционность изменений / Отв. ред. А. И. Татаркин, А. И. Кузьмин. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2016. С. 399–403.

Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Науч.-аналит. доклад / Под науч. ред. В. С. Селина, Т. П. Скуфьиной, Е. П. Башмаковой, Е. Е. Торопушиной. Апатиты: Кольс. науч. центр РАН, 2016. 420 с.

Соколова Ф. Х. Миграционные процессы в Российской Арктике // Арктика и Север. 2016. № 25. С. 158–172.

Сукнева С. А. Миграционный фактор демографической динамики Северо-Востока России // Актуальные проблемы, направления и механизмы развития производительных сил Севера–2016: материалы Пятого Всерос. науч. семинара (21–23 сент. 2016 г., Сыктывкар): в 2 ч. Ч. I. Сыктывкар: Коми республик. тип., 2016. С. 95–104.

Татаркин А. И., Логинов В. Г., Захарчук Е. А. Социально-экономические проблемы освоения и развития российской арктической зоны // Вестник Российской академии наук. 2017. Т. 87, № 2. С. 99–109. DOI: 10.7868/S086958731701011X.

Фаузер В. В. Факторы миграции населения северных регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2010. № 3. С. 138–144.

Фаузер В. В., Лыткина Т. С. Миграционные процессы на российском Севере // Социальная политика и социология. 2017. Т. 16, № 1. С. 141–149.

Формирование стратегических приоритетов изучения и комплексного освоения арктических территорий Российской Федерации / Под общ. ред. А. И. Татаркина. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2013. 374 с.

Andersen T., Jensen J. Ethnic and Demographic Aspects of the Arctic Living Conditions Project // Development in the Arctic / Ed. by T. Greiffenberg. Copenhagen: Danish Polar Center, 1998. P. 101–115.

Andersen T., Kruse J., Poppel B. Survey of living Conditions in the Arctic: Inuit, Saami and the Indigenous Peoples of Chukotka (SLICA) // Arctic. 2002. Vol. 55, № 3. P. 310–315. DOI: 10.14430/arctic713.

Andersen T., Poppel B. Living Conditions in the Arctic // Social Indicators Research. 2002. Vol. 58, № 1–3. P. 191–216. DOI: https://doi.org/10.1023/A:1015787901370.

Barnes A., Waters Ch. The Arctic Environment and International Humanitarian Law // Canadian Yearbook of International Law. 2011. Vol. 49. P. 213–241. DOI: https://doi.org/10.1017/S0069005800010353.

Goldsmith S. The Remote Rural Economy of Alaska [Электронный ресурс] / Institute of Social and Economic Research University of Alaska Anchorage. 2007. April. 55 p. URL: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.576.5503&rep=rep1&type=pdf (дата обращения: 18.07.2018).

Kruse J., Poppel B., Abryutina L., Duhaime G., Martin S., Poppel M., Kruse M., Ward E., Cochran P., Hanna V. Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA) // Barometers of Quality of Life Around the Globe / Ed. by V. Møller, D. Huschka, A. C. Michalos. Dordrecht: Springer, 2008. P. 107–134. DOI: http://doi.org/10.1007/978-1-4020-8686-1_5.

Lund E., Melhus M., Hansen K., Nystad T., Broderstad A.R., Selmer R., Lund-Larsen P. G. Population Based Study of Health and Living Conditions in Areas with Both Sami and Norwegian Populations the SAMINOR Study // International Journal of Circumpolar Health. 2007. Vol. 66, № 2. P. 113–128. DOI: http://doi.org/10.3402/ijch.v66i2.18241.

Niclasen B., Mulvad G. Health Care and Health Care Delivery in Greenland // International Journal of Circumpolar Health. 2010. Vol. 69, № 5. P. 437–487. DOI: https://doi.org/10.3402/ijch.v69i5.17691.

Searles E. Fashioning Selves and Tradition: Case Studies on Personhood and Experience in Nunavut // American Review of Canadian Studies. 2001. Vol. 31, № 1–2. P. 121–136. DOI: https://doi.org/10.1080/02722010109481586.

Vogel J. Social Indicators and Social Reporting // Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe. 1994. Vol. 11, № 4. P. 241–260. DOI: 10.3233/SJU-1994-11402.

Информация об авторах

Шеломенцев Андрей Геннадьевич – д-р экон. наук, профессор, заведующий отделом исследований региональных социально-экономических систем ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук», 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29

ORCID: 0000-0003-1904-9587

ResearcherID: M-8644-2016

Электронный адрес: a.shelom@yandex.ru

Воронина Людмила Васильевна – канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории социо-эколого-экономических систем ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук», 163000, Россия, г. Архангельск, набережная Северной Двины, 23

ORCID: 0000-0003-3607-0687

ResearcherID: E-6721-2017

Электронный адрес: voronina_ljudmila@rambler.ru

Смиренникова Елена Владимировна – канд. геогр. наук, заведующая лабораторией социо-эколого-экономических систем ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук», 163000, Россия, г. Архангельск, набережная Северной Двины, 23

ORCID: 0000-0001-7733-4285

ResearcherID: J-1673-2018

Электронный адрес: esmirennikova@yandex.ru

Уханова Анна Вячеславовна – научный сотрудник лаборатории социо-эколого-экономических систем ФГБУН «Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н. П. Лаверова Российской академии наук», 163000, Россия, г. Архангельск, набережная Северной Двины, 23

ORCID: 0000-0001-9083-9931

ResearcherID: F-1192-2017

Электронный адрес: karmy-anny@yandex.ru

Статья получена 10 августа 2018 года

UDC 314.15

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-396-418

MIGRATION FACTORS IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrey G. Shelomentsev

Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 29 Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia

ORCID: 0000-0003-1904-9587
ResearcherID: M-8644-2016
E-mail: a.shelom@yandex.ru

Lyudmila V. Voronina
N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research, 23 Severnaya Dvina embankment, Arkhangelsk, 163000, Russia
ORCID: 0000-0003-3607-0687
ResearcherID: E-6721-2017
E-mail: voronina_ljudmila@rambler.ru

Elena V. Smirennikova
N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research, 23 Severnaya Dvina embankment, Arkhangelsk, 163000, Russia
ORCID: 0000-0001-7733-4285
ResearcherID: J-1673-2018
E-mail: esmirennikova@yandex.ru

Anna V. Uhanova
N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research, 23 Severnaya Dvina embankment, Arkhangelsk, 163000, Russia
ORCID: 0000-0001-9083-9931
ResearcherID: F-1192-2017
E-mail: karmy-anny@yandex.ru

For citation:
Shelomentsev, A. G., Voronina, L. V., Smirennikova, E. V. and Uhanova, A. V. (2018), "Migration Factors in the Arctic Zone of the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 396–418, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-396-418.

Introduction. Over the past 25 years the population of the Arctic zone of the Russian Federation has decreased by 20 %. The main reason for this phenomenon was a large-scale migration outflow of the population to other regions of the country more favorable from the climatic and economic point of view. At present, the negative nature of the migration processes in the Arctic regions jeopardizes the country's strategic plans for the large-scale development of this macroregion.

Aims. Determination of the factors of migration processes and analysis of their influence on the migratory behavior of the population of the Russian Arctic are the aims of this article.

Methods. The study was carried out using the methods of correlation-regression analysis.

Results. During the research it was revealed that the scale and nature of migration processes in the regions and municipalities of the Russian Arctic is affected by a whole range of factors: wages, employment, housing availability, housing and living conditions, age structure of the population and economic activity in the territory. It is established that the impact of factors in different regions is

differentiated. The Republic of Karelia and the Arkhangelsk Oblast, to a lesser extent the Nenets Autonomous Okrug, the Republic of Sakha (Yakutia), the Krasnoyarsk Territory and the Komi Republic, are experiencing the greatest degree of these factors, while the Murmansk Oblast and the Chukotka Autonomous District show practically no influence of the above factors.

Conclusion. The greatest influence on the migration behavior of the population in the Arctic municipalities is provided by such factors as the age structure and the level of remuneration of labor, while economic activity, employment and accessibility of housing appear to be less strong factors.

Keywords: mechanical movement of the population; factors and motivation for migration; Arctic zone of the Russian Federation

Acknowledgements

The work was supported by the Russian Fund of Fundamental Studies, project no. 18-010-00509 A "Factors and interaction mechanisms of migration and social-economic development dynamics in the Arctic regions of Russia".

References

Ivanter, V. V. (ed.) (2016), *Arkticheskoe prostranstvo Rossii v XXI veke: faktory razvitiya, organizatsiya upravleniya* [The Arctic space of Russia in the twenty-first century: development factors, management organization], "Nauka" Publishing House, St. Petersburg, Russia.

Beglova, E. I. and Musin, U. R. (2017), "Factors and Institutions of Labor Migration Development", *Economics and management*, no. 4, pp. 160–165.

Vasiliev, V. V. and Selin V. S. (2017), "Analysis of the Features of Production and Human Life in the Russian North", *The North and the Market: Forming the Economic Order,* no. 1, pp. 17–25.

Goncharenko, A. V., Fouzer, G. N. and Zhigareva, S. E. (2012), "Migratory settings of northern cities inhabitants", *Razvitie Severa i Arktiki: problemy i perspektivy. Materialy mezhregional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Development of the North and the Arctic: problems and prospects. Materials of the interregional scientific-practical conference], Apatity, November, 14–16, Luzin Institute for Economic Studies, Kola science Centre of RAS, Apatity, Russia, pp. 156–157.

Dmitrieva, T. E. and Burian, M. S. (2011), "The Space Development of Social Service IN North Region", Spatial development of social services in the northern region", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast,* no. 6, pp. 77–92.

Ivanova, M. V. and Klyukina, E. S. (2017), "Contemporary Preconditions for the Future of the Arctic Labor Resources", *The Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*, no. 6, pp. 180–198.

Garcia-Iser, M. H. and Smirnova, S. I. (ed.) (1994), *Issledovanie rynka truda v Rossii v usloviyakh ekonomicheskoi reformy* [The study of the labor market in the conditions of economic reform], Delo, Moscow, Russia.

Kozlova, O. A. and Provorova, A. A. (2016), "Migratory settings of the northern region population (based on sociological survey data)", in Tatarkin, A. I.

and Kuzmin, A. I. (ed.), *Dinamika i inertsionnost' vosproizvodstva naseleniya i zameshcheniya pokolenii v Rossii i SNG. Tom 2: Demograficheskii potentsial regionov Rossii i SNG: dinamika rosta i inertsionnost' izmenenii* [Dynamics and inertia of population reproduction and replacement of generations in Russia and the CIS. Vol. 2. Demographic potential of Russia and CIS regions: growth dynamics and inertia of changes], Institute of Economics, the Ural branch of RAS, Yekaterinburg, pp. 403–409.

Kotyrlo, E. S. (2008), "The Human Capital and Economic Growth: the Analysis of Interrelation for Regions of the Russian North", *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii*, no. 3, pp. 38–52.

Krasulina, O. Y. (2016), "Arctic zone of the Russian Federation: features of natural, economic and demographic resources", *Regional economics and management: electronic scientific journal*, no. 4 [Online], available at: https://eee-region.ru/article/4805/ (Accessed July14, 2018).

Lazhentsev, V. N. (2013), "North of Russia: alternatives for the future", *Sovremennye proizvoditel'nye sily,* no. 2, pp. 115–124.

Lazhentsev, V. N. (2015), *Sever Rossii: voprosy prostranstvennogo i territorial'nogo razvitiya* [The North of Russia: Issues of Spatial and Territorial Development], Institute of socio-economic and energy problems of the North, Komi science Centre, the Ural branch of RAS, Syktyvkar, Russia.

Lazhentsev, V. N. (2014), *Soderzhanie, sistemnaya organizatsiya i planirovanie territorial'nogo razvitiya* [Content, system organization and planning of territorial development], Institute of socio-economic and energy problems of the North, Komi science Centre, the Ural branch of RAS, Syktyvkar, Russia.

Pavlova, M. A. (2014), "Sociological portrait of the second generation of migrants in Far North", *The Review of Economy, the Law and Sociology,* no. 2, pp. 188–192.

Pilyasov, A. N. (2017), "Arctic: general and special", in Pugacheva, M. G. and Zharkov, V. P. (ed.), *Puti Rossii. Sever–Yug* [The Ways of Russia. North–South], "NestorIstoriya" Ltd, Moscow, St. Petersburg, Russia, pp. 16–21.

Pilyasov, A. N. (2009), *I poslednie stanut pervymi: Severnaya periferiya na puti k ekonomike znaniya* [And the last will be the first: The northern periphery on the way to the knowledge economy], Librokom, Moscow, Russia.

Pilyasov, A. N. (2013), "Myths and paradoxes in the development of northern city centers (on the example of Khanty-Mansiysk)", *Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik Assotsiatsii rossiiskikh geografov-obshchestvovedov*, no. 2, pp. 94–113.

Povarich, I. P. and Harchenko, A. P. (2015), "Assessment of Labor Force in the Russian North as a Key Factor in Economic Development", *Tomsk State University Journal* no. 400, pp. 253-260, doi: 10.17223/15617793/400/40.

Popova, O. V. (2016), "Tendencies of youth migration in the Republic of Sakha (Yakutia)", in Tatarkin, A. I. and Kuzmin, A. I. (ed.), *Dinamika i inertsionnost' vosproizvodstva naseleniya I zameshcheniya pokolenii v Rossii i SNG. Tom 2: Demograficheskii potentsial regionov Rossii I SNG: dinamika rosta i inertsionnost' izmenenii* [Dynamics and inertia of population reproduction and replacement of generations in Russia and the CIS. Vol. 2. Demographic potential of Russia and CIS regions: growth dynamics and inertia of changes], Institute of Economics, the Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia, pp. 399–403.

Selin, V. S., Skuf'ina, T. P., Bashmakova, E. P. and Toropushina, E. E. (ed.) (2016), *Sever I Arktika v novoi paradigme mirovogo razvitiya: aktual'nye problemy, tendentsii, perspektivy. Naucho-analiticheskii doklad* [The North and the Arctic in the new paradigm of world development: current problems, trends, prospects. Scientific and Analytical Report], Kola science Centre of RAS, Apatity, Russia.

Sokolova, F. H. (2016), "Migration processes in the Russian Arctic", *Arctic and North,* no. 25, pp. 158–172.

Sukneva, S. A. (2016), "Migratory factor of demographic dynamics of the Northeast of Russia", *Aktual'nye problemy, napravleniya i mekhanizmy razvitiya proizvoditel'nykh sil Severa–2016: materialy Pyatogo Vserossiiskogo nauchnogo seminara* [Actual problems, directions and mechanisms of development of the productive forces of the North–2016: proceedings of the Fifth All-Russian Scientific Seminar], September, 21–23, Syktyvkar, Russia, pp. 95–104.

Tatarkin A. I., Loginov, V. G. and Zakharchuk, E. A. (2017), "Socio-economic problems of exploitation and Russian Arctic zone development", *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk,* vol. 87, no. 2, pp. 99–109, doi: 10.7868/S086958731701011X.

Fauzer, V. V. (2010), "Factors of population migration in northern regions", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast,* no. 3, pp. 138–144.

Fauser, V. V. and Lytkina, T. S. (2017), "Migratory processes in the Russian North", *Sotsial'naya politika i sotsiologiya*, vol. 16, no. 1, pp. 141–149.

Tatarkin, A. I. (ed.) (2013), *Formirovanie strategicheskikh prioritetov izucheniya I kompleksnogo osvoeniya arkticheskikh territorii Rossiiskoi Federatsii* [Formation of strategic priorities for the study and integrated development of the Arctic territories of the Russian Federation], Institute of Economics, the Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia.

Andersen, T. and Jensen, J. (1998), "Ethnic and Demographic Aspects of the Arctic Living Conditions Project", in Greiffenberg, T. (ed.), *Development in the Arctic*, Danish Polar Center, Copenhagen, Denmark, pp. 101–115.

Andersen, T., Kruse, J. and Poppel, B. (2002), "Survey of living Conditions in the Arctic: Inuit, Saami and the Indigenous Peoples of Chukotka (SLICA)", *Arctic*, vol. 55, no. 3, pp. 310–315, doi: 10.14430/arctic713.

Andersen, T. and Poppel, B. (2002), "Living Conditions in the Arctic", *Social Indicators Research*, vol. 58, no. 1–3, pp. 191–216, doi: https://doi.org/10.1023/A:1015787901370.

Barnes, A. and Waters, Ch. (2011), "The Arctic Environment and International Humanitarian Law", *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 49, pp. 213–241, doi: https://doi.org/10.1017/S0069005800010353.

Goldsmith, S. (2007), "The Remote Rural Economy of Alaska", Institute of Social and Economic Research University of Alaska Anchorage [Online], available at: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.576.5503&rep=rep1&type=pdf (Accessed July 18, 2018).

Kruse, J., Poppel, B., Abryutina, L., Duhaime, G., Martin, S., Poppel, M., Kruse, M., Ward, E., Cochran, P. and Hanna, V. (2008), "Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA)", in Møller, V., Huschka, D. and Michalos, A. C. (ed.), *Barometers of Quality of Life Around the Globe*, Springer, Dordrecht, Netherlands, pp. 107–134, doi: http://doi.org/10.1007/978-1-4020-8686-1_5.

Lund, E., Melhus, M., Hansen, K., Nystad, T., Broderstad, A.R., Selmer, R. and Lund-Larsen, P. G. (2007), "Population Based Study of Health and Living Conditions in Areas with Both Sami and Norwegian Populations the SAMINOR Study", *International Journal of Circumpolar Health*, vol. 66, no. 2, pp. 113–128, doi: http://doi.org/10.3402/ijch.v66i2.18241.

Niclasen, B. and Mulvad, G. (2010), "Health Care and Health Care Delivery in Greenland", *International Journal of Circumpolar Health*, vol. 69, no. 5, pp. 437–487, doi: https://doi.org/10.3402/ijch.v69i5.17691.

Searles, E. (2001), "Fashioning Selves and Tradition: Case Studies on Personhood and Experience in Nunavut", *American Review of Canadian Studies*, vol. 31, no. 1–2, pp. 121–136, doi: https://doi.org/10.1080/02722010109481586.

Vogel, J. (1994), "Social Indicators and Social Reporting", *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, vol. 11, no. 4, pp. 241–260, doi: 10.3233/SJU-1994-11402.

Received August 10, 2018

IV ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 502/504
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-419-438

ПРИМЕНЕНИЕ РЕЙТИНГОВОГО МЕТОДА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Ж. А. МИНГАЛЕВА
Пермский национальный исследовательский политехнический университет, г. Пермь, Россия
Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия
Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д. Н. Прянишникова, г. Пермь, Россия

Л. Н. ДЕПУТАТОВА
Пермский национальный исследовательский политехнический университет, г. Пермь, Россия

Ю. В. СТАРКОВ
Пермский национальный исследовательский политехнический университет, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Мингалева Ж. А., Депутатова Л. Н., Старков Ю. В. Применение рейтингового метода оценки эффективности государственной экологической политики: сравнительный анализ России и зарубежных стран // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 419–438. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-419-438.

Введение: государственная политика Российской Федерации по улучшению среды обитания человека основывается на применении технологий природопользования. В статье обосновывается необходимость повышения внимания к отдельным направлениям в развитии системы экологических мероприятий на основе эколого-социо-экономического единства в жизнедеятельности человека и всестороннего улучшения среды обитания людей. Создание технологий ресурсосбережения, энергоэффективности, управления катастрофами, вторичной переработки отходов, управления экосистемами требует активизации деятельности всех субъектов общества, в том числе государства.

 © Мингалева Ж. А., Депутатова Л. Н., Старков Ю. В., 2018

Цель: анализ эффективности государственной политики Российской Федерации в сфере улучшения среды обитания человека на основе международного Индекса экологической эффективности.

Методы: в статье применялись методы анализа, сравнения, абстрагирования, обобщения, аналогии, системного анализа, дедуктивно-индуктивный метод.

Результаты: проанализированы приоритетные направления по улучшению среды обитания человека на основе анализа Индекса экологической эффективности. Выявлены базовые направления экологической политики, нацеленные на улучшение технологий природопользования и создание инновационно ориентированной экономики. Систематизированы задачи государственной экологической политики России в соответствии с базовыми технологиями природопользования.

Выводы: выявлены особенности государственного регулирования экономики в сфере экологии в России и за рубежом. Установлена единая направленность приоритетных направлений развития государственного регулирования по улучшению среды обитания человека во всех странах. Определены мероприятия по совершенствованию технологии природопользования с учетом приоритетных направлений развития российской экономики.

Ключевые слова: государственное регулирование; экология; инновационная политика; технологии природопользования; рациональное природопользование; энергосбережение

ВВЕДЕНИЕ

Современные подходы к формированию государственной политики в области повышения качества жизни населения в развитых странах опираются на фундаментальное требование соблюдения эколого-социо-экономического единства в жизнедеятельности человека и всестороннего улучшения среды его обитания, а качество жизни людей рассматривается руководством многих стран в неразрывной связи с качеством природной среды. При этом акценты в государственной политике по улучшению среды обитания человека в промышленно развитых странах и регионах, а также на урбанизированных территориях делаются в основном на создание условий для минимизации негативного воздействия промышленно-хозяйственной деятельности на биосферу городов путем проведения защитных и очистных экологических мероприятий, повсеместное применение материало- и энергосберегающих технологий, внедрение экологически безопасных и ресурсосберегающих производств и т.д. Данный подход изменяет правила деятельности промышленных организаций и государственного регулирования бизнеса. При этом в разных странах акценты в разработке и реализации мероприятий в области экологии различаются исходя из национальных особенностей развития и структуры экономики.

Ключевой задачей современного развития общества является соблюдение баланса между потребностями экономики и возможностями природной среды. Для экономики важно «как можно больше и за меньшую плату использовать в хозяйственной деятельности природные ресурсы», а экология «требует рационального и бережного обращения с природными ресурсами и исходит из задачи сохранения природной среды для настоящего и будущего поколений» (Донник и др., 2015, с. 72).

Тревогу вызывает тот факт, что в России, одной из наиболее промышленно развитых стран мира, доля затрат на охрану окружающей среды по отноше-

нию к объему ВВП неуклонно снижается начиная с 2005 года (с 1,1 % к ВВП в 2005 году до 0,7 % в 2016 году), но при этом наблюдается неуклонный рост отходов производства и потребления (с 3000 млн т в 2005 году до 4400 млн т в 2016 году)[1]. Существенно ухудшился и официальный международный рейтинг России по показателю эффективности государственной экологической политики. Такая динамика вызывает тревогу и требует повышения интереса к оценке эффективности государственной политики в области экологической безопасности. Это предполагает дополнительное внимание к анализу качества и соответствия сложившимся условиям жизнедеятельности проводимых в России мероприятий в области охраны окружающей среды и обеспечения высокого качества жизни населения в том контексте, как это предусмотрено многими международными договорами и соглашениями, ратифицированными нашей страной.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретико-методологической основой исследования стали отечественные и зарубежные подходы к анализу условий жизни людей и экологической безопасности государства на основе принципов эколого-социо-экономического единства, сохранения биобаланса и приоритета постоянного улучшения качества жизни населения. Эти приоритеты должны заменить такие целевые установки, до сих пор существующие во многих национальных стратегиях и программах, а также сравнительных международных расчетах рейтингов стран, компаний, как постоянное увеличение объемов промышленной продукции, наращивание темпов роста промышленного производства, увеличение добычи ресурсов и полезных ископаемых и т.д. Концептуальные идеи формирования безопасного рабочего и жизненного пространства для людей находят все больше поддержки и практического воплощения за рубежом (Rockström et al., 2009; Samper, 2009; Schlesinger, 2009; Carpenter and Bennett, 2011).

Исследование опирается на концепцию определения эффективности государственного управления в области экологии и качества жизни населения, лежащую в обосновании методики расчета Индекса экологической эффективности (Hsu et al., 2016).

Авторы использовали традиционные методы научного анализа: методы библиографического и логического анализа, методы сравнения, абстрагирования и обобщения, аналогии, системного анализа, дедуктивно-индуктивный, графические методы. В качестве статистической и информационной основы исследования применялись статистические данные Российской Федерации, Европейского Союза, Китая, США, различных международных организаций и форумов (ООН, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирного экономического форума и др.). Сбор информации об экологической политике разных стран произведен из открытых официальных источников.

[1] *Росстат.* Основные показатели охраны окружающей среды – 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140094699578 (дата обращения: 19.11.2017).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Рейтинговая оценка эффективности государственной национальной экологической политики

Наиболее распространенным сравнительным оценочным показателем эффективности государственной политики в области экологии и качества жизни населения в настоящее время является Индекс экологической эффективности (EPI – Environmental Performance Index)[2], рассчитываемый с 2006 года Центром экологического права и политики Йельского и Колумбийского университетов совместно с Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии. Индекс экологической эффективности пришел на смену Индексу экологической устойчивости (ESI – Environmental Sustainability Index)[3], который рассчитывался с 2000 года, но не в полной мере удовлетворял требованиям оценки эффективности усилий каждой конкретной страны в улучшении среды обитания человека и экологической безопасности (Blanc et al., 2008). Индекс экологической эффективности является, по мнению его разработчиков, комплексным сравнительным показателем успешности экологической политики стран во всем мире.

Концепция расчета Индекса экологической эффективности включает два крупных направления оценки достигнутого уровня экологического благополучия, т. н. «цели»: 1) экологическое здоровье (environmental health) – оценка уровня защиты экосистем и эффективности управления природными ресурсами и 2) жизнеспособность экосистем (ecosystem vitality) – уровень защиты здоровья людей от неблагоприятных факторов окружающей среды. При этом удельный вес этих двух «целей» в формировании итогового индекса экологической эффективности неодинаковый: так, в Индексе за 2018 год (EPI_{2018}) вклад группы «жизнеспособность экосистемы» в формирование общего Индекса составляет 60 %, а группы «экологическое здоровье» – 40 %.

На основе рассчитанного итогового показателя составляется оценочная карта стран мира с точки зрения соответствия их национальных политик установленным целям глобальной (наднациональной) экологической политики и исходя из достигнутого уровня эффективности государственного управления в сравнении с другими странами.

Результат по каждому показателю определяется в зависимости от положения страны по шкале, нижняя граница которой устанавливается худшей страной по этому показателю, а верхняя – желаемой целью. Агрегированные значения показателей и итоговый индекс рассчитываются на основе различных методик получения составных индикаторов и правил агрегирования (Munda and Nardo, 2009; Munda, 2012). В качестве цели используются показатели, зафиксированные в международных договорах[4],

[2] *Environmental* Performance Index [Электронный ресурс]. URL: https://epi.envirocenter.yale.edu (дата обращения: 19.06.2018).

[3] *Environmental* Sustainability Index [Электронный ресурс]. URL: http://archive.epi.yale.edu/files/2000_pilot_esi_report.pdf (дата обращения: 19.06.2018).

[4] *Конвенция* о биологическом разнообразии (Convention on Biological Diversity (CBD)) [Электронный ресурс]. URL: https://www.cbd.int (дата обращения: 26.06.2018); *Парижское* климатическое соглашение (Paris Climate Agreement) [Электронный ресурс]. URL: https://unfccc.int/process/

рекомендациях международных организаций[5] или заключениях экспертов (Nardo et al., 2008; Hsu et al., 2013; Zhang and Davidson, 2016). Если государство достигло или превысило цель, то оно получает сто баллов по данному показателю. Кроме того, разработчики Индекса считают, что он позволяет выявить лучшие национальные практики в области экологии и защиты здоровья, которые могут быть использованы руководством отдельных стран для улучшения их деятельности в области устойчивости развития и повышения качества жизни населения (Hsu et al., 2016).

Расчет Индекса проводится 1 раз в два года и в 2018 году для его определения были использованы статистические данные 180 стран мира. Перечень категорий, порядок их включения в «цели» экологической политики и соотношение между собой, удельные веса каждой из категорий и «целей» в общем Индексе приведены в табл. 1.

Таблица 1 / Table 1

Состав, структура и удельные веса показателей Индекса экологической эффективности в 2018 году / Composition, structure and proportions of Environmental Performance Index indicators in 2018

№ п/п	Категория	Удельный вес категории в «цели»	«Цель»	Удельный вес «цели» в EPI
1	Качество воздуха	0.65	Экологическое здоровье	0.4
2	Вода и санитария	0.3		
3	Тяжелые металлы	0.05		
	Итого по цели «экологическое здоровье»	1.00		
4	Биоразнообразие и среда обитания	0.25	Жизнеспособность экосистем	0.6
5	Леса	0.1		
6	Рыболовство	0.1		
7	Климат и энергия	0.3		
8	Загрязнение воздуха	0.1		
9	Водные ресурсы	0.1		
10	Сельское хозяйство	0.05		
	Итого по цели «жизнеспособность экосистем»	1.00	Итого по EPI	1.00

Источник: составлено авторами по Environmental Performance Index 2018[6].

the-paris-agreement/status-of-ratification (дата обращения: 26.06.2018); *Sustainable* Development and the SDGs [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm (дата обращения: 26.06.2018).

[5] Например, показатель средней степени воздействия тонкодисперсных частиц (ПМ2,5), рекомендованный Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и включенный в первый раз в расчет Индекса в 2016 году.

[6] *The 2018* Environmental Performance Index [Электронный ресурс]. URL: https://epi.envirocenter.yale.edu/2018-epi-report/introduction (дата обращения: 26.06.2018).

Что касается частных показателей оценки, то их набор, количество, статистическая база, методы расчета и способы агрегирования меняются в отчетах по годам исследований. Так, в EPI_{2018} для расчетов были использованы 24 показателя эффективности, объединенные в 10 категорий[7] (см. табл. 1). Ранее, в EPI_{2016} было учтено 180 стран, имеющих достаточную статистику на страновом уровне, показателей было 19, а категорий 9 (Hsu et al., 2016). Еще на два года раньше при расчете EPI_{2014} учитывалось 178 стран, показателей было 20, а категорий 9[8] и т.д. Такие постоянные изменения в методике расчета Индекса объясняются его разработчиками тем, что расчет должен адекватно отражать тенденции в мировом развитии, изменения акцентов в национальных государственных политиках и наднациональном регулировании, фиксировать появление новых глобальных международных соглашений и договоренностей в области экологии, климата, распределение ресурсов, изменение иных факторов воздействия, т.е. должен непрерывно совершенствоваться в зависимости от появления/обострения новых экологических и социальных проблем.

По результатам исследования, проведенного в 2018 году, был представлен рейтинг стран по экологической эффективности (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Индекс экологической эффективности 2018 года / The 2018 Environmental Performance Index

EPI рейтинг	Страна	Значение EPI	EPI рейтинг	Страна	Значение EPI
1	Швейцария	87.42	17	Новая Зеландия	75.96
2	Франция	83.95	18	Нидерланды	75.46
3	Дания	81.60	19	Израиль	75.01
4	Мальта	80.90	20	Япония	74.69
5	Швеция	80.51	21	Австралия	74.12
6	Великобритания	79.89	22	Греция	73.60
7	Люксембург	79.12	23	Тайвань	72.84
8	Австрия	78.97	24	Кипр	72.60
9	Ирландия	78.77	25	Канада	72.18
10	Финляндия	78.64	26	Португалия	71.91
11	Исландия	78.57	27	Соединенные Штаты Америки	71.19
12	Испания	78.39			
13	Германия	78.37	28	Словакия	70.60
14	Норвегия	77.49	29	Литва	69.33
15	Бельгия	77.38	30	Болгария	67.85
16	Италия	76.96	30	Коста-Рика	67.85

[7] *The 2018* Environmental Performance Index. Methodology [Электронный ресурс]. URL: https://epi.envirocenter.yale.edu/2018-epi-report/methodology (дата обращения: 03.07.2018).

[8] *The 2014* Environmental Performance Index [Электронный ресурс]. URL: http://archive.epi.yale.edu/files/2014_epi_report.pdf (дата обращения: 03.07.2018).

EPI рейтинг	Страна	Значение EPI
32	Катар	67.80
33	Чешская Республика	67.68
34	Словения	67.57
35	Тринидад и Тобаго	67.36
36	Святой Винсент и Гренадины	66.48
37	Латвия	66.12
38	Туркменистан	66.10
39	Сейшельские острова	66.02
40	Албания	65.46
41	Хорватия	65.45
42	Колумбия	65.22
43	Венгрия	65.01
44	Беларусь	64.98
45	Румыния	64.78
46	Доминиканская Республика	64.71
47	Уругвай	64.65
48	Эстония	64.31
49	Сингапур	64.23
50	Польша	64.11
51	Венесуэла	63.89
52	Россия	63.79

Источник: составлено авторами по Environmental Performance Index 2018[9].

Как видно из табл. 2, в рейтинге 2018 года наша страна заняла 52-е место, опустившись сразу на 20 позиций по сравнению с 2016 годом (32-е место). Для выявления объективных и субъективных причин такого существенного изменения рейтинговой позиции России среди других стран мира проанализируем динамику частных показателей оценки эффективности государственной политики.

Комплекс показателей оценки эффективности государственной экологической политики России

Для анализа причин резкого снижения эффективности национальной экологической политики России к началу 2018 года по сравнению с другими странами мира приведем рейтинговые и бальные значения и динамику 10 базовых категорий, использованных при расчете EPI_{2018}, а также агрегированные значения по двум целевым группам: «экологическое здоровье» и «жизнеспособность экосистем». Результаты анализа приведены в табл. 3.

Как видно из табл. 3, для России в худшую сторону изменились: общее значение EPI_{2018} (снижение на 10 позиций), значение цели «жизнеспособность экосистем» (почти на 30 позиций) и пять расчетных показателей («Тяжелые металлы», «Биоразнообразие и среда обитания», «Рыболовство», «Климат и энергия», «Загрязнение воздуха») – их динамика отрицательная, хотя уровень падения разный (от 45 позиций по показателю «Климат и энергия» до 1 позиции по показателям «Рыболовство» и «Загрязнение воздуха»). Два показателя – «Водные ресурсы» и «Сельское хозяйство» – остались на исхо-

[9] *The 2018* Environmental Performance Index…

Таблица 3 / Table 3

Динамика изменения расчетных показателей Индекса экологической эффективности России за 2018 год / Dynamics of changes in the calculated indicators of the Russian Ecological Efficiency Index for 2018

Показатель сравнения / Расчетные показатели	Рейтинг			Балльное значение		
	итоговый	исходный	изменение	итоговое	исходное	изменение
Индекс экологической эффективности (EPI)	52	42	↙	63.79	64.56	↙
«Экологическое здоровье»	44	55	↖	75.48	69.67	↖
1. Качество воздуха	54	63	↖	79.99	73.64	↖
2.Вода и санитария	52	53	↖	63.93	59.86	↖
3.Тяжелые металлы	24	18	↙	86.20	76.94	↖
Жизнеспособность экосистем	70	41	↙	55.99	61.15	↙
4.Биоразнообразие и среда обитания	113	96	↙	65.64	66.09	↖
5.Леса	96	98	↖	12.43	22.40	↙
6.Рыболовство	130	129	↙	35.48	38.15	↙
7.Климат и энергия	87	32	↙	49.88	62.43	↙
8.Загрязнение воздуха	23	22	↙	77.78	77.98	↙
9.Водные ресурсы	24	24	0	96.53	96.53	0
10.Сельское хозяйство	30	30	0	47.83	47.83	0

Источник: составлено авторами на основе аналитической информации по отдельным странам, представленной на сайте EPI_{2018} применительно к данным по России[10].

дном уровне, а три показателя – «Качество воздуха», «Вода и санитария», «Леса» – и группа «Экологическое здоровье» улучшили свои позиции. При этом если перед началом расчетов Россия занимала 42-е место, то к концу опустилась на 52-е, а по сравнению с 2016 годом страна потеряла 20 позиций.

Более детальный анализ методики расчета EPI_{2018} и качественная оценка причин изменения места России в мировом рейтинге показали, что в новом Индексе появилось 5 расчетных показателей и 1 базовая группа, которых не было в EPI_{2016}. Причем появившаяся группа «Тяжелые металлы» для промышленной России явно будет иметь значения хуже, чем у курортных островных государств. Это дополнительно повлияло на перераспределение мест внутри рейтинга.

Кроме того, в 2018 году составителями Индекса была произведена перегруппировка стран внутри территориальных групп. Так, в подгруппе «Восточная Европа и Евроазия» Россия в 2018 году заняла 15-е место среди 29 стран[11]. Для сравнения, в 2016 году в группу входило 17 стран, а Россия занимала 3-е место[12]. Такое существенное изменение позиции России

[10] Ibidem.

[11] Ibidem.

[12] *The 2016* Environmental Performance Index [Электронный ресурс]. URL: http://epi2016.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report_opt.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

произошло за счет перемещения в группу «Восточная Европа и Евроазия» из группы «Европа» таких стран, как Словакия, Литва, Болгария, Чешская Республика, Словения, Латвия, Албания, Венгрия, Румыния, Эстония. Рейтинг этих стран первоначально был выше, чем у России (так как они менее промышленно развитые), и, соответственно, в рейтинге 2018 года они также заняли позиции впереди России. Еще две страны (Белоруссия и Туркменистан) из данной группы улучшили свои внутригрупповые позиции по сравнению с 2016 годом, отодвинув Россию еще на 2 места ниже. Таким образом, существенное изменение позиции России (с 3-го на 15-е место в подгруппе и с 32-го на 52-е в общем рейтинге) в значительной степени было связано именно с изменением методики расчета индекса, говорить о реальном ухудшении экологической ситуации в России и резком снижении эффективности национальной экологической политики по отношению к другим странам без проведения дополнительного пофакторного анализа нельзя.

Институциональная основа национальной экологической политики России

Экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду, наличием значительных экологических проблем, возникших в результате прошлой экономической деятельности и сохраняющихся до сих пор, отрицательным изменением климата, потерей биологического разнообразия, опустыниванием и облесением ряда территорий страны, другими негативными для окружающей среды процессами. К ним добавляются такие проблемы, как рост экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф, загрязнение объектами промышленности атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, морской среды, почвы, загрязнение бытовыми отходами жилого пространства городов и поселений и т.д.

Основные направления государственной политики в области экологии реализуются по приоритетным направлениям, зафиксированным в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»[13] и в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[14]. А именно: сохранение и восстановление природной среды; обеспечение устойчивого природопользования; рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов; снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение.

[13] *Основы* государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации 30.04.2012. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117 (дата обращения: 28.06.2018).

[14] *Об охране* окружающей среды [Электронный ресурс]: Федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823 (дата обращения: 28.06.2018).

Конкретные направления экологической защиты зафиксированы в соответствующих профильных законах[15].

Важность и многоаспектность экологической политики государства, эффективность реализации экологических мероприятий прослеживаются и через анализ такого значимого для прогрессивного развития страны документа, как Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»[16]. Из семи сформулированных в Стратегии ключевых приоритетов на ближайшие 10–15 лет пять направлений непосредственно касаются экологии и среды обитания людей. Это:

– переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии;

– переход к персонализированной медицине, высокотехнологичному здравоохранению и технологиям здоровьесбережения, в том числе за счет рационального применения лекарственных препаратов (прежде всего антибактериальных);

– переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработка и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективная переработка сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания;

– противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам;

– возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук.

Как показывает статистика, основную часть затрат на охрану и восстановление окружающей среды в России составляют три направления расходов (суммарно их доля составляет 72 % относительно всех расходов по данной статье): на охрану атмосферного воздуха и предотвращение изменений климата (18 %), сбор и очистку сточных вод (42 %) и обращение с отходами 12 %. При этом рост показателей затрат по указанным трем направлениям за 11 лет (2005–2016 годы) составил 1,9; 2,2; 3 раза соответственно.

---

[15] *Об охране* атмосферного воздуха [Электронный ресурс]: Федер. закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971 (дата обращения: 28.06.2018); *Об отходах* производства и потребления [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109 (дата обращения: 28.06.2018); *Водный* кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683 (дата обращения: 28.06.2018) и др.

[16] *О Стратегии* научно-технологического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 01.12.2016 № 642. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/ (дата обращения: 28.06.2018).

Анализ результативности принятых в 2005–2016 годах природоохранных мер показал, что объем выбросов загрязняющих атмосферу веществ к 2016 году снизился по сравнению с 2005 годом на 11,77 % (рис. 1), объем сброса загрязненных сточных вод – на 16,95 % (рис. 2).

Такая положительная динамика объясняется, в том числе, возросшим уровнем экологический ответственности крупных отечественных предприятий. Ужесточение экологического законодательства и стимулирование расходов на защиту окружающей среды на государственном уровне позитивно повлияли на количество и качество природоохранных мероприятий, проводимых предприятиями нефтегазовой и металлургической отраслей, среди которых в первую очередь называют ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Лукойл», ОАО «Газпром», ОАО «ГМК «Норильский никель» (Салдаева, 2013). Повышение компетенций и осведомленности персонала промышленных предприятий, различных организаций, населения в целом в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является важнейшим фактором улучшения показателей экологии (Большаков, 2014). Активные совместные усилия государства и бизнеса именно по этим направлениям и сформировали положительную динамику международных показателей России по группам «Качество воздуха» (улучшение на 6,35 пункта) и «Вода и санитария» (улучшение на 4,07 пункта) (см. табл. 3).

В противоположность положительным тенденциям в области снижения экологической нагрузки на воздух и водные объекты образование отходов производства и потребления выросло за анализируемый период на 79,25 %, несмотря на принимаемые меры и постоянный рост затрат на утилизацию отходов (рис. 3).

Разработка и реализация мероприятий в области ресурсосбережения, энергоэффективности, управления катастрофами, вторичной переработки отходов, управления экосистемами требует активизации экологической политики государства, а также концентрации усилий всех субъектов общества на достижении целей экологии. В частности, более эффективные действия со сбором мусора и утилизацией промышленных и бытовых отходов могут быть осуществлены только на основе трехстороннего взаимодействия населения, бизнеса и органов государственной власти и местного самоуправления, что наглядно демонстрирует практика управления отходами в развитых странах мира.

Основные направления реализации ключевых задач государственной экологической политики в России

Исследование показало, что государственная политика по улучшению среды обитания человека в нашей стране соответствует общемировым трендам, среди которых выделяется направленность на формирование инновационно ориентированной экономики с компонентами технологий природопользования. Помимо последних к важным составляющим государственной политики по улучшению среды обитания человека относят также такие техно-

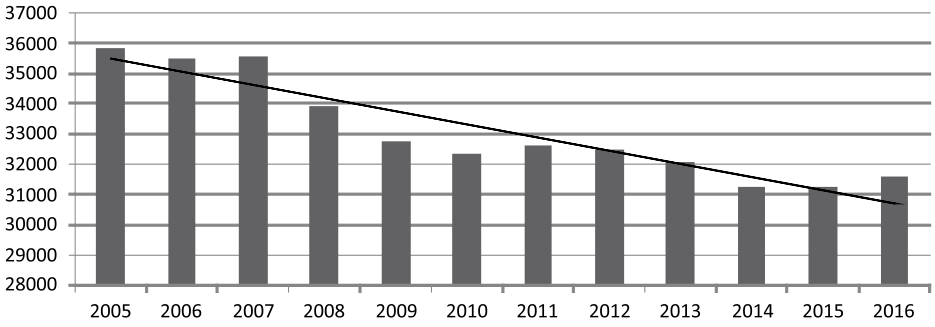


Рис. 1. Динамика выбросов загрязняющих атмосферу веществ стационарными и передвижными источниками, тыс. т / Fig. 1. Dynamics of air pollutant emissions of stationary and mobile sources, thousand tons

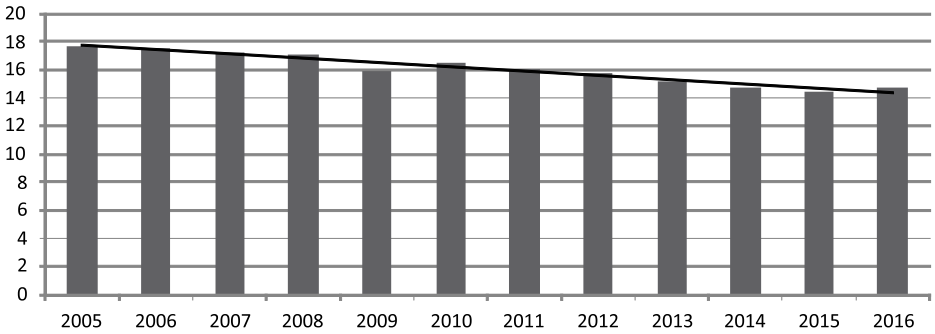


Рис. 2. Объем сброса загрязненных сточных вод по бассейнам отдельных рек и морей Российской Федерации, млрд куб. м / Fig. 2. Contaminated sewage discharge into the basins of individual rivers and seas of the Russian Federation, billion cubic meters

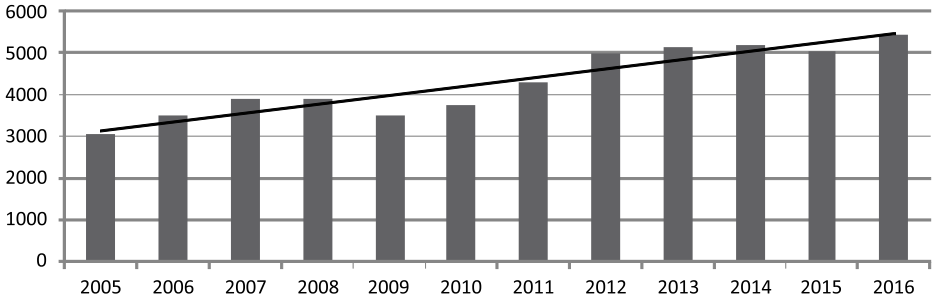


Рис. 3. Образование отходов производства и потребления, млн т / Fig. 3. The formation of production and consumption wastes, million tons

логические пакеты, как информационные технологии, биотехнологии и нанотехнологии (Ютанов, 2014). В свою очередь, технологии природопользования включают более конкретные инструменты воздействия на отдельные части природы и общества, которые могут быть сгруппированы по четырем базовым направлениям: рециклинг; районирование природопользования; управление экосистемами и инфраструктурная безопасность.

В таблице 4 приведено соотношение ключевых задач государственной экологической политики и основных технологий природопользования.

Таблица 4 / Table 4

Технологическое обеспечение реализации ключевых задач государственной экологической политики в России / Technological support of key tasks implementation of the state environmental policy in Russia

Задачи государственной экологической политики	Технология природопользования	Содержание технологии
Утилизация и переработка отходов производства и потребления	Рециклинг	Вторичная переработка отходов
Защита литосферы от техногенных воздействий	Районирование природопользования	Выделение территориальных природно-хозяйственных систем локального и регионального уровня
Эколого-экономическая экспертиза и лицензирование промышленных предприятий, экологическое аудирование		
Мониторинг территорий с высокой антропогенной нагрузкой		
Моделирование и управление экологическими системами	Управление экосистемами	Организация, контроль, координация и регулирование экосистем страны
Внедрение информационных технологий в защите окружающей среды		
Защита атмосферы от техногенных воздействий	Инфраструктурная безопасность	Ресурсосбережение, энергосбережение, управление катастрофами
Комплексное использование водных ресурсов		
Прогнозирование возникновения и ликвидация последствий чрезвычайных экологических ситуаций		

Источник: составлено авторами.

Технологии энергосбережения, ресурсосбережения, технологии рециклинга необходимы для улучшения среды обитания человека и снижения влияния объектов промышленности и жизнедеятельности людей на природу. Однако финансирование данной сферы в нашей стране в 5 раз меньше, чем в других странах, что не позволяет значительно улучшить показатели эффективности в этой области. Так, в бюджете на 2018 год затраты по разделу «Охрана окружающей среды» составили 78 млрд руб., или 0,07 % ВВП. В то же время

экономически развитые зарубежные государства вкладывают в природоохранные и экологические мероприятия в 1,5–2 раза больше средств. Так, в США на экологические нужды выделяется примерно 1,47 % ВВП, в ФРГ – 1,5 % ВВП, в Японии – 1,25 % ВВП. Но и этого, по мнению экологов, недостаточно. В 2010 году в Нидерландах, например, доля расходов на охрану окружающей среды составила 2,5 % ВВП, в Австрии – 1,9 % ВВП, Германии, Польше, Словакии – около 1,7 % ВВП, Чехии и Венгрии – около 1,3 % ВВП (Белова, 2017, с. 2).

Грамотное и последовательное применение всех современных технологий природопользования позволит успешно реализовать основные задачи государства в области охраны окружающей среды и улучшения качества жизни людей и повысит эффективность государственной экологической политики России. Инструменты экологической политики должны приобретать все более инновационный характер, а эколого-инновационная деятельность должна стать основной при переходе экономики на качественно новый уровень, что зафиксировано в Распоряжении Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»[17].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Низкая финансовая обеспеченность экологической политики в России закономерно привела к снижению эффективности национальной государственной политики по улучшению среды обитания человека, к ослаблению влияния на экологическую ситуацию в стране основных мер прямого государственного воздействия. Динамика Индекса экологической эффективности свидетельствует о снижении их результативности.

Такая ситуация требует наравне с увеличением объемов государственного финансирования мероприятий по экологической безопасности России и более активного развития законодательной базы в области экологии, регламентирующей уровень загрязнения воздуха, воды и выбросов отходов, расширения комплекса косвенных мер воздействия, развития диалога с обществом и бизнесом. Государство должно создавать условия для формирования экологической ответственности промышленных предприятий. Соблюдение требований эколого-экономического пространства должно обеспечивать реализацию деятельности всех субъектов экономики и общества на принципах охраны окружающей среды, направленности на рациональное природопользование, улучшение среды обитания человека, ресурсосбережение, бережливость, использование альтернативных и экологически безопасных источников энергии и т.д. (Иванов, 2015).

Задачи государственной политики в области экологии и охраны окружающей среды могут быть реализованы с помощью широкого внедрения технологий природопользования, которые в полной мере соответствуют целевым установкам национального развития, при участии всех субъектов общества.

[17] *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://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 30.06.2018).

Наконец, фокусирование внимания социума и государства на конкретных направлениях охраны окружающей среды и повышения качества жизни населения должно учитывать объективное требование усиления инновационной составляющей во всех областях деятельности и опираться на современные технологии ресурсопользования и энергоэффективности.

БЛАГОДАРНОСТИ

Работа проведена на основании задания на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет» (тема № 26.6884.2017/8.9 «Устойчивое развитие урбанизированных территорий и улучшение среды обитания человека»).

Библиографический список

Белова Ю. А. Бюджет на экологию: сколько стоит чистая планета // Общество и экология. 2017. № 5. С. 2.

Большаков В. Н., Мугу Р. Р. Повышение компетенции и осведомленности персонала ОАО «СМН» в области охраны окружающей среды и рационального природопользования // Наука и технологии трубопроводного транспорта нефти и нефтепродуктов. 2014. № 1. С. 91–93.

Донник И. М., Воронин Б. А., Кривоногова А. С., Исаева А. Г., Воронина Я. В. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды в Свердловской области // Аграрный вестник Урала. 2015. № 8. С. 72–80.

Иванов С. А. Новые горизонты экологического образования: от ноосферного мировоззрения к ноосферной этике // Образование и наука. 2015. № 3. С. 29–45.

Салдаева М. Н. Экологическая ответственность бизнеса в России: позитивный опыт и препятствия для дальнейшего развития // Вестник Самарского государственного технического университета. Серия: Экономические науки. 2013. № 3. С. 148–154.

Ютанов Н. Ю. От экологии к рациональному природопользованию // Инженерная защита. 2014. № 1. С. 2–15.

Blanc I., Friot D., Margni M., Jolliet O. Towards a New Index for Environmental Sustainability Based on a DALY Weighting Approach // Sustainable Development. 2008. Vol. 16, № 4. P. 251–260. DOI: https://doi.org/10.1002/sd.376.

Carpenter S. R., Bennett E. M. Reconsideration of the Planetary Boundary for Phosphorus // Environmental Research Letters. 2011. Vol. 6, № 1. P. 1–12. DOI: 10.1088/1748-9326/6/1/014009.

Hsu A., Esty D. C., de Sherbinin A., Levy M. A. Environmental Performance Index: Global Metrics for the Environment. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2016. 124 p. DOI: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19868.90249.

Hsu A., Johnson L., Lloyd A. Measuring Progress: A Practical Guide from the Developers of the Environmental Performance Index. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2013. 80 p.

Munda G. Choosing Aggregation Rules for Composite Indicators // Social Indicators Research. 2012. Vol. 109, № 3. P. 337–354. DOI: https://doi.org/10.1007/s11205-011-9911-9.

Munda G., Nardo M. Noncompensatory/Nonlinear Composite Indicators for Ranking Countries: A Defensible Setting // Applied Economics. 2009. Vol. 41, № 12. P. 1513–1523. DOI: https://doi.org/10.1080/00036840601019364.

Nardo M., Saisana M., Saltelli A., Tarantola S., Hoffmann A., Giovannini E. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. Paris: OECD, 2008. 162 p.

Rockström J., Steffen W., Noone K., Persson Å., Chapin III F. S. et al. A Safe Operating Space for Humanity // Nature. 2009. Vol. 461. P. 472–475. DOI: https://doi.org/10.1038/461472a.

Samper C. Planetary Boundaries: Rethinking Biodiversity // Nature Reports Climate Change. 2009. Vol. 3. P. 118–119. DOI: https://doi.org/10.1038/climate.2009.99.

Schlesinger W. H. Planetary Boundaries: Thresholds Risk Prolonged Degradation // Nature Reports Climate Change. 2009. Vol. 3. P. 112–113. DOI: https://doi.org/10.1038/climate.2009.93.

Zhang X., Davidson E. Sustainable Nitrogen Management Index (SNMI): Methodology. Frostburg: University of Maryland Center for Environmental Science, 2016. 4 p. [Электронный ресурс]. URL: http://www.umces.edu/sites/default/files/profiles/files/Ranking%20Method_submit_to_SDSN_SNMI_20160705_0.pdf (дата обращения: 22.06.2018).

Информация об авторах

Мингалева Жанна Аркадьевна – д-р экон. наук, профессор, профессор кафедры экономики и управления промышленным производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29, профессор кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15, главный научный сотрудник научно-исследовательской части ФГБОУ ВО «Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д. Н. Прянишникова», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Петропавловская, 23

ORCID: 0000-0001-7674-7846

Researcher ID: E-8001-2016

Электронный адрес: mingal1@psu.ru

Депутатова Людмила Николаевна – канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и управления промышленным производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29
ORCID: 0000-0003-0880-8373
Researcher ID: N-7970-2016
Электронный адрес: milade@mail.ru

Старков Юрий Валентинович – канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и управления производством ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29
ORCID: 0000-0002-4955-400X
Researcher ID: H-3439-2018
Электронный адрес: y-star@yandex.ru

Статья получена 11 июля 2018 года

UDC 502/504
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-419-438

RATING METHOD APPLICATION IN ASSESSING THE EFFICIENCY OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY: COMPARATIVE ANALYSIS OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Zhanna A. Mingaleva
Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia
Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
Perm State Agricultural Academy named after academician
D. N. Prianishnikov, 23 Petropavlovskaya str.,
Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@psu.ru

Lyudmila N. Deputatova
Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-0880-8373
ResearcherID: N-7970-2016
E-mail: milade@mail.ru

Yurii V. Starkov
Perm National Research Polytechnic University,
29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-4955-400X
ResearcherID: H-3439-2018
E-mail: y-star@yandex.ru

For citation:
Mingaleva, Zh. A., Deputatova, L. N. and Starkov, Yu. V. (2018), "Rating Method Application in Assessing the Efficiency of State Environmental Policy: Comparative Analysis of Russia and Foreign Countries", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 419–438, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-419-438.

Introduction. The Russian Federation state policy of improving the human environment is based on the improvement of environmental management technologies. The article substantiates the need to attract attention to certain areas in the development of the ecological measures system on the basis of ecological and socio-economic unity in human life and the overall improvement of people's habitats. The creation of resource-saving technologies, energy efficiency, disaster management, recycling, ecosystem management requires the activation of all actors of society, primarily the state.

Aims. Analysis of the Russian Federation state policy in the sphere of improving the human environment based on the international Environmental Performance Index is the aim of the article.

Methods. Analysis, comparison, abstraction, generalization, analogy, system analysis, deductive-inductive method were used.

Results. Priority directions for improving the human environment based on the analysis of the Environmental Efficiency Index were analyzed. The basic directions of environmental policy aimed at improving environmental management technologies and creating an innovation-oriented economy have been identified. The goals of the Russian state environmental policy are systematized in accordance with the basic technologies of nature management.

Conclusion. The features of state regulation of the economy in the sphere of ecology in Russia and other countries of the world have been revealed. Priority guidelines for state regulation on improving the human environment in all countries under analyses demonstrate a common focus. Measures to improve the technology of nature management have been outlined, taking into account the priority guidelines for the Russian Federation economic development.

Keywords: state regulation; ecology; innovation policy; technologies of nature management; rational nature management; energy saving

AKNOWLEDGEMENTS

The research has been done as based on the objectives of the Russian Federation Ministry of Education and Science government contract on research

for Perm National Research Polytechnic University (topic no. 26.6884.2017/8.9 "Urban territories sustainable development and improving of human habitat").

References

Belova, Yu. A. (2017), "The Budget for the environment: How much does a pure planet cost", *Obshchestvo i ekologiya*, no. 5, p. 2.

Bolshakov, V. N. and Mugu, R. R. (2014), "Improvement of the JSC «Severnye Magistralnye Nefteprovody» staff competence and awareness in the field of environment protection and environmental management", *Science & Technologies: Oil and Oil Products Pipeline Transportation*, no. 1, pp. 91–93.

Donnik, I. M., Voronin, B. A., Krivonogova, A. S., Isaeva, A. G. and Voronin, Y. V. (2015), "Rational use of natural resources and environmental protection in Sverdlovsk region", *Agrarian Bulletin of the Urals*, no. 8, pp. 72–80.

Ivanov, S. A. (2015), "New horizons of environmental education: from the noospheric worldview to the noospheric ethics", *The Education and Science Journal*, no. 3, pp. 29–45.

Saldaeva, M. N. (2013), "Environmental responsibility of Russian business: positive experience and obstacles for further development", *Bulletin of the Samara State Technical University. Series Economics,* no. 3, pp. 148–154.

Yutanov, N. Y. (2014), "From ecology to environmental management", Inzhenernaya zashchita, no. 1, pp. 2–15.

Blanc, I., Friot, D., Margni, M. and Jolliet, O. (2008), "Towards a New Index for Environmental Sustainability Based on a DALY Weighting Approach", *Sustainable Development*, vol. 16, no. 4, pp. 251–260, doi: https://doi.org/10.1002/sd.376.

Carpenter, S. R. and Bennett, E. M. (2011), "Reconsideration of the Planetary Boundary for Phosphorus", *Environmental Research Letters*, vol. 6, no. 1, pp. 1–12, doi: 10.1088/1748-9326/6/1/014009.

Hsu, A., Esty, D. C., de Sherbinin, A. and Levy, M. A. (2016), *Environmental Performance Index: Global Metrics for the Environment*, Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven, USA, doi: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19868.90249.

Hsu, A., Johnson, L. and Lloyd, A. (2013), *Measuring Progress: A Practical Guide from the Developers of the Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven, USA.

Munda, G. (2012), "Choosing Aggregation Rules for Composite Indicators", *Social Indicators Research*, vol. 109, no. 3, pp. 337–354, doi: https://doi.org/10.1007/s11205-011-9911-9.

Munda, G. and Nardo, M. (2009), "Noncompensatory/Nonlinear Composite Indicators for Ranking Countries: A Defensible Setting", *Applied Economics*, vol. 41, no. 12, pp. 1513–1523, doi: https://doi.org/10.1080/00036840601019364.

Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffmann, A. and Giovannini, E. (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD, Paris, France.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, III F. S. et al. (2009), "A Safe Operating Space for Humanity", *Nature*, vol. 461, pp. 472–475, doi: https://doi.org/10.1038/461472a.

Samper, C. (2009), "Planetary Boundaries: Rethinking Biodiversity", *Nature Reports Climate Change*, vol. 3, pp. 118–119, doi: https://doi.org/10.1038/climate.2009.99.

Schlesinger, W. H. (2009), "Planetary Boundaries: Thresholds Risk Prolonged Degradation", *Nature Reports Climate Change*, vol. 3, pp. 112–113, doi: https://doi.org/10.1038/climate.2009.93.

Zhang, X. and Davidson, E. (2016), *Sustainable Nitrogen Management Index (SNMI): Methodology*, University of Maryland Center for Environmental Science, Frostburg, USA [Online], available at: http://www.umces.edu/sites/default/files/profiles/files/Ranking%20Method_submit_to_SDSN_SNMI_20160705_0.pdf (Accessed June 22, 2018).

Received July 11, 2018

УДК 352/354:[338.45:662.7]
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-439-465

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО РАЗВИТИЮ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

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

Для цитирования:
Борщевский Г. А. Оценка деятельности государственных органов по развитию топливно-энергетического комплекса // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 439–465. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-439-465.

Введение: статья посвящена изучению системы государственного управления топливно-энергетическим комплексом (ТЭК) России с середины 1980-х годов до настоящего времени.

Цель: оценка влияния деятельности государственных органов на развитие ТЭК страны.

Методы: предполагается существование устойчивой связи между показателями, характеризующими состояние системы государственного управления ТЭК, и показателями, фиксирующими динамику развития ТЭК. Для проверки гипотезы предложена методика, основанная на количественном анализе эмпирических данных.

Результаты: проанализирована деятельность центральных (федеральных) государственных органов управления в сфере ТЭК. Число данных органов и исполняемых ими функций уменьшилось, так как в постсоветский период государство постепенно отказалось от функций по организации производственных процессов, сосредоточившись на правотворческих и контрольно-надзорных функциях. Кроме того, сократилось число государственных служащих, и большинство из них ныне являются экономистами, а не производственниками. При этом за все исследуемые годы индекс развития ТЭК увеличился на 7 %.

Выводы: выявлена устойчивая статистическая связь, подтвердившая авторскую гипотезу. Данная связь проявляется как в периоды экономического роста, так и на фоне кризисов. Федеральные органы управления играют значимую роль в отрасли, однако состояние аппарата государственного управления отстает от темпов развития ТЭК. Предложены меры по оптимизации функциональной нагрузки органов управления ТЭК и введению оценки деятельности аппарата управления в зависимости от результатов развития управляемой сферы.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс; органы исполнительной власти; государственное регулирование экономики; государственная служба; государственная программа

ВВЕДЕНИЕ

Топливно-энергетический комплекс (ТЭК) является одной из основ российской экономики. Его продукция образует немалую долю ВВП и свыше половины экспортных доходов федерального бюджета[1]. Роль государства

[1] На нашу страну приходится 45 % мировых запасов газа, 23 % угля, 14 % урана и 13 % нефти, что позволяет обеспечивать 25 % торговли природным газом, 12 % нефтяного и угольного рынков, производить 12 % всей энергии в мире. На ТЭК приходится 2/3 экспортных доходов бюджета и 20 % ВВП. В отраслях ТЭК занято свыше 2 млн работников. См.: *Об Энергети-*

 © Борщевский Г. А., 2018

в управлении ТЭК традиционно велика, но результативность этой деятельности не очевидна. Эксперты отмечают существование значительных дисфункций в данной сфере (Kondratov, 2015; Ermolina and Ilyina, 2017).

Цель данной статьи – изучить систему государственного управления ТЭК России на современном этапе и в ретроспективе, оценить влияние деятельности государственных органов на развитие ТЭК страны.

Наша гипотеза состоит в предположении о существовании устойчивой взаимосвязи между показателями, характеризующими состояние отраслевой системы управления (федеральных органов исполнительной власти) в ТЭК, и показателями, фиксирующими динамику развития отраслей ТЭК.

В случае подтверждения гипотезы мы выявим периоды, в которые развитие ТЭК и аппарата управления происходило наиболее согласованно. Опыт этих периодов следует изучить для оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе. Если гипотеза не найдет своего подтверждения, это будет свидетельствовать о том, что на развитие ТЭК в России преимущественно влияют не отраслевые органы управления, а иные субъекты, которые должны быть выявлены и изучены.

Насколько известно, подобные исследовательские задачи ранее в отечественных работах не ставились. Представляется, что наша работа имеет как прикладное, так и известное теоретическое значение, поскольку дополняет научные представления о функционировании российского госаппарата и предлагает меры по повышению его результативности.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Высокая значимость ТЭК в экономике обусловила появление большого числа исследований. Преобладающей тематикой является модернизация оборудования и технологических процессов (Pambudi et al., 2017), корпоративное управление и привлечение инвестиций (Bennett, 2016; Pollin and Callaci, 2016; Щербакова и др., 2017). Вопросы государственного управления ТЭК рассматриваются главным образом через призму мировой торговли энергоносителями и налогово-тарифного регулирования (Chibilev et al., 2012; Коломейцева, 2014; Goulding et al., 2017). Подобные исследования важны, но они лишь косвенно характеризуют деятельность органов управления ТЭК.

Имеющиеся публикации по проблематике настоящего исследования подтверждают наше предположение о том, что в России регулирование ТЭК осуществляется преимущественно на федеральном уровне. Регионы выступают лишь получателями части нефтегазовой ренты, а не субъектами принятия решений (Долгов, 2011; Амосов и Галушко, 2013).

Деятельность центральных органов управления сводится к следующим основным направлениям: правовое регулирование; утверждение стандартов и регламентов; контроль деятельности монополий; регулирование снабжения топливно-энергетическими ресурсами; обеспечение энергетической безопасности; обеспечение доступа компаний к финансовым ресурсам; содействие

ческой стратегии России на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 13.11.2009 № 1715-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94054/ (дата обращения: 14.05.2018).

инновационному развитию ТЭК; налогово-бюджетная политика (Manzoor and Aryanpur, 2017). Все эти направления имеют непреходящее значение, и их эффективность может оцениваться в ретроспективе.

В обобщенном виде функции госрегулирования ТЭК сводятся к трем блокам: планирование; регулирование и контроль (Трофимов, 2018, с. 152). Из этой классификации следует, что можно изучать и сравнивать не только функции отдельных органов–регуляторов, а всей системы управления ТЭК.

Многие авторы справедливо указывают, что эффективное управление ТЭК должно способствовать росту социально-экономических показателей страны (Brutschin and Fleig, 2016). Наряду с этим, констатируется явление «ресурсного проклятия», т.е. ситуации, при которой увеличение сырьевой ренты и доходов бюджета не способствуют экономическому росту (Кудрин, 2013). Более того, эффективного развития не всегда удается достичь даже в рамках самого ТЭК: российские исследователи отмечают острый дефицит инвестиций, устаревание производств, сохранение зависимости от импортного оборудования, низкий коэффициент извлечения и переработки нефти, потери в энергосетях, слабые экологозащитные мероприятия (Остроухова, 2016). К числу структурных дисфункций управления относят высокую монополизацию, лоббизм, неэффективное инвестирование нефтегазовых доходов, негибкое налогообложение (Уланов и Ковалева, 2017).

Эффекты от управленческих действий проявляются не сразу, что актуализирует исследование длинных трендов. За рубежом анализ тенденций в горизонте 30–50 лет является нередким явлением (Gaigalis and Skema, 2015; Zheng-Xin et al., 2017; Qiang et al., 2018). В отечественной практике мы сталкиваемся с дефицитом сопоставительных исследований. Эксперты диагностируют преемственность управленческих практик (Воробьева, 2017, с. 270), но лишь немногие предлагают методики для их сопоставления.

Количественные исследования в отечественных управленческих науках пока редки. Преобладают описательные работы, а измерительный инструментарий ограничивается социологическими опросами (Киселев и Киричек, 2017). Интересны статьи, использующие статистические данные (Добролюбова и Самоцветова, 2017). При всех ограничениях представляется, что именно они обладают наибольшей объективностью.

Методологический интерес представляют исследования, посвященные влиянию органов власти и государственных служащих на процессы в управляемых отраслях (Кушлин и Устенко, 2015). В теории это влияние должно быть устойчивым и позитивным, но оценить его эмпирически бывает непросто. В. Н. Южаков в этой связи указывает, что госорганы далеко не всегда просчитывают последствия своих действий и отдают предпочтение процедурам, а не результатам (Южаков и др., 2017, с. 210).

Таким образом, процессы развития ТЭК как в России, так и в мире хорошо исследованы. Проблемы в этой сфере, в том числе управленческие, описаны достаточно полно. Но не хватает работ, характеризующих деятельность органов государственной власти в ТЭК и их вклад в развитие данной сферы. Это, наряду с неразработанностью количественных техник оценки результативности управления и дефицитом статистических данных, диктует необходимость

выдвижения авторской методики и сбора эмпирической базы по критериям, описанным в следующей части статьи.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Мы рассматриваем деятельность органов государственной власти, осуществлявших управление ТЭК в России, с середины 1980-х годов до конца 2016 года, т. е. от периода развитого социализма через этап политического транзита до современности. Учитывались центральные (федеральные) органы исполнительной власти на территории РСФСР, Российской Федерации. Региональные и местные органы не изучались ввиду предположения о централизации управления ТЭК. Также не анализировались государственные компании, являющиеся хозяйствующими субъектами, а не органами власти.

Данные о функциях государственных органов получены из положений о них. Функции изучались и сопоставлялись за каждый анализируемый год как содержательно, так и в количественном отношении.

Предложены следующие *показатели, характеризующие процессы внутреннего развития органов государственного управления ТЭК*:

– *показатель бюрократизации*: доля численности государственных служащих в органах управления ТЭК от общей численности федеральных гражданских служащих в органах исполнительной власти, %;

– *показатель уровня оплаты труда госслужащих*: отношение средней начисленной заработной платы гражданских служащих в органах управления ТЭК к средней начисленной заработной плате работников ТЭК, %;

– *показатель трудозатрат в органах управления*: отношение числа служащих к объему функций органов государственного управления ТЭК;

– *показатель уровня профессиональной квалификации госслужащих*: доля лиц с высшим образованием среди госслужащих ТЭК, %;

– *показатель стабильности кадров*: отношение среднего стажа госслужащих в сфере ТЭК к среднему стажу всех гражданских служащих, %;

– *показатель обновления кадров*: отношение среднего возраста госслужащих в сфере ТЭК к среднему возрасту гражданских служащих, %.

Для расчета показателей использовались в основном данные официальной статистики; часть ранее не опубликованных данных найдена автором в архивах[2]. Перечисленные показатели отражают изменения в структуре и деятельности отраслевых органов власти. Они сопоставимы во времени, релевантны (многие используются в программах развития государственной службы как целевые индикаторы) и объективны.

Развитие органов государственной власти в ТЭК оценено с использованием индекса $I_{ра}$, рассчитанного по формуле (1):

[2] Напр.: *Справка* о численности работников центрального аппарата министерств и ведомств РСФСР на 01.01.1985 // Гос. архив Рос. Федерации. Ф. А259. Оп. 46. Д. 4256. Т. 3. Л. 21–22.

$$I_{\text{ра}} = \frac{1}{T}\sum_t \frac{1}{I}\sum_i \frac{\sum_{i\in a} X_{t,i}}{\sum_i X_{t,i}}, \quad (1)$$

где:

a – орган управления;

I – число показателей, характеризующих развитие госслужбы;

$X_{t,i}$ – значение показателя i за год t;

T – общее число лет исследования.

Данный индекс позволяет обобщить динамику всех анализируемых показателей и выразить ее в процентах.

Ранее данная методика расчета отраслевых индексов развития бюрократии апробирована нами для отдельных сфер государственного управления и продемонстрировала свою релевантность (Борщевский, 2018b).

Расчет индекса возможен за любой период. Тестирование модели проведено с использованием программного пакета обработки данных Stata 12. Для набора показателей, используемых для расчета индекса развития органов власти в сфере ТЭК, коэффициент детерминации равен 83 %, т.е. данные показатели являются статистически значимыми.

Вместе с тем показатели внутреннего развития органов власти не говорят об эффективности последних, поэтому необходимо включение таких показателей в систему целеполагания и реально полученные объективные результаты от их функционирования в обществе.

В мировой практике сложилась классификация отраслей ТЭК на топливные (нефтяная, газовая, угольная, торфяная, сланцевая), энергетические (тепло-, гидро-, атомная, альтернативные) и отрасли доставки энергии (трубопроводы и ЛЭП)[3].

Мы выявили показатели, используемые для оценки развития ТЭК: 51 показатель Всемирного банка[4], 32 показателя компании BP[5] и 89 показателей в действующих документах государственного планирования Российской Федерации[6]. Сопоставив эти показатели с материалами федерального стати-

[3] *Power* Politics 2016: Building a New Energy Future // Electric Perspectives. 2016. September/October. P. 34–42.

[4] *The World* Bank Indicators [Электронный ресурс]. URL: https://data.worldbank.org/indicator (дата обращения: 07.05.2018).

[5] *BP* Statistical Review of World Energy. June 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://www.bp.com/content/dam/bp-country/en_gb/united-kingdom/pdf/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf (дата обращения: 06.05.2018).

[6] *Энергетическая* стратегия России на период до 2030 года...; *Об утверждении* плана мероприятий («дорожной карты») «Внедрение инновационных технологий и современных материалов в отраслях топливно-энергетического комплекса» на период до 2018 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 03.07.2014 № 1217-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165327/ (дата обращения: 14.05.2018); *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 02.06.2014 № 506-12. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164143/ (дата обращения: 14.05.2018); *Об утверждении* программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 21.06.2014

стического наблюдения[7], мы определили совпадения и проследили, какие из показателей собирались органами статистики по неизменной методологии[8]. Выяснилось, что почти все показатели в документах планирования и часть международных показателей имеют подобия в советской и российской статистике, но лишь немногие полностью соответствуют ей (табл. 1).

В итоге получен перечень из 17 показателей, используемых в работе:

– *показатели, характеризующие развитие топливных отраслей:* добыча газа, млрд м^3; добыча нефти, млн т; глубина переработки нефтяного сырья, %; доля работ на нефть и газ от всех работ по разведочному бурению, %; добыча угля, млн т;

– *показатели, характеризующие развитие энергетики*: индекс производства, %; производство электроэнергии и тепловой энергии, млрд кВт ч; рентабельность продукции энергетики, %; износ основных фондов, %; мощность электростанций, в т.ч. атомных, млн кВт ч; удельный расход у. т. на 1 кВт ч электроэнергии; производство электроэнергии АЭС, млрд кВт ч; удельный вес производства электроэнергии АЭС в общей выработке электроэнергии, %;

– *показатели, характеризующие развитие отраслей доставки энергии*: протяженность магистральных трубопроводов, тыс. км; перевозки грузов трубопроводным транспортом, млн т; грузооборот трубопроводов, млрд т-км; плотность трубопроводов, км на 1000 км^2 территории.

Методом главных компонент получены оценки информативности используемых показателей; коэффициент объясненной дисперсии (детерминации) равен 67 %, т.е. модель соответствует данным и предложенный набор показателей является достаточно информативным, чтобы описать тенденции в анализируемой сфере.

Для обобщения показателей предложен *индекс развития ТЭК* (I_a):

$$I_a = \frac{\sum_{i=1}^{N}\left(\frac{X_{r,i}}{X_{b,i}} - 1\right) * 100}{N}, \quad (2)$$

где:

$X_{r,i}$ – значение показателя *i* в отчетный год,

$X_{b,i}$ – значение показателя *i* в базовый год,

N– число учитываемых показателей.

№ 1099-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165139/ (дата обращения: 14.05.2018); *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 321. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162194/cfd5101a9fb5f6d157015cb4698f00995d5835ad/ (дата обращения: 14.05.2018); *Об утверждении* схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2016–2022 годы [Электронный ресурс]: Приказ Минэнерго России от 01.03.2017 № 143. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197351/ (дата обращения: 14.05.2018).

[7] *Об утверждении* Федерального плана статистических работ [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 06.05.2008 № 671-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111344/ (дата обращения: 15.05.2018).

[8] Источниками данных служили сборники: *СССР* в цифрах. М.: ЦСУ, 1985–1990; *РСФСР* в цифрах. М.: ЦСУ, 1985–1990; *Россия* в цифрах. М.: Госкомстат, 1991–2003; *Российский* статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004–2017.

Таблица 1 / Table 1

Классификации показателей, описывающих развитие ТЭК / Classifications of the fuel and energy sector development indicators

№ п/п	Показатели Всемирного банка	Показатели BP	Показатели программ развития ТЭК	Показатели государственной статистики 1984–2016 годы
1	*2*	*3*	*4*	*5*
1	Производство электроэнергии из нефтяных, газовых и угольных источников, % от общего объема	–	Динамика производительности труда в ТЭК к предыдущему году, %	Индекс промышленного производства в энергетике, % к предыдущему году
2	ВВП на единицу энергопотребления, долл. США по ППС, за 1 кг у. т.	Цены на сырую нефть, долл. США за баррель	Темп роста выручки от зарубежных операций (в действующих мировых ценах) к уровню 2011 года, %	Уровень рентабельности продукции энергетики, %
3	Инвестиции в энергию с участием частных лиц, в текущих долл. США	–	Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме товаров, работ, услуг организаций, %	Степень износа основных фондов энергетики, %
4	Производство электроэнергии из нефти, % от общего объема	Производство нефти, млн т	Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	Производство (добыча) нефти, млн т
5	Производство электроэнергии из природного газа, % от общего объема	Добыча природного газа, млрд $м^3$	Добыча газа природного и попутного, млрд $м^3$	Производство (добыча) газа, млрд $м^3$
6	Выбросы CO^2 от потребления жидкого топлива, килотонн	Выбросы углекислого газа, млн т	Глубина переработки нефтяного сырья, %	Глубина переработки нефтяного сырья, %
7	Производство электроэнергии из возобновляемых источников, кроме гидроэлектроэнергии, кВт ч	Производство первичной энергии, млн т в нефтяном эквиваленте	Объем производства, электроэнергии, млрд кВт ч	Производство электроэнергии и теплоэнергии, млрд кВт ч

1	*2*	*3*	*4*	*5*
8	–	–	Установленная мощность электростанций, тыс. кВт	Мощность электростанций, в том числе атомных, млн кВт
9	Уровень энергоемкости первичной энергии, %	Потребление нефтепродуктов (легкие дистилляты, средние дистилляты, мазут, прочее), тыс. баррелей в день	Снижение энергоемкости ВВП Российской Федерации, %	Удельный расход условного топлива на 1 отпущенный кВт ч электроэнергии
10	Производство электроэнергии из ядерных источников, % от общего объема	Производство атомной энергии, млн т в нефтяном эквиваленте	Выработка электроэнергии на атомных электростанциях, млрд кВт ч	Производство электроэнергии атомными электростанциями, млрд кВт ч
11	Альтернативная и ядерная энергия, % от общего потребления	Производство энергии из возобновляемых источников, млн т в нефтяном эквиваленте	Выработка электроэнергии на атомных электростанциях, млрд кВт ч	Удельный вес производства электроэнергии атомными электростанциями в общей выработке электроэнергии, %
12	–	–	Объемы глубокого бурения, тыс. м	Доля работ на нефть и газ от всех работ по разведочному бурению, %
13	Производство электроэнергии из угля, % от общего объема	Добыча угля, млн т в нефтяном эквиваленте	Добыча угля, млн т	Добыча угля, млн т
14	–	–	–	Протяженность магистральных трубопроводов, тыс. км
15	–	Оборот природного газа в газопроводах, млрд м^3	Прирост мощности магистральных трубопроводов, %	Перевозки грузов трубопроводным транспортом, млн т
16	–	–	–	Грузооборот трубопроводов, млрд т-м
17	–	–	–	Плотность трубопроводов, км на 1000 км^2 территории

Источник: составлено автором.

Оба индекса $I_а$ и $I_{ра}$ имеют одинаковую размерность, что делает их сопоставимыми. Исходные показатели являются независимыми переменными, поэтому связи индексов носят статистический, а не причинно-следственный характер. Противоположная динамика изменения индексов будет свидетельствовать об отсутствии значимого влияния федеральных органов исполнительной власти на управляемую сферу. Обнаружение статистической взаимосвязи обоих индексов на фоне их восходящей динамики будет указывать на эффективное функционирование системы управления. Наличие статистически значимой связи индексов на фоне их одновременного снижения будет рассматриваться как признак неэффективности управления. Выявление одной из этих тенденций позволит понять провалы и «точки роста» ТЭК в прошлом и сформулировать рекомендации для его будущего реформирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Управление ТЭК на территории России в середине 1980-х годов осуществляли союзные (13) и республиканские (5) ведомства, каждое из которых управляло производственными процессами в конкретной отрасли. Основные полномочия были сконцентрированы на общесоюзном уровне: органы СССР выполняли, по нашим подсчетам, 923 функции в сфере ТЭК, а ведомства РСФСР – лишь 353. Схема управления каждой отраслью включала министерство, несколько объединений и множество предприятий[9].

Начиная с 1987 года ряд функций управления передан на республиканский уровень, и число ведомств ТЭК РСФСР к 1989 году увеличилось до 8, а число функций – до 400. Были ликвидированы объединения и повышена хозяйственная самостоятельность предприятий[10].

В конце 1991 года союзные министерства объединены с российскими, их число сократилось до 4, но к 1996 году возросло до 7; впоследствии произошла оптимизация, и с 2010 года по настоящее время действует 3 федеральных органа исполнительной власти в ТЭК:

– Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России),

– Федеральное агентство по недропользования (Роснедра),

– Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Минэнерго России реорганизовано 4 раза начиная с 1991 года, а Роснедра и Ростехнадзор образованы после 5 реорганизаций. Такая нестабильность препятствовала эффективности управления.

---

[9] *О генеральной* схеме управления газовой промышленностью [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров СССР от 01.07.1974 № 543. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=21539#07512618448756523 (дата обращения: 30.05.2018).

[10] *О генеральной* схеме управления обеспечением нефтепродуктами в РСФСР [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров РСФСР от 25.07.1988 № 265. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=17226#03476903767016428 (дата обращения: 30.05.2018).

Количество функций органов управления ТЭК за 1984–1991 годы возросло с 353 до 470, а в 1994 году отмечен исторический максимум – 521 функция. К 1998 году число функций сократилось до 473, к 2004 году – до 308, а к 2014 году – до 186 (исторический минимум). В 2016 году органы управления ТЭК исполняли 278 функций. Анализ содержания функций показывает, что в постсоветский период *государство постепенно отказалось от функций по организации производственных процессов, сосредоточившись на реализации правотворческих и контрольно-надзорных функций*. Отмечена тенденция резкого возрастания доли функций, связанных с нормотворчеством (более 70 % всех функций в 2016 году) на фоне снижения доли функций по оказанию услуг, контролю, управлению собственностью. Контроль государства в добывающих отраслях осуществляется через систему недропользования, в энергетике – через налоговое и тарифное регулирование.

Численность государственных служащих в органах ТЭК повышалась в 1984–1994 годы с 1621 до 2950, или в 1,8 раза. В дальнейшем произошло снижение до 852 чел. в 2016 году. Доля работников с высшим образованием возросла с 54 % в 1980-е годы до 98 % в 2016 году; по профилю образования доля инженеров сократилась в пользу менеджеров и юристов [11].

Возраст госслужащих в ТЭК в основном соответствовал тенденциям в системе федеральной гражданской службы: в 1990-е годы шло старение кадров, в 2000-е годы средний возраст служащих снизился, а в последние годы вновь увеличился. Это же можно сказать и о стаже: в советские годы этот показатель был выше, чем в 1990-е годы, а в 2010-е годы вновь возрос как следствие кадровой стабилизации. Среди руководящего состава ведомств ТЭК 52 % имеют опыт работы в данной сфере до прихода на госслужбу (в среднем – 53,7 %); почти 90 % руководителей Минэнерго России ранее работали в бизнесе (Борщевский, 2018а).

В советский период оплата госслужащих в органах ТЭК была ниже уровня оплаты работников на предприятиях, но выше, чем средняя зарплата в министерствах. В 1990-х годах госслужащие в ТЭК получали меньше работников иных ведомств и, как правило, ниже уровня оплаты служащих на предприятиях ТЭК. В 2000-е годы оплата работников органов управления ТЭК выросла относительно средней оплаты в ТЭК и уровня оплаты в иных федеральных органах исполнительной власти.

Стандартные дескриптивные характеристики массива показателей развития госслужбы в органах управления ТЭК представлены в табл. 2.

На основании рассмотренных показателей рассчитан индекс развития государственной службы в ТЭК по формуле (1). *Максимальное значение (на 63 % выше среднего) индекс принимал в 1985 году, а минимальное – в 2006–2007 годах (на 23–24 % ниже среднего), когда наблюдалась высокая бюрократизация, низкая функциональная нагрузка и зарплаты в аппарате непропорционально превосходили уровень оплаты труда в реальном секторе*. Далее рассмотрим,

[11] Расчеты автора по данным официального сайта Минэнерго России, расположенного по адресу: https://minenergo.gov.ru.

Таблица 2 / Table 2

Описательная статистика развития государственной службы (1984–2016 годы) / Descriptive statistics of civil service development, 1984–2016

Значения	Число государственных органов в ТЭК, ед.	Число государственных функций в сфере ТЭК, ед.	Число государственных функций в расчете на 1 госорган	Число госслужащих в сфере ТЭК, чел.	Отношение численности госслужащих в сфере ТЭК к числу государственных функций	Доля госслужащих в сфере ТЭК от общей численности гражданских служащих, %	Средняя зарплата госслужащих в сфере ТЭК, руб. в мес.	Доля средней зарплаты госслужащих в сфере ТЭК от средней зарплаты гражданских служащих, %	Доля средней зарплаты госслужащих в сфере ТЭК от средней зарплаты в сфере ТЭК, %	Доля лиц с высшим образованием среди госслужащих в сфере ТЭК, %	Средний стаж госслужащих в сфере ТЭК, лет	Средний возраст госслужащих в сфере ТЭК, лет
Среднее	5	363	74	1795	5	5	76137	102	97	74	6	40
Стандартное отклонение	1	106	14	624	1	2	187387	21	29	13	1	1
Максимум	8	521	118	2950	7	9	943200	152	145	98	7	42
Минимум	3	186	54	852	3	1	215	73	34	54	5	37
Коэффициент вариации	2	11296	198	3891	1	6	351138	462	834	163	1	2
Темп роста значений показателей по периодам, %												
1984–1991	80	133	167	157	118	314	255	90	89	115	100	98
1992–1999	100	91	91	68	75	86	58	90	245	115	86	105
2000–2009	80	59	74	54	91	47	975	87	164	116	83	95
2010–2016	100	118	118	95	80	93	174	110	104	112	140	103
1984–2016	60	79	131	53	67	200	37520	79	102	181	100	100

Источник: составлено автором.

как эти процессы внутреннего развития системы управления корреспондировали с развитием отраслей ТЭК.

Преимуществами советского ТЭК были планомерность его развития и централизация управления (Бренц и Тищенко, 1986). Это позволяло в условиях ограниченных ресурсов реализовывать масштабные проекты в сжатые сроки. В энергетической программе до 2000 года, принятой в 1983 году, приоритетами были названы ресурсосбережение, модернизация производств, вопросы экологии[12].

В начале 1980-х годов были введены в строй крупнейшие предприятия и месторождения: Саяно-Шушенская ГЭС, Калининская и Ростовская АЭС, Канско-Ачинский ТЭК, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс, Уренгойское и Оренбургское газоконденсатные месторождения, Южно-Якутский угольный комплекс[13]. Большая часть эксплуатируемых ныне месторождений и транспортных систем создана именно в тот период.

За период 1984–1991 годы прирост рассчитанного нами индекса развития ТЭК составил 4 %. Улучшились показатели добычи газа (+56 %), производства электроэнергии (+15 %), в т.ч. на АЭС (+33 %), и мощности электростанций (+13 %), в т.ч. АЭС (+32 %), глубины переработки нефти (+8 %), рентабельности продукции (+4 %), разведочных работ (+3 %). Износ основных фондов уменьшился на 17 %. На этом фоне добыча нефти сократилась на 14 %, а индекс производства в целом уменьшился на 3 %.

В первый период после распада СССР происходило формирование нового законодательства. Приняты базовые законы – «О недрах» (1992 год), «Об использовании атомной энергии», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» и «О естественных монополиях» (1995 год), «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» (1996 год), «О газоснабжении в Российской Федерации» (1999 год). Они создали правовую основу для перехода к рынку.

На рубеже 1980–1990-х годов производственные объединения в ТЭК были преобразованы в концерны, а часть предприятий акционированы[14]. Если в 1992 году государство контролировало 91 % основных фондов ТЭК, то к 1995 году – 42 %, а к началу 1999 года – менее 10 % (Коновалов, 2013, с. 104).

---

[12] *Основные* положения Энергетической программы СССР на длительную перспективу. М.: Политиздат, 1984. 32 с.

[13] См.: *О комплексном* развитии нефтяной и газовой промышленности в Западной Сибири в 1986–1990 годах [Электронный ресурс]: Постановление Центр. ком. КПСС, Совета Министров СССР от 20.08.1985 № 797. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi%3Freq%3Ddoc%3Bbase%3DEXP%3Bn%3D453403%3Bframe%3D828?req=doc&base=ESU&n=18057&dst=103678/#0015070478598627757 (дата обращения: 18.05.2018).

[14] *Об особенностях* преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 14.08.1992 № 922. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_789/#dst0 (дата обращения: 18.05.2018).

В 1990-е годы был принят ряд программных документов ТЭК[15]:

– Концепция государственной энергетической политики в новых экономических условиях (1992 год);

– Основные направления энергетической политики и структурной перестройки ТЭК (1995 год);

– Энергетическая стратегия России до 2010 года (1995 год);

– Федеральная целевая программа «Топливо и энергия» (1996 год);

– Основные положения структурной реформы в сфере естественных монополий (1997 год).

Эти документы были противоречивы по целям. С одной стороны, в них было заявлено ограничение вмешательства государства в экономические процессы, создание конкурентной среды. С другой стороны, федеральный центр сохранил за собой функции тарифного контроля, прямое управление госпредприятиями, контролировал финансовые потоки компаний.

К 2000 году на нефтяном рынке осталось лишь две госкомпании («Роснефть» и «Славнефть»), была проведена масштабная приватизация в угольной отрасли. При этом ведущая роль государства в газовой промышленности и энергетике сохранялась. Это позволяло поддерживать сравнительно низкие внутренние цены и наращивать объемы экспорта (Миллер, 2009, с. 5).

В 1992–1999 годы индекс развития ТЭК снизился на 12 %, в т.ч. объем разведочных работ – на 67 %, производство нефти – на 30 %, электроэнергии – на 16 %, газа – на 8 %. Удельный расход топлива и износ фондов увеличились на 10 %. При этом рентабельность продукции выросла на 82 %, индекс производства – на 3 %, производство энергии АЭС – на 2 %, их мощность – на 5 %.

В следующее десятилетие усилилось государственное регулирование. Введение налога на добычу полезных ископаемых существенно увеличило налогооблагаемую базу (гл. 26 Налогового кодекса РФ). С 2002 года удельный вес

[15] *Концепция* государственной энергетической политики в новых экономических условиях: одобрена на заседании Правительства Рос. Федерации от 10.09.1992, протокол № 26 (не была офиц. опубликована); *Об основных* направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса РФ на период до 2010 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.1995 № 472. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6537/ (дата обращения: 22.05.2018); *Об Энергетической* стратегии России [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 13.10.1995 № 1006. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=229769#0794917 6660067265 (дата обращения: 22.05.2018); *О федеральной* целевой программе «Топливо и энергия» на 1996–2000 годы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 06.03.1996 № 263. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=256303#043003435813627333 (дата обращения: 22.05.2018); *О мерах* по повышению эффективности экономических реформ в топливно-энергетическом комплексе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25.04.1997 № 491. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=203241#002722739711138189 (дата обращения: 22.05.2018); *Об основных* положениях структурной реформы в сферах естественных монополий [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 28.04.1997 № 426. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14270/ (дата обращения: 22.05.2018); *Об утверждении* Программы мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 07.08.1997 № 987. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15741/ (дата обращения: 22.05.2018).

нефтегазовой ренты, поступающей в бюджет, стал прямо пропорционален сложившемуся уровню мировых цен.

Были приняты законы об электроэнергетике (2003 год), экспорте газа (2006 год), создании госкорпорации «Росатом» (2007 год), энергосбережении (2009 год); подписаны международные соглашения об экспорте энергоносителей и сотрудничестве в отраслях ТЭК.

Одновременно в энергетике происходили процессы дерегуляции. В 2001 году началось разделение РАО «ЕЭС России» на множество генерирующих и сбытовых компаний[16]. Реформа завершилась лишь в 2011 году, при этом ее *заявленные цели – снижение цен и рост эффективности управления – не были достигнуты*: внутренние цены на электроэнергию были в 1,5–3 раза выше, чем в развитых странах; раздробленность отрасли не позволяла инвестировать в модернизацию фондов, ширилась практика отказов в подключении потребителей из-за нехватки мощностей (Мерзликина, 2008, с. 57).

Необходимость модернизации обусловила принятие новых нормативных правовых актов:

– целевой программы «Энергоэффективная экономика» (2001 год);
– подпрограммы по созданию оборудования для морской добычи нефти и газа (2002 год);
– Энергетической стратегии на период до 2020 года (2003 год)[17].

Особый интерес представляет актуализированная Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (2009 год)[18]. Приоритетами развития ТЭК в ней объявлены:

1) внедрение инноваций;
2) производство запланированного объема энергоресурсов;
3) поддержка конкуренции в отрасли;
4) интеграция с мировой энергосистемой;
5) национальная энергетическая безопасность.

Ключевыми вызовами названы нестабильность мировых цен на энергоносители и переход к инновационному типу деятельности компаний. Так, глубина переработки нефтяного сырья (индекс Нельсона) в России в три раза ниже, чем в развитых странах, а коэффициент извлечения нефти

---

[16] *О реформировании* электроэнергетики Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11.07.2001 № 526. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32472/ (дата обращения: 23.05.2018).

[17] *О федеральной* целевой программе «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17.11.2001 № 796. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=247085#01243662958391103 (дата обращения: 23.05.2018); *О подпрограмме* «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 годы» (подпрограмма «Шельф») федеральной целевой программы «Мировой океан» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20.08.2002 № 623. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=334308#005851237538381038 (дата обращения: 23.05.2018); *Об Энергетической* стратегии России на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.08.2003 № 1234-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87926/ (дата обращения: 22.05.2018).

[18] *Об Энергетической* стратегии России на период до 2030 года…

составляет лишь 20 % при 43 % в США и 55 % в Норвегии (Синяк и др., 2013).

В целом по итогам 2000-х годов индекс развития ТЭК снизился еще на 2 %. Этому способствовало уменьшение геологоразведочных работ – на 48 %; уровня рентабельности продукции ТЭК – на 46 %; индекса производства – на 22 %. При этом производство нефти выросло на 58 %, электроэнергии – на 13 %; мощность электростанций – на 6 %, а АЭС – на 25 %. Расход у. т. сократился на 2 %, износ фондов – на 11 %. Объем производства газа не изменился.

В следующий период приняты федеральные законы о теплоснабжении (2010 год), безопасности объектов ТЭК (2011 год), информационной системе ТЭК (2011 год). *Новыми тенденциями стали информатизация системы управления ТЭК*[19] *и импортозамещение*[20].

В условиях кризиса и санкций сократились инвестиции. В целях поддержки компаний с 2014 года введено льготное кредитование Фондом развития промышленности программ модернизации; с 2016 года объекты теплоснабжения передаются в концессии, а с 2017 года тарифы на услуги теплоснабжающих организаций устанавливаются по ценовым зонам. В добывающих отраслях с 2018 года введен налог на дополнительный доход.

Активизировалось госпланирование. Были приняты:

– план развития производства сжиженного природного газа на полуострове Ямал (2010);
– генеральные схемы развития нефтяной и газовой отраслей (2011 год);
– программа развития электроэнергетики на Дальнем Востоке (2012 год);
– программа развития атомного комплекса (2014 год);
– программа развития угольной промышленности (2014 год);
– план по внедрению инноваций в ТЭК (2014 год);
– программа развития энергетики (2015 год);
– план добычи газа в Якутии и Иркутской области (2015 год);
– стратегия химического и нефтехимического комплекса (2016 год);
– программа развития единой энергосистемы (2017 год);
– программа размещения объектов электроэнергетики (2017 год).

[19] *Об утверждении* форм предоставления в обязательном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ и юридическими лицами информации для включения в сегмент в области газовой промышленности, транспортировки по трубопроводам газа и продуктов его переработки государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса и требований к заполнению этих форм [Электронный ресурс]: Приказ Минэнерго России от 07.06.2017 № 503. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220820/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 22.05.2018).

[20] *Об утверждении* Плана мероприятий по импортозамещению в нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслях промышленности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Минэнерго России от 31.03.2015 № 210. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_249260/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddf518/ (дата обращения: 22.05.2018).

Приоритеты развития законодательства о ТЭК утверждены Советом Федерации (2017)[21]. Таким образом, правовые условия для развития ТЭК формируются непрерывно с учетом изменяющихся экономических условий.

За 2010–2016 года индекс ТЭК увеличился на 15 %. Отмечен прирост мощности электростанций (+12 %), в т.ч. АЭС (+14 %), добычи нефти (+ 2 %), глубины ее переработки (+11 %), производства электроэнергии (+3 %), в т.ч. АЭС (+14 %). Удельный расход у. т. сократился на 4 %. При этом уровень рентабельности снизился на 34 %, индекс производства – на 6 %, буровые работы на нефть и газ – на 5 %, добыча газа – на 2 %, а износ фондов увеличился на 1 %. Видно, что *процессы развития ТЭК противоречивы*. ТЭК включает сегодня семь объединенных энергосистем, более 700 электростанций общей мощностью свыше 244 ГВт, 11 тыс. ЛЭП, 350 предприятий атомной энергетики, 10 АЭС (35 энергоблоков), вырабатывающих 200 млрд кВт ч энергии. Строятся 8 энергоблоков в России и 34 за рубежом[22]. Предполагается довести к 2030 году добычу нефти до 500 млн т и газа до 900 млрд м^3 в год.

Вместе с тем не решены проблемы недостатка инвестиций, сокращения геологоразведочных работ, роста энергоемкости, износа основных фондов. Средний возраст оборудования ГЭС приближается к 40 годам, АЭС – 30, подстанций – 25. Новые предприятия, например на шельфовых месторождениях, работают на импортном оборудовании.

В целом за весь период с 1984 по 2016 год индекс развития ТЭК вырос на 7 %: улучшились показатели добычи газа (+55 %), мощности электростанций (+36%), в т.ч. АЭС (+97 %); глубины переработки нефти (+32 %), протяженности магистральных трубопроводов (+28 %) и их грузооборот (в 2,1 раза), производства электроэнергии (+15 %), в т.ч. на АЭС (в 2,2 раза), производства нефти (+2 %). На этом фоне геологоразведочные работы сократились на 75 %; уровень рентабельности продукции – на 22 %, индекс производства – на 2 %; износ фондов увеличился на 16 %, расход у. т. – на 2 %. Описательная статистика этих процессов представлена в табл. 3.Очевидно, что итоги трех десятилетий развития нельзя признать удачными, и вопрос о качестве управления ТЭК остается на повестке дня.

ОБСУЖДЕНИЕ

Рассмотрим деятельность государственных органов в ТЭК на фоне динамики индексов развития ТЭК и всей экономики России, отраженной на рисунке.

[21] *Об основных* вопросах развития топливно-энергетического комплекса на современном этапе. Особенности региональной энергетической политики [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 26.04.2017 № 124-СФ. URL: http://docs.cntd.ru/document/456060590 (дата обращения: 23.05.2018).

[22] *Презентационный* материал к выступлению министра энергетики А. В. Новака на итоговой коллегии Минэнерго России–2018 «Итоги работы Минэнерго России и основные результаты функционирования ТЭК в 2012–2017 годах [Электронный ресурс]. URL: https://minenergo.gov.ru/node/11279 (дата обращения: 24.05.2018).

Таблица 3 / Table 3

Описательная статистика развития ТЭК (1984–2016 годы) / Descriptive statistics of the fuel and energy complex development, 1984–2016

Значения	Индекс производства, % к предыдущему году	Уровень рентабельности продукции, %	Степень износа основных фондов, %	Производство (добыча) нефти, млн т	Производство (добыча) газа, млрд м³	Глубина переработки нефтяного сырья, %	Производство электроэнергии и теплоэнергии, млрд кВт ч	Мощность электростанций, млн кВт	Удельный расход условного топлива на 1 отпущенный кВт ч электроэнергии	Производство электроэнергии атомными электростанциями, млрд кВт ч	Мощность атомных электростанций, млн кВт	Удельный вес производства электроэнергии АЭС в общей выработке электроэнергии, %	Глубокое бурение на нефть и газ, тыс. м	Доля работ на нефть и газ от всех работ по разведочному бурению, %	Доля геологоразведочных работ, выполненных за счет бюджета, %	Протяженность магистральных трубопроводов, тыс. км	Перевозки грузов трубопроводным транспортом, млн т	Грузооборот трубопроводов, млрд т-км	Плотность трубопроводов, км на 1000 км² территории
Среднее	102	14	47	450	612	68	976	220	325	138	22	14	2393	99	27	67	506	1119	13
Стандартное отклонение	8	4	3	94	62	4	85	16	12	30	3	3	1735	1	16	4	178	417	1
Максимум	114	26	53	569	713	79	1082	259	345	195	25	19	6109	100	49	76	1071	2489	15
Минимум	85	9	40	293	413	60	827	190	308	90	15	9	901	98	4	59	309	666	12
Коэффициент вариации	58	15	9	8852	3904	19	7201	256	151	906	7	7	30107	0	243	17	31578	173786	1
Темп роста значений показателей по периодам, %																			
1984–1991	97	104	117	86	156	108	115	113	100	133	132	118	103	101	86	115	87	93	105
1992–1999	103	182	110	70	92	106	84	100	110	102	105	117	33	101	88	95	70	78	101
2000–2009	78	54	89	158	100	101	113	106	98	125	107	107	52	99	26	103	159	151	107
2010–2016	94	66	101	108	98	111	103	112	96	114	104	114	95	100	46	117	204	222	107
1984–2016	98	78	116	102	155	132	115	136	102	216	164	197	25	101	8	128	186	214	123

Источник: рассчитано автором по данным официальной статистики.

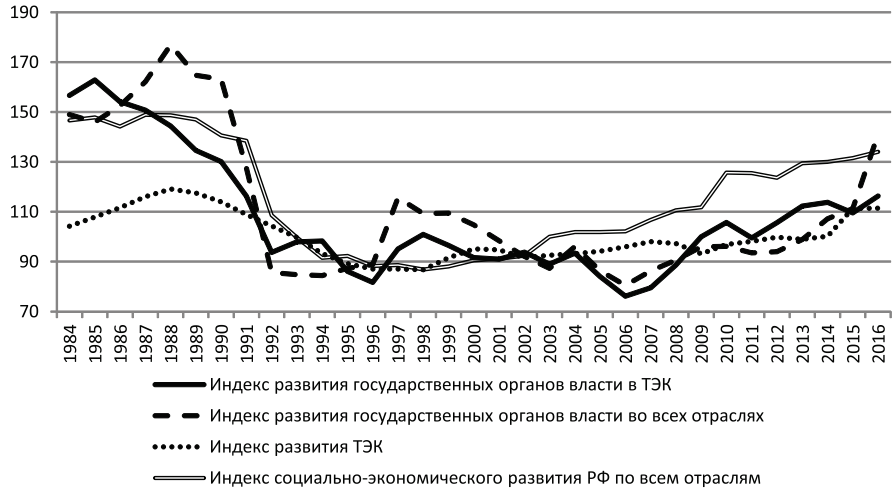


Рис. Динамика индексов социально-экономического развития и развития органов государственной власти (1984–2016 годы), % / Fig. Index dynamics of socio-economic development and development of government bodies, 1984–2016, per cent

Источник: составлено автором по материалам собственного исследования.

Из представленных данных виден ряд *важных тенденций*.

Во-первых, развитие ТЭК России в исследуемые десятилетия происходило в общем контексте социально-экономического развития страны. Сопоставление динамики индекса развития экономики в целом[23] и индекса развития ТЭК позволяет сделать вывод, что между ними существует статистическая связь (коэффициент корреляции 0,78 при $p<0{,}00001$). Значение индекса социально-экономического развития в анализируемые годы снизилось на 9%; лучшее значение наблюдалось в 1987 году (149 %), худшее – в 1998 году (87 %), индекс принимал положительные значения в 1984–1992 годах и после 2004 года, а значение в 2016 году (134 %) соответствует уровню 1991 года. Индекс развития ТЭК за 33 года увеличился на 7 %; лучшее значение зафиксировано в 1988 году (119 %), худшее – в 1998 году (87 %), значения были выше средних в 1984–1992 годах и после 2014 года, а в 2016 году (111 %) индекс соответствовал уровню 1986 года. В целом можно отметить, что *индекс развития ТЭК изменяется медленными темпами и неустойчиво, что может быть следствием неоптимального режима государственного регулирования*.

Во-вторых, между индексами развития государственных органов в ТЭК и всех федеральных органов исполнительной власти в целом существует сильная корреляция (коэффициент 0,89 при $p<0{,}00001$). Индекс развития последних снизился на 5 %; максимальное значение отмечено в 1988 году (176 %),

[23] Данный индекс отражает динамику более 400 статистических показателей, характеризующих развитие всех отраслей экономики и социальной сферы России в период с 1984 по 2016 год. Источник: данные Центр. стат. управления РСФСР (Госкомстат, Росстат), расчеты автора по формуле (2).

минимальное – в 1994 году (94 %); значения были положительными в 1984–1991 годах и после 2014 года; в 2016 году (141 %) индекс примерно соответствовал уровню 1985 года. В свою очередь, индекс развития государственных органов в ТЭК снизился на 26 %; лучшее значение зафиксировано в 1985 году (162 %), худшее – в 1996 году (81 %); положительные значения отмечены в 1984–1991 годах, в 2009–2010 годах и после 2012 года; уровень 2016 года (116 %) соответствовал значениям 1991 года. Видно, что значения индекса государственного управления в ТЭК в 2016 году выше среднего, но существенно ниже максимума, *аппарат управления преодолел кризис, но все еще действует неоптимально*.

В-третьих, данные подтверждают гипотезу об устойчивой взаимосвязи между показателями, характеризующими развитие федеральных органов исполнительной власти в ТЭК, и динамикой развития отраслей ТЭК. Динамика указанных индексов, как видно на рисунке, совпадает в горизонте исследования. Коэффициент корреляции этих индексов равен 0,77 при $p<0{,}00001$. Следовательно, *федеральные отраслевые органы управления играют значимую роль в развитии ТЭК*. В 1980-е годы эффективность отраслей ТЭК была выше, чем у аппарата управления; в 1990-е годы индекс развития госаппарата снижался вместе с индексом развития ТЭК. Эта же тенденция продолжилась и в следующем десятилетии. В 2010–2016 годах рост отмечен как в системе управления (+10 %), так и в ТЭК (+15 %). Это наиболее позитивная ситуация. В целом за 1984–2016 годы индекс развития государственного управления в ТЭК снизился на 26 %, а показатели отрасли улучшились на 7 %. Это означает, что *развитие федеральных органов исполнительной власти в ТЭК отстает от темпов развития ТЭК и аппарата управления в целом* и необходимо продолжать реформировать эту сферу.

Полученные результаты можно интерпретировать следующим образом. Результативность государственного управления ТЭК в советский период, вероятно, обусловлена *соответствием существовавшей модели управления регулируемым экономическим процессам*. Система управления была нацелена на прямое административное управление предприятиями. Ориентация на повышение экономической эффективности во второй половине 1980-х годов стимулировала технологические инновации и увеличение масштабов производства на фоне снижения бюрократических издержек. Это дало положительный эффект.

В дальнейшем система государственного регулирования, как и экономика, вступили в полосу преобразований. Переходный период был сопряжен со снижением общей результативности управления. При этом *рыночные реформы не понизили роль центральных государственных органов в управлении ТЭК*, что подтверждается совпадением динамики соответствующих индексов.

На современном этапе индексы развития государственного аппарата и развития ТЭК также изменяются в близком диапазоне значений. Государство постепенно отказалось от организации производственных процессов, сосредоточившись на реализации правотворческих и контрольно-надзорных функций. Большое внимание уделяется информатизации управления и импортозамещению. При этом до сих пор не решены проблемы нехватки

инвестиций, сокращения объема геологоразведочных работ, низкого объема извлечения нефти, высоких тарифов на электроэнергию, дефицита мощностей, роста энергоемкости производства, износа основных фондов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внешнеполитические вызовы актуализируют структурную перестройку ТЭК. Ключевую роль в этом процессе может сыграть государственное регулирование, использование нового инструментария и новых экономических доктрин. Используя стратегию «подталкивания» (nudging), государство призвано устранять и смягчить провалы рынка. Одним из подобных инструментов является использование *ежегодных регрессивных платежей инвестора за пользование участками недр (рентал с)*. Подобный механизм действует в США и Великобритании, где размер платежа зависит от объема извлекаемых углеводородов. В отличие от применяемого в России налога на дополнительный доход, ренталс носит обязательный характер, имеет регрессивную ставку, дифференцируется в зависимости от природно-климатических условий и рассчитывается по площади участка, а не по расчетной выручке. Это стимулирует полное промышленное освоение месторождений и рост нефтеотдачи.

Ресурс для улучшений виден в оптимизации функциональной нагрузки органов управления ТЭК. Как показало наше исследование, данные органы реализуют 4,8 % всех функций федеральных органов исполнительной власти, а в среднем за весь период они исполняли 6,9 % функций. При этом важно не только наделять ведомства полномочиями, а создавать механизмы для реализации и ликвидации дублируемых функций с использованием потенциала создаваемого Федерального реестра государственных функций. *При определении оптимальной функциональной нагрузки и нормировании численности государственных служащих в органах управления ТЭК предлагается учитывать масштабы управляемой сферы*: число предприятий и работников, экономические показатели функционирования.

Повышению результативности управления способствует привлечение квалифицированного персонала. В этой связи целесообразно улучшение соотношения уровня оплаты госслужащих в ТЭК и в целом в системе федеральных органов исполнительной власти. Мы выяснили, что в 2016 году этот показатель был на 14 % ниже среднего за исследованные годы и такое дискриминационное положение не способствует подбору конкурентоспособных специалистов. По сравнению со средним уровнем зарплат в отраслях ТЭК оплата госслужащих, однако, конкурентоспособна – 104 %, что выше среднего значения за все годы (97 %).

При этом важно не только подобрать грамотных специалистов, но и использовать их потенциал. Для этого обосновано введение *оценки деятельности аппарата управления по показателям развития ТЭК*. Методологические предпосылки для этого предложены в настоящей работе. Показатели результативности могут устанавливаться на основании динамики отраслевого развития, ежегодно фиксируемой Росстатом, и целевых значений индикаторов государственных программ.

В завершение следует констатировать, что исследование носит пилотный характер, поэтому проведено на обобщенном уровне и не учитывает влияния многих факторов. Мы апробируем методику для количественного анализа системы государственного управления во временной динамике и оценки влияния деятельности государственных органов на отраслевое развитие. Главный вывод заключается в том, что *индексы, основанные на большом массиве независимых переменных, демонстрируют значимые статистические связи как в периоды экономического роста, так и на фоне кризисов*. Это заключение представляется ценным для управленческой теории. В перспективе целесообразно проверить действие данной закономерности на материалах других отраслей.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья выполнена при поддержке компании BP, грант № c56-17.

Библиографический список

Амосов О. Ю., Галушко Б. П. Формирование механизма государственного регулирования топливно-энергетического комплекса региона // Проблеми економіки. 2013. № 3. С. 21–27.

Борщевский Г. А. Высшие государственные служащие как политико-административная элита современной России // Полития. 2018a. № 1. С. 82–99. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-88-1-82-99.

Борщевский Г. А. Эффективность государственного управления и государственной службы в сфере здравоохранения // Управленческие науки. 2018b. Т. 8, № 2. С. 64–75. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-64-75.

Бренц А. Д., Тищенко В. Е. Организация, планирование и управление предприятиями нефтяной и газовой промышленности. М.: Недра, 1986. 511 с.

Воробьева В. И. Роль и место ТЭК в экономике России, структура и динамика его развития // Известия Тульского государственного университета. 2017. № 2. С. 264–274.

Добролюбова Е. И., Самоцветова А. М. Современные приоритеты реформы системы материального стимулирования российских чиновников: ориентация на результат // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12, № 1. С. 137–147. DOI: 10.12737/24781.

Долгов В. В. Модели взаимодействия топливно-энергетических компаний и российской власти на региональном уровне // Власть. 2011. № 1. С. 15–17.

Киселев А. Г., Киричек П. Н. Формы и методы кадровой политики в органах власти в современной России // Вопросы управления. 2017. № 1. С. 30–34.

Коломейцева А. А. Возможные последствия экономических санкций ЕС и США для энергетической отрасли России // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 8. С. 104–116.

Коновалов А. И. Приватизация объектов топливно-энергетического комплекса // Общество и право. 2013. № 1. С. 102–105.

Кудрин А. Л. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 4–19.

Кушлин В. И., Устенко В. С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран) [Электронный ресурс] // Современные технологии управления. 2015. № 5. С. 42–47. URL: https://sovman.ru/article/5306/ (дата обращения: 12.06.2018).

Мерзликина И. Н. Государственное регулирование деятельности предприятий ТЭК // Социально-экономические явления и процессы. 2008. № 3. С. 56–58.

Миллер Н. Е. Государственная энергетическая политика России в контексте постсоветских преобразований 1990-х гг. [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2009. № 18. С. 1–8. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2009/vipusk__18._mart_2009_g./miller.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

Остроухова Н. Г. Проблемы и перспективы развития инновационной деятельности в топливно-энергетическом комплексе России // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2016. № 2. С. 109–119. DOI: 10.17072/1994-9960-2016-2-109-119.

Синяк Ю. В., Некрасов А. С., Воронина С. А., Семикашев В. В., Колпаков А. Ю. Топливно-энергетической комплекс России: возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2013. № 1. С. 4–18.

Трофимов С. Е. О государственном регулировании нефтегазового комплекса // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 151–159.

Уланов В. Л., Ковалева А. И. О формировании стратегического резерва нефти в России в целях обеспечения экономической безопасности и макроэкономической стабильности // Управленческие науки. 2017. Т. 7, № 2. С. 6–14. DOI: https://doi.org/10.26794/2304-022X-2017-7-2-6-14.

Щербакова Н. С., Чурилова В. В., Богаченко Д. В. Проблемы обновления основных фондов компаний топливно-энергетического комплекса России [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами (электронный научный журнал). 2017. № 6. С. 1–11. URL: http://uecs.ru/otraslevaya-ekonomika/item/4431-2017-05-29-11-11-20 (дата обращения: 16.06.2018).

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. М.: Дело, 2017. 288 с.

Bennett T. the Oil and Gas Industry Takes a Progressive Approach to Safety Training [Электронный ресурс] // EHS Today. 2016. 8 сент. URL: https://www.ehstoday.com/training/oil-and-gas-industry-takes-progressive-approach-safety-training (дата обращения: 18.06.2018).

Brutschin E., Fleig A. Innovation in the Energy Sector – the Role of Fossil Fuels and Developing Economies // Energy Policy. 2016. Vol. 97. P. 27–38. DOI: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.06.041.

Chibilev A. A., Sokolov A. A., Rudneva O. S. the Fuel and Energy Complex of the Russia-Kazakhstan Transboundary Region: Present State and Development Prospects // Geography and Natural Resources. 2012. Vol. 33, № 4. P. 270–276. DOI: 10.1134/S1875372812040026.

Ermolina L. V., Ilyina L. A. Problems and High-Priority Directions of Realization of Innovational Strategy of Development of Fuel and Energy Complex Enterprises // Integration and Clustering for Sustainable Economic Growth / Ed. by E. G. Popkova, V. E. Sukhova, A. F. Rogachev, Yu. G. Tyurina, O. A. Boris, V. N. Parakhina. Basel: Springer, 2017. P. 151–158. DOI: 10.1007/978-3-319-45462-7_17.

Gaigalis V., Skema R. Analysis of the Fuel and Energy Transition in Lithuanian Industry and Its Sustainable Development in 2005–2013 in Compliance with the EU Policy and Strategy // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2015. Vol. 52. P. 265–279. DOI: 10.1016/j.rser.2015.07.121.

Goulding D., Fitzpatrick D., O'Connor R., Browne J. D., Power N. M. Supplying Bio-Compressed Natural Gas to the Transport Industry in Ireland: Is the Current Regulatory Framework Facilitating or Hindering Development? // Energy. 2017. Vol. 136. P. 80–89. DOI: https://doi.org/10.1016/j.energy.2016.08.037.

Kondratov L. the Russian Fuel and Energy Industry in the Twenty-First Century // Metallurgist. 2015. Vol. 59, № 5/6. P. 548–553.

Manzoor D., Aryanpur V. Power Sector Development in Iran: a Retrospective Optimization Approach // Energy. 2017. Vol. 140. P. 330–339. DOI: 10.1016/j.energy.2017.08.096.

Pambudi N. A., Itaoka K., Kurosawa A., Yamakawa N. Impact of Hydrogen Fuel for CO2 Emission Reduction in Power Generation Sector in Japan // Energy Procedia. 2017. Vol. 105. P. 3075–3082. DOI: 10.1016/j.egypro.2017.03.642.

Pollin R., Callaci B. a Just Transition for U.S. Fossil Fuel Industry Workers: a Combination of Better Jobs and Pensions Will Remove One Political Obstacle to a Green Transition – and It's the Right Thing to Do // the American Prospect. 2016. 6 июля [Электронный ресурс]. URL: http://prospect.org/article/just-transition-us-fossil-fuel-industry-workers (дата обращения: 12.06.2018).

Qiang Y., Jingke H., Shengke Z., Hui D. Fuel Cycles Optimization of Nuclear Power Industry in China // Annals of Nuclear Energy. 2018. Vol. 111. P. 635–643. DOI: https://doi.org/10.1016/j.anucene.2017.09.049.

Zheng-Xin W., Hong-Hao Z., Ling-Ling P., Tong J. Decomposition of the Factors Influencing Export Fluctuation in China's New Energy Industry Based on a Constant Market Share Model // Energy Policy. 2017. Vol. 109. P. 22–35. DOI: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.06.050.

Информация об авторе

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

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

Электронный адрес: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Статья получена 8 августа 2018 года

UDC 352/354:[338.45:662.7]
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-439-465

EVALUATION OF THE GOVERNMENT BODIES ACTIVITIES IN DEVELOPING THE RUSSIAN FUEL AND ENERGY COMPLEX

George A. Borshchevskiy
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.ranepa.ru

For citation:
Borshchevskiy, G. A. (2018), "Evaluation of the Government Bodies Activities in Developing the Russian Fuel and Energy Complex", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 439–465, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-439-465.

Introduction. The article deals with the trends in public administration in the fuel and energy complex of Russia (the F&E) from the mid–1980s to present.

Aims. The aim is to assessing government bodies' role in the F&E development.

Methods. A strong relationship had been proposed to exist between the development indices for the F&E and those typical for state management system in this sector. To prove this hypothesis the method based on quantity analyses of an empirical data set was used.

Results. The activities of central (federal) government bodies in the F&E have been analysed. Both the number of the government bodies and their functions reduced as the emphasis in the post-Soviet public governance shifted from production organization to regulatory and supervisory functions. The overall number of civil servants in the F&E reduced respectively, with the majority of education qualification being now that in economics rather than in production management. The development index in the F&E during the period under study rose by 7 %.

Conclusion. A strong statistical congruity which proved the above hypothesis was revealed, explicit for both economic growth and crisis periods. The federal government bodies play a significant role in the F&E development, however, the civil service itself demonstrates a slower development rates compared to those of the F&E sector. Measures to optimize the F&E management bodies' functional scope and introduce civil service efficiency assessment based on the sector development have been outlined.

Keywords: fuel and energy complex; power engineering; fuel industry; nuclear industry; public administration; civil service; public program

AKNOWLEDGEMENTS

The work was supported by British Petroleum Company, grant no. c56-17.

References

Amosov, O. Y. and Galushko, B. P. (2013), "Formation of the mechanism of state regulation of the fuel and energy complex of a region", the *Problems of Economy*, no. 3, pp. 21–27.

Borshchevsky, G. A. (2018a), "Senior civil servants as Russian political and administrative elite", *Politeia*, no. 1, pp. 82–99, doi: 10.30570/2078-5089-2018-88-1-82-99.

Borshchevsky, G. A. (2018b), "The efficiency of government control and civil service in the public health service", *Management science*, vol. 8, no. 2, pp. 64–75, doi: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-64-75.

Brenz, A. D. and Tishchenko, V. E. (1986), *Organizatsiya, planirovaniye i upravleniye predpriyatiyami neftyanoy i gazovoy promyshlennosti* [Organization, planning and management of enterprises of the oil and gas industry], Nedra, Moscow, Russia.

Vorobyova, V. I. (2017), "The role and place of energy sector in the Russian economy. Structure and dynamics of its development", *Izvestiya Tula State University*, no. 2, pp. 264–274.

Dobrolyubova, E. I. and Samotsvetova, A. M. (2017), "Current priorities of the reform of the incentive scheme for Russian officials: focus on the result", *Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 12, no. 1, pp. 137–147, doi: 10.12737/24781.

Dolgov, V. V. (2011), "Models of interaction between fuel and energy companies and the Russian authorities at the regional level", *Vlast'*, no. 1, pp. 15–17.

Kiselev, A. G. and Kirichek, P. N. ((2017), "Forms and methods of personnel policy in authorities in modern Russia", *Management Issues*, no. 1, pp. 30–34.

Kolomeitseva, A. A. (2014), "Possible impact of EU-US economic sanctions on the Russian energy sector", *Russian Foreign Economic Journal*, no. 8, pp. 104–116.

Konovalov, A. I. (2013), "Privatization of objects of fuel and energy complex", *Society and Law,* no. 1, pp. 102–105.

Kudrin, A. L. (2013), "Influence of revenues from oil and gas resources exports on Russia's monetary policy", *Voprosy Ekonomiki*, no. 3, pp. 4–19.

Kushlin, V. I. and Ustenko, V. S. (2015), "Civil Service Reform as a Driver of Social and Economic Development (Review of Experience in Developed Countries)", *Modern Management Technology*, no. 5, pp. 42–47 [Online], available at: https://sovman.ru/article/5306/ (Accessed June 12, 2018).

Merzlikina, I. N. (2008), "Government regulation of terminal-power station (tps) enterprises activity", *Social and Economic Phenomena and Processes*, no. 3, pp. 56–58.

Miller, N. E. (2009), "Russian state energy policy in the context of post-Soviet transformations of the 1990s", *E-journal. Public Administration*, no. 18, pp. 1–8 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2009/vipusk__18._mart_2009_g./miller.pdf (Accessed June 10, 2018).

Ostroukhova, N. G. (2016), "Innovative activity development in the fuel and energy complex of Russia: problems and prospects", *Perm University Herald. ECONOMY*, no. 2, pp. 109–119, doi: 10.17072/1994-9960-2016-2-109-119.

Sinyak, Yu. V., Nekrasov, A. S., Voronina, S. A., Semikashev, V. V. and Kolpakov, A. Yu. (2013), "Fuel and energy complex of Russia: opportunities and prospects", *Studies on Russian Economic Development*, no. 1, pp. 4–18.

Trofimov, S. E. (2018), "On state regulation of the oil and gas complex", *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 151–159.

Ulanov, V. L. and Kovaleva, A. I. (2017), "On the Formation of a Strategic Reserve of Crude Oil in Russia to Ensure Economic Security and Macroeconomic Stability", *Management Science*, vol. 7, no. 2, pp. –14, doi: https://doi.org/10.26794/2304-022X-2017-7-2-6-14.

Shcherbakova, N. S., Churilova, V. V. and Bogachenko, D. V. (2017), "Renovation problems of production facilities in Russian energy companies", *Management of Economic Systems. Scientific Electronic Journal*, no. 6, pp. 1–11 [Online], available at: http://uecs.ru/otraslevaya-ekonomika/item/4431-2017-05-29-11-11-20 (Accessed June 16, 2018).

Yuzhakov, V. N., Dobrolyubova, E. I., Pokida, A. N. and Zybunovskaya, N. V. (2017), *Rezul'tativnost' kontrol'no-nadzornoy deyatel'nosti gosudarstva glazami biznesa* [Effectiveness of the state control and supervision activities through the eyes of business], Delo, Moscow, Russia.

Bennett, T. (2016), "The Oil and Gas Industry Takes a Progressive Approach to Safety Training", *EHS Today*, September 8 [Online], available at: https://www.ehstoday.com/training/oil-and-gas-industry-takes-progressive-approach-safety-training (Accessed June 18, 2018).

Brutschin, E. and Fleig, A. (2016), "Innovation in the Energy Sector – the Role of Fossil Fuels and Developing Economies", *Energy Policy*, vol. 97, pp. 27–38, doi: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.06.041.

Chibilev, A. A., Sokolov, A. A. and Rudneva, O. S. (2012), "The Fuel and Energy Complex of the Russia-Kazakhstan Transboundary Region: Present State and Development Prospects", *Geography and Natural Resources*, vol. 33, no. 4, pp. 270–276, doi: 10.1134/S1875372812040026.

Ermolina, L. V. and Ilyina, L. A. (2017), "Problems and High-Priority Directions of Realization of Innovational Strategy of Development of Fuel and Energy Complex Enterprises", in Popkova, E. G., Sukhova, V. E., Rogachev, A. F., Tyurina, Yu. G., Boris, O. A. and Parakhina, V. N., *Integration and Clustering for Sustainable Economic Growth*, Springer, Basel, Switzerland, pp. 151–158, doi: 10.1007/978-3-319-45462-7_17.

Gaigalis, V. and Skema, R. (2015), "Analysis of the Fuel and Energy Transition in Lithuanian Industry and Its Sustainable Development in 2005–2013 in Compliance with the EU Policy and Strategy", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 52, pp. 265–279, doi: 10.1016/j.rser.2015.07.121.

Goulding, D., Fitzpatrick, D., O'Connor, R., Browne, J. D. and Power, N. M. (2017), "Supplying Bio-Compressed Natural Gas to the Transport Industry in Ireland: Is the Current Regulatory Framework Facilitating or Hindering Development?", *Energy*, vol. 136, pp. 80–89, doi: https://doi.org/10.1016/j.energy.2016.08.037.

Kondratov, L. (2015), "The Russian Fuel and Energy Industry in the Twenty-First Century", *Metallurgist*, vol. 59, no. 5/6, pp. 548–553.

Manzoor, D. and Aryanpur, V. (2017), "Power Sector Development in Iran: a Retrospective Optimization Approach", *Energy*, vol. 140, pp. 330–339, doi: 10.1016/j.energy.2017.08.096.

Pambudi, N. A., Itaoka, K., Kurosawa, A. and Yamakawa, N. (2017), "Impact of Hydrogen Fuel for CO2 Emission Reduction in Power Generation Sector in Japan", *Energy Procedia*, vol. 105, pp. 3075–3082, doi: 10.1016/j.egypro.2017.03.642.

Pollin, R. and Callaci, B. (2016), "A Just Transition for U.S. Fossil Fuel Industry Workers: a Combination of Better Jobs and Pensions Will Remove One Political Obstacle to a Green Transition – and It's the Right Thing to Do", the *American Prospect*, July 6 [Online], available at: http://prospect.org/article/just-transition-us-fossil-fuel-industry-workers (Accessed June 12, 2018).

Qiang, Y., Jingke, H., Shengke, Z. and Hui, D. (2018), "Fuel Cycles Optimization of Nuclear Power Industry in China", *Annals of Nuclear Energy*, vol. 111, pp. 635–643, doi: https://doi.org/10.1016/j.anucene.2017.09.049.

Zheng-Xin, W., Hong-Hao, Z., Ling-Ling, P. and Tong, J. (2017), "Decomposition of the Factors Influencing Export Fluctuation in China's New Energy Industry Based on a Constant Market Share Model", *Energy Policy*, vol. 109, pp. 22–35, doi: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.06.050.

Received August 8, 2018

V МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352.07:332.14
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Ю. В. ПАВЛОВ
Самарский государственный экономический университет,
г. Самара, Россия

Для цитирования:
Павлов Ю. В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 466–488. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.

Введение: в России 58 % населения проживает в агломерационных системах расселения. На протяжении последних лет органы государственной власти активно изучают возможность получения дополнительного импульса для развития экономики через стимулирование агломерационного эффекта. Правовое регулирование развития агломераций в России не развито.

Цель: выявление требующих решения первостепенных задач по совершенствованию правого регулирования развития городских агломераций, формулирование концептуальных предложений по реализации поставленных задач.

Методы: анализ существующих пробелов в законодательстве по регулированию развития агломераций, метод аналогии.

Результаты: сформирован комплекс предложений по правовому регулированию развития городских агломераций. Даны ответы на вопросы: нужно ли создавать специальный вид муниципального агломерационного образования, какую модель управления агломерацией выбрать, как зарегулировать механизмы стимулирования агломерационного эффекта и др.? Предложения объединены в четыре группы: терминология, стимулирование агломерационного эффекта, разграничение полномочий органов управления, совершенствование порядка преобразования муниципальных образований и управления ими в рамках агломерации.

Выводы: федеральные, региональные, муниципальные органы власти при разработке правового регулирования развития городских агломераций могут использовать положения данной статьи. Часть предложений была адаптирована к отечественным условиям с реально существующих иностранных аналогов. Степень их проработки варьируется от концептуальной идеи до предложения конкретных поправок в статьи законов.

Ключевые слова: городская агломерация; модель управления агломерацией; местное самоуправление; правовое регулирование; межмуниципальное сотрудничество; агломерационный эффект

© Павлов Ю.В., 2018

ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономическое значение городских агломераций (далее – ГА) трудно переоценить. Они по праву считаются основой экономической мощи большинства современных государств. В России 124 ГА концентрируют 58 % населения нашей страны[1]. Развитие ГА сопровождается получением агломерационного эффекта, разновидности которого представлены эффектом масштаба, эффектом локализации, эффектом урбанизации.

Несмотря на высокое значение ГА, их правовое регулирование в России находится на стадии развития: отсутствует нормативный правовой акт об агломерациях, нет рамочных федеральных законов в части образования органов управления ГА, их имущества, полномочий, доходной базы и т.д. В этой связи регионы еще с 2008 года были вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование, и на конец 2017 года в 16 субъектах России были приняты документы по развитию ГА (Шугрина, 2018b, с. 9).

Министерство экономического развития Российской Федерации в последние несколько лет активно занимается созданием информационной базы для совершенствования законодательства по ГА. Оно проводит тематические ежегодные всероссийские конференции «Развитие городских агломераций России» (например, в Новосибирске в 2015[2] и 2016[3] годах и др.), подготовило «дорожную карту» по развитию агломераций в стране[4]. В документах стратегического[5] и пространственного планирования[6] неоднократно упомянуты планы по развитию ГА.

В декабре 2017 года в Совете Федерации был проведен «круглый стол», посвященный совершенствованию законодательного регулирования ГА[7]. Были сформулированы основные направления развития ГА, нуждающиеся в правовом регулировании: межмуниципальное сотрудничество, в т.ч. обращение с отходами, берегоукрепление, реализация социальной политики, транспортная доступность, зачисление в школьные и дошкольные учрежде-

---

[1] *Концепция* Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: проект. 2016. С. 42. URL: http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 11.07.2018).

[2] *II Всероссийская* конференция «Развитие городских агломераций России» [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/conference/ (дата обращения: 26.07.2018).

[3] *Резолюция по* итогам III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» (19–20 мая 2016 г., г. Новосибирск) [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160718 (дата обращения: 26.07.2018).

[4] *План* мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk (дата обращения: 27.07.2018).

[5] *Концепция* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17.11.2008 № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 27.07.2018).

[6] *Концепция* Стратегии пространственного развития Российской Федерации…

[7] *А. Кутепов:* Важно совершенствовать правовое регулирование процесса развития городских агломераций [Электронный ресурс]. URL: http://www.council.gov.ru/events/news/87297/ (дата обращения: 27.07.2018).

ния; градостроительная деятельность; критерии выделения ГА, разработка моделей управления ГА, статистическое наблюдение за ГА; федеральная стратегия развития ГА; организация и функционирование ГА, планирование и управление агломерационными процессами; совершенствование механизма соглашений между органами власти территорий, вступающих в агломерации; территориальное планирование; разработка информационных систем.

Данная статья представляет авторские предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования развития ГА в России. Для их разработки были проанализированы вышеупомянутые и иные пробелы в соответствующем законодательстве.

Обзор имеющейся в стране законодательной базы по управлению агломерациями содержится в работах И. В. Стародубровской (Стародубровская и др., 2004), Е. В. Гриценко (Гриценко, 2014), Е. С. Шугриной (Шугрина, 2018а), А. Н. Швецова (Швецов, 2018), И. В. Волчковой (Волчкова и др., 2015), В. Б. Зотова (Зотов, 2010), В. Я. Любовного (Любовный, 2015), Т. П. Георгиевой (Георгиева, 2016), ОАО «Гипрогор»[8] и др.

Научная новизна исследования представлена совершенствованием методологической базы для решения возникающих в ходе развития ГА проблем, в частности предложен комплекс первостепенных задач по регулированию развития ГА, представлены концептуальные предложения и основные направления по реализации поставленных задач.

Структуру данной статьи образуют четыре части, характеризующие основные направления совершенствования законодательства по ГА: определение новых терминов, разграничение полномочий субъектов управления ГА, регулирование механизмов стимулирования агломерационного эффекта, вопросы по преобразованию муниципальных образований (далее – МО) в рамках ГА.

Положения статьи могут послужить в качестве идей и рекомендаций для законодателя при разработке федерального, регионального нормативно-правового регулирования ГА.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Генерация предложений по совершенствованию законодательства в части развития ГА проходила в несколько этапов. Вначале были уточнены применяемые в статье термины, связанные с ГА. Насущные проблемы законодательства были выявлены через ознакомление с литературой по теме исследования. Затем проанализирована существующая законодательная база по развитию ГА в регионах, источником информации выступили региональные законы и обзоры от вышеперечисленных ученых. Полученные данные позволили выявить новые проблемы правового характера и возможные варианты их решения. Все проблемы были сгруппированы по четырем направлениям;

[8] *Развитие* городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. М.: ОАО «Гипрогор», 2014. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: https://drive.google.com/file/d/0B7GEA-M58qzPODFYLTdjOFlJNEk/view (дата обращения: 10.07.2018).

по каждой описывается существующее положение, альтернативные способы ее решения, авторские рекомендации.

Под термином «городская агломерация» понимается «совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную, динамически развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития»[9].

Ключевым вопросом законодательного регулирования развития ГА является выбор модели ее управления. Это связано с тем, что модели управления являют собой варианты системы управления ГА, которые характеризуются набором показателей и призваны ответить на вопросы: «кто управляет?», «чем управляет?», «как управляет?». Тем самым модель управления – более широкое понятие, чем механизм или инструмент управления. На данный момент все многообразие моделей может быть сведено к четырем разновидностям:

– *договорная модель*. Сейчас является вполне жизнеспособной, так как регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Она представляет собой формат межмуниципального сотрудничества, выраженного в нескольких формах: ассоциативной, организационно-хозяйственной, договорной. Несмотря на имеющуюся законодательную базу, договорная модель управления ГА развита относительно слабо. Согласно авторским подсчетам на лето 2018 года существует всего около десятка ассоциативных организаций, направленных на управление ГА, а межмуниципальных коммерческих организаций на всю Россию приходится порядка сотни[10], в которых участвуют 607 МО[11]. Количество организаций со временем меняется, но порядок цифр говорит об общей неразвитости модели;

– *одноуровневая модель*. Предлагает развивать ГА в рамках отдельного одноуровневого МО. Другими словами, при достаточном развитии агломерационных связей все поселения должны присоединяться к городу-ядру. Как правило, такое управление всей территорией ГА встречается крайне редко, поэтому модель характерна не столько для всей ГА, сколько для ее отдельной части, представленной ядром ГА. При поглощении ядром ГА

[9] *Протокол* расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19.05.2016. С. 10 [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/63301ccc-6157-4f9c-8ff3-e6e85e2d9282/160519_Протокол+расширенного +заседания+МРГ+ГА+№82-АЦ_в+рамках+конференции.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=63301ccc-6157-4f9c-8ff3-e6e85e2d9282 (дата обращения: 14.07.2018).

[10] *Сведения* о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств [Электронный ресурс]. URL: https://egrul.nalog.ru/ (дата обращения: 20.07.2018).

[11] *Бюллетень* «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 27.07.2018).

городов-спутников агломерационный эффект от взаимодействия территорий сохраняется, поэтому некоторые крупные города вправе претендовать на признание их агломерациями (например, города-миллионники). В России к одноуровневой модели можно отнести городские округа, которые, согласно ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, могут представлять собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов»;

– *двухуровневая модель*. Из названия видно, что в ней представлены два уровня управления: нижний уровень включает несколько МО, верхний уровень – надмуниципальную надстройку в виде МО. Отличительной чертой данной модели от договорной является получение ГА правосубъектности. В России двухуровневая модель управления ядром ГА представлена городским округом с внутригородским делением. Коме того, модель применяется при управлении муниципальными районами;

– *региональная модель* – одна из самых противоречивых и сложных. Существует множество ее модификаций с разной степенью институциализации. Например, она может представлять собой двухуровневую модель управления: нижний уровень представлен МО, верхний уровень – региональной властью (например, города федерального значения в России). В другом случае регион может получить от местного самоуправления полномочия по развитию ГА, осуществлять которые будет специальный орган (министерство). Иногда ассоциативная разновидность договорной модели управления ГА может возглавляться регионом, что позволяет отнести данную модель к слабейшей разновидности региональной модели. В крайних случаях происходит подавление местного самоуправления, когда оно подчиняется государственным органам управления (Мельников, 2008, с. 83), а выборы должностных лиц муниципалитетов не предполагаются (Сивинцева и Титова, 2016, с. 89–91) (например, в КНР центральная власть назначает мэра Шанхая, главы входящих в Шанхай муниципалитетов также назначаются, местное самоуправление остается на низовом уровне «поселков» и «уличных комитетов»). По сути, такая региональная модель больше похожа на одноуровнево-региональную с элементами децентрализации либо на смешанную многоуровневую с преобладанием региональной власти.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Представленные нами предложения проработаны с разной степенью детализации: часть из них носит концептуальный характер, другая проработана вплоть до конкретных формулировок и предлагаемых к корректировке статей законов. Представлен обзор по четырем направлениям.

Предложения касаются не только взаимодействия в рамках межмуниципального сотрудничества, но и вопросов развития местного самоуправления и крупнейших городов. Это обусловлено высоким значением низовой демократии при развитии ГА, а также способностью поселений при наборе ими критической численности населения генерировать урбанизационный эффект.

1. Определение терминов

Отсутствие общепринятого понимания агломерационных терминов – первая проблема, которую необходимо решить через поправки в законодательство.

1.1. Определение термина «городская агломерация»

Существующее положение. Термин применяется в ряде региональных и федеральных документов. Единое определение отсутствует.

Предложение. Ввести термин «городская агломерация» в закон № 131-ФЗ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ. Предполагается, что закреплять в кодексах какие-то количественные характеристики ГА нецелесообразно, так как эти значения нужно периодически пересматривать (Aquinaga et al., 2015, p. 4). Количественные характеристики должны применяться в федеральных и региональных методиках делимитации и развитости ГА, позволяющих выявить ГА федерального и регионального значения. Это важно для их отбора с целью участия в госпрограммах по поддержке агломерационных проектов.

В определении термина «городская агломерация» необходимо упомянуть о возникновении агломерационных эффектов (эффекты локализации, урбанизации, масштаба), которые являются определяющей характеристикой данных территориальных систем. Важно не само по себе наличие территориальной группировки населенных пунктов, а их сотрудничество и возникающие от этого позитивные эффекты.

1.2. Определение иных терминов, связанных с агломерационной системой расселения

Существующее положение. Помимо термина «городская агломерация» в мире применяют целый набор агломерационных терминов (Ahrend et al., 2014, p. 24). Например, в статистике ООН применяются термины “urban agglomeration”, “metropolitan area”[12].

Предложение. Закрепить определение термина «конурбация», «урбанизированный регион» и т.п. в законе № 131-ФЗ, Градостроительном кодексе РФ и иных актуальных для ГА федеральных документах, а также выявить иные эволюционные системы расселения, дающие агломерационный эффект, дать им определение (например, «мегарегионы» (Loibl et al., 2018, p. 53)). Провести анализ, имеет ли смысл давать определение частей ГА, как-то: «ядро», «периферия» (например, Организация экономического сотрудничества и развития дает определения этим терминам (Ahrend et al., 2014, p. 24)). Предусмотреть возможность формирования в России «агломерации агломераций» (гигантских урабанизационных территорий наподобие Босваша или Токайдо), определить эти понятия.

1.3. Определение того, что считается органом управления ГА

Существующее положение. В сложной системе управления ГА не всегда просто определить доминирующий орган управления, признаваемый как

[12] *The World's* Cities in 2016 – Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/392) / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

«Правительство ГА» (англ. Metropolitan governance body). В мире существуют методики по его выявлению (Ahrend et al., 2014, p. 7).

Предложение. Определить в законодательстве (прежде всего, в законе № 131-ФЗ) термины «управление ГА» и «орган управления ГА». Показать, что это разные категории: управление ГА может осуществляться и при отсутствии органа управления ГА (например, через договорную форму межмуниципального сотрудничества). Необходимо дать дефиницию термину «агломерационное управление», прописать, что оно охватывает управление в целях получения агломерационных эффектов, разграничить его от терминов «государственное управление», «муниципальное управление». Сейчас муниципальное управление в городских округах практически идентично агломерационному управлению.

1.4. Определение термина «населенный пункт» в законе № 131-ФЗ

Существующее положение. В определении термина «городской округ» (ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ) есть ссылка на «населенный пункт», но дефиниция термина «населенный пункт» отсутствует (Гриценко, 2014). Это вносит неопределенность и в вышеупомянутое определение ГА.

Предложение. Внести пояснение в ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, дав определение термина «населенный пункт».

2. Регулирование преобразования и управления МО в рамках ГА

Нужно ли придавать правосубъектность ГА? Кто должен выделять финансы на развитие ГА? При каких условиях целесообразно слияние или разделение МО? – все эти вопросы являются важными для целей исследования.

2.1. Принятие федеральной и региональной методики делимитации ГА, методики оценки развитости ГА с последующим выявлением ГА федерального и регионального значения

Существующее положение. В России и мире (например, Канаде[13], ЕС[14]), имеется множество подходов к делимитации ГА. Общеупотребительной методики делимитации и методики оценки развитости ГА не существует.

Предложение. Целесообразно на федеральном уровне разработать методику делимитации ГА и методику по оценке развитости ГА. Количественные значения в этих методиках должны быть направлены на выявление наиболее значимых для России ГА, например, «федерального значения». Закрепить, что каждый субъект Федерации имеет право разработать собственные методики для выявления ГА т.н. «регионального значения». Это позволит регионам проводить собственную политику в развитии региональных систем расселения, а федеральный Центр сконцентрируется на развитии наиболее значимых

[13] *Statistics* Canada – Catalogue no. 98-301-X. 2011. Census Dictionary [Электронный ресурс]. URL: https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/dict/98-301-X2011001-eng.pdf (дата обращения: 24.07.2018).

[14] *Eurostat.* Defining Urban Areas in Europe. Three levels of Urban Areas Based on Population Distribution and Commuting [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas (дата обращения: 24.07.2018).

ГА. Прецедент деления ГА на три класса (столичные метро-регионы, метро-регионы второго уровня, малые метро-регионы) существует в ЕС (Dijkstra and Poelman, 2011, p. 4).

Отметим, что делимитация и оценка развитости ГА должна ориентироваться не столько на миграционные потоки, сколько на получение агломерационного эффекта. В России некоторые крупные города поглотили все окружающие поселения и представлены одним городом в городском округе. Однако это не мешает им получать мощный урабанизационный эффект (например, Великий Новгород). Другими словами, при оценке ГА важно учитывать не только плотность населения или транспортную доступность, но и численность населения наибольшего города (Uchida and Nelson, 2010, p. 3).

2.2. Создание «агломерационного городского округа»?

Существующее положение. Целесообразно ли создавать новый статус для МО, например «агломерационный городской округ», наподобие городских округов – ЗАТО или городских округов – наукоградов? В качестве альтернатив отечественные ученые рассматривают присвоение агломерации статуса административно-территориальной единицы наподобие ТОСЭР[15] либо присвоение статуса ГА одному из ныне действующих МО (например, городскому округу) (Петухов и Луценко, 2017, с. 100). Альтернативный вариант – принятие закона о развитии конкретной агломерационной территории, что было сделано с Ижевском и его пригородами (Шугрина, 2018b, с. 9). В проанализированных нами иностранных источниках обычно не говорится, что ГА присваивается какой-то необычный территориальный статус (за исключением метрополитенских городов/регионов и для целей статистики), обсуждение управления обычно строится вокруг выбора модели управления ГА (в основном из указанных четырех) (Andersson, 2015, p. 9). Вероятно, это связано с большей подвижностью и полномочиями органов местного самоуправления в некоторых иностранных государствах, способных самостоятельно согласовывать вопросы управления с соседями/регионом.

Предложение. Если бы в России органы местного самоуправления были обеспечены обширной доходной базой, то все равно это не являлось бы гарантией роста межмуниципального сотрудничества. Выход – стимулирование государством агломерационного строительства. Однако государство не может в ручном режиме управлять всеми ГА, поэтому важным становится налаживание сотрудничества между регионом и МО.

Предлагается предоставить МО, входящим по федеральной/региональной методике в ГА, статус «федерального/регионального агломерационного МО». Другими словами, агломерационными могут быть не только городской округ, но и входящий в ГА муниципальный район, городское или сельское поселение. Этот статус обеспечивает увеличение доходной базы МО за счет перераспределения налогов, возможности участия в госпрограммах по агломерационным проектам, роста свободы в формировании органов управления. В то же время для ряда наиболее значимых МО, представляющих собой

[15] *О территориях* опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 21.07.2018).

ГА (например, города-миллионники), этот статус обернется, скорее всего, ужесточением контроля со стороны региона. Соответствие статусу должно периодически проверяться.

2.3. Методика по выбору модели управления ГА

Существующее положение. Существующие статусы МО вполне соответствуют типовым моделям управления ГА. МО-ядра ГА сами вполне могут считаться малыми ГА (например, городской округ, включающий сеть поселений). При территориальном разрастании городского округа (одноуровневая модель управления ГА) может возникнуть сопротивление соседних МО, хотя объективные условия для слияния/поглощения созданы. Аналогично некоторые крупные города управлялись бы более эффективно при смене статуса на города с внутригородским делением (двухуровневая модель). Утвержденной методики по обоснованию данных процессов нет.

Предложение. Необходимо разработать методику по выявлению и обоснованию целесообразности преобразования МО (слиянию, поглощению, разделению, смене статуса). Это позволит эффективно и объективно определять оптимальную модель управления ГА (объединить МО, создать надстройку для МО, ограничиться договорами и т.п.). Методика может базироваться на зависимости между характеристиками ГА и оптимальной при данных характеристиках моделью управления ГА.

2.4. Целесообразно ли выделение крупной ГА в отдельный «агломерационный» регион (как это сделано с городами федерального значения)?

Существующее положение. Сегодня механизм выделения крупных ГА России в отдельные субъекты Федерации отсутствует. Развитие ГА ускоряется, что может поставить перед властью вопрос о реформе административно-территориального деления страны. Например, в Великобритании уже существуют т.н. «метрополитенские графства», чьи полномочия отличаются от «неметрополитенских»; в Германии – т.н. «города-государства»; в КНР – «города центрального подчинения» и т.д.

Предложение. Некоторые ГА способны расшириться на значительную часть территории региона. В этом случае возникнет ситуация выбора: внедрить региональную модель управления ГА; сменить статус региона на «город федерального значения»; выделить ГА из старого региона и придать ей статус «города федерального значения». Целесообразно создать регламент присвоения ГА статуса «города федерального значения». Прецеденты имели место в Российской империи с выделением т.н. «градоначальств» – значимых городов в регионе с непосредственным подчинением министру внутренних дел; в СССР к середине 1950-х годов было несколько городов т.н. «республиканского подчинения».

2.5. Разработка федеральных стандартов по условиям изменения границ субъектов России в целях включения ГА в территорию одного субъекта

Существующее положение. Федеральная методика по делимитации границ субъектов Российской Федерации отсутствует. Это приводит к апеллированию к разным не всегда обоснованным аргументам в части давления на соседей в целях пересмотра региональных границ.

Предложение. Утвердить федеральную методику по пересмотру границ регионов при достижении федеральной ГА определенного уровня развитости. Такая методика особенно актуальна для оценки степени своевременности пересмотра границ регионов, в которых располагается Московская, Санкт-Петербургская ГА. Одновременно следует уточнить возможность альтернативного управления ГА как межрегиональной на основе договорной модели. Это обеспечит лояльность регионов к развитию ГА без опасений, что в итоге оно приведет к потере региональной территории.

2.6. Формирование органов управления ГА

Существующее положение. Закон № 131-ФЗ регламентирует несколько способов формирования представительного и исполнительного органа управления МО. Существующие способы не удовлетворяют требованиям управления ГА, так как не учитывают множество возможных вариантов, способных снизить остроту конфликта при формировании органов управления ГА (либо МО как малой агломерационной системы). При формировании органов управления ГА может быть снижена их легитимность, если они не будут выбираться населением.

Предложение. Для роста легитимности власти целесообразно предусмотреть выборы населением некоторых должностных лиц в договорной ассоциативной ГА.

Необходимо внести поправки в закон № 131-ФЗ, согласно которым субъекты управления ГА имели бы возможность выбирать способ формирования органов местного самоуправления второго уровня из вариантов с участием населения, советов МО, глав МО, совета ГА (подразумевается надстройка), главы ГА (подразумевается надстройка), региональной власти и комбинаций данных субъектов. Вмешательство региональной власти в формирование органов местного самоуправления должно быть регламентировано и обосновываться присвоением ГА федерального/регионального статуса (что автоматически распространяется на МО, входящие в ГА). Например, в Челябинской области губернатор назначает половину состава конкурсной комиссии, которая представляет кандидатов на пост главы областной столицы для последующего избрания депутатами Челябинской городской Думы (ч. 2 ст. 33 Устава города Челябинска)[16].

Целесообразность внесения поправки обусловлена снижением степени противостояния главы МО и главы региона (практика показывает, что даже принадлежность к одной политической партии не способна наверняка застраховать от такого противостояния). Кроме того, важно предусмотреть сопротивление работников администраций МО при поглощении их муниципалитетов ядром ГА. Избежать этого сопротивления можно через кадровые гарантии работникам упраздняемых администраций.

2.7. Предоставление муниципальному району права преобразования в городской округ с внутригородским делением

Существующее положение. В части 3.1 ст. 13 закона № 131-ФЗ по сути имеется разрешение на преобразование муниципального района в городской

[16] *Устав* города Челябинска [Электронный ресурс]: принят Решением Челябин. гор. Думы от 26.05.2015 № 9/2. URL: http://docs.cntd.ru/document/432944930 (дата обращения: 11.07.2018).

округ (одноуровневая модель управления ГА). При этом сначала город в муниципальном районе получает статус городского округа, затем все поселения к нему присоединяются, а муниципальный район утрачивает статус МО. Заметим, что практика преобразования муниципального района в городской округ осуждается рядом исследователей[17].

Предложение. Внести поправки в ст. 13 закона № 131-ФЗ о преобразовании муниципального района в городской округ с внутригородским делением (по сути, двухуровневая модель управления ГА) через проведение голосования населения о придании всему муниципальному району статуса городского округа с внутригородским делением.

2.8. Возможность объединения в городском округе сразу нескольких городов

Существующее положение. Согласно мнению Е. С. Шугриной, в черте городского округа не могут находиться два города (Шугрина, 2017, с. 19). Это связано с определением термина «городское поселение» как «города или поселка» (ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ). Такое толкование препятствует территориальному расширению ГА.

Предложение. Внести изменение в ч 1. ст. 2 закона № 131-ФЗ в части определения термина «городской округ», уточнив, что входящие в него населенные пункты могут относиться к городским поселениям.

3. Разграничение полномочий

Развитие ГА не может происходить без эффективного разграничения сфер ответственности между уровнями власти.

3.1. Разграничение полномочий в отраслевой сфере между органами власти, участвующими в управлении ГА

Существующее положение. Полномочия между «агломерационными МО» должны перераспределяться легко, без задержек и чрезмерных согласований. Однако сейчас этот процесс в России не отлажен.

Предложение. Внести изменения в закон № 131-ФЗ о полномочиях региона и МО с «агломерационным статусом». В мире существуют несколько подходов: директивный и договорной. Первый предполагает закрепление разделения «сверху», второй – на основе договоренности между субъектами управления ГА.

Предоставить «рамочное» федеральное соглашение по разделению полномочий, а также определить право регионов/МО договариваться об их перераспределении между собой. ГА – особый объект управления, характеризуемый повышенной конфликтностью. Поэтому делать регламент распределения полномочий «под копирку» бессмысленно. Необходимо предусмотреть соблюдение паритета обязанностей и возможностей для их исполнения.

[17] *Доклад* о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления. М.: Общероссийский Конгресс муниципальных образований, 2016. С. 105 [Электронный ресурс]. URL: http://crimea.gov.ru/content/uploads/files/mohelp/doklad.pdf (дата обращения: 27.07.2018).

Отраслями, по которым обязательно разграничение полномочий, являются: транспорт, территориальное планирование, стратегическое планирование, отходы, водоснабжение, водоотведение (канализация), энергоснабжение, образование, туризм, культура, здравоохранение (Ahrend et al., 2014, p. 12–13).

3.2. Разграничение компетенций в рамках каждой отрасли между органами власти, участвующими в управлении ГА

Существующее положение. Разделение обязанностей между субъектами управления ГА может происходить не только в отраслевом разрезе, но и внутри каждой отрасли (планирование, координация, предоставление услуг, контроль и т.п.).

Предложение. Внести изменения в закон № 131-ФЗ: предоставить МО и регионам право самостоятельно дробить сферу ответственности в рамках одной отрасли между уровнями управления ГА. В случае двухуровневой/региональной модели важно прописать возможность подчинения одного органа управления другому в рамках какой-то отрасли. Дать определение терминов «планирование», «координация», «предоставление услуги» и др.

3.3. Упростить процедуру передачи полномочий и средств от уровня местного самоуправления на уровень региональной власти в случае образования «агломерационных МО»

Существующее положение. В Приморском крае имеется прецедент по успешному регулированию развития ГА силами региональной власти, получившей часть полномочий от органов местного самоуправления на основании ч. 1 ст. 17 закона № 131-ФЗ[18]. О еще одном прецеденте в Нижегородской области пишет Е. С. Шугрина (Шугрина, 2018b, с. 9).

Предложение. При выборе региональной модели управления ГА необходимо законодательно подтвердить процедуру передачи полномочий и средств от местного самоуправления региону, предоставить типовой проект подобного договора. Данный процесс носит неоднозначный характер, осуждается рядом ученых (Бабун, 2016, с. 13), поэтому применять его надо выборочно.

3.4. Предоставление возможности «агломерационным МО» по договоренности с регионом/МО получать/отдавать полномочия, характерные для МО с другим статусом

Существующее положение. На данный момент полномочия МО закреплены в законе № 131-ФЗ. Амбициозные МО с целью дальнейшего развития вынуждены менять свой статус (например, из муниципального района в городской округ).

Предложение. Целесообразно дать право «агломерационным МО» менять свои полномочия без изменения своего статуса, что подтверждалось бы договорами с регионом/МО. Полномочия можно передавать на какой-то срок, временно. Это позволит МО оценить свои силы до преобразования.

[18] *О перераспределении* полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края [Электронный ресурс]: Закон Примор. края от 18.11.2014 № 497-КЗ. URL: http://docs.cntd.ru/document/423858797 (дата обращения: 28.07.2018).

4. Стимулирование агломерационного эффекта

Конечной целью правового регулирования развития ГА является не само по себе регламентирование отношений в рамках ГА, а стимулирование синергетического эффекта, ради которого, собственно, ГА и образуется. Органы управления могут создавать и развивать агломерационные эффекты грамотными действиями в области инфраструктуры, регулирования межмуниципального сотрудничества и др.

4.1. Документы по развитию ГА

Существующее положение. На данный момент федеральным законодательством не предусмотрена разработка основополагающих документов по развитию ГА. В иностранных ГА принимаются документы стратегического планирования, несколько документов территориального планирования, ряд документов государственно-частного партнерства[19].

Предложение. Целесообразна регламентация разработки документов по развитию ГА: «Стратегия пространственного развития», «Схема территориального планирования», «Стратегия социально-экономического развития», госпрограммы и т.п.

Стратегия пространственного развития должна разрабатываться только для ГА федерального значения и быть согласована со Стратегией пространственного развития России.

Формально Градостроительный кодекс РФ не запрещает соседним МО разработку общего документа территориального планирования. Закрепление в этом основополагающем документе термина «Схема территориального планирования городской агломерации», регламента ее разработки и утверждения окажет содействие тем МО, которые позиционируют себя как ГА.

4.2. Введение статистического наблюдения за ГА

Существующее положение. Для эффективной делимитации ГА важно учитывать связи между МО. Сейчас в России органы статистики не ведут сбор значений показателей, применяемых для оценки агломерационного эффекта и связности ГА (например, значения суточной миграции). В ЕС метрополитенские регионы имеют обширную статистическую базу[20]. Также статистику по ГА ведет Организация экономического сотрудничества и развития[21].

Предложение. Органам статистики начать исследование миграционной активности между потенциальными частями ГА, взаимодействия между предприятиями по использованию общей инфраструктуры (статистика по работе кластеров предприятий), а также показателей единства рынков и т.п. Следует понимать, что для статистики ГА недостаточно простой суммы статистик частей ГА. Важно изучение взаимодействия между МО, населением и пред-

[19] *Comparative* Study on Metropolitan Governance. Report 2014. P. 47 [Электронный ресурс]. URL:https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative_study_on_metropolitan_governance_eng.pdf (дата обращения: 27.07.2018).

[20] *Eurostat*. Metropolitan Regions. Database [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/data/database (дата обращения: 17.07.2018).

[21] *The OECD* Metropolitan Areas Database Visualized through the Metropolitan eXplorer. A User's Guide. 2016 [Электронный ресурс]. URL: https://measuringurban.oecd.org/content/The%20OECD%20Metropolitan%20eXplorer.pdf (дата обращения: 17.07.2018).

приятиями в ГА, что требует разработки специфических показателей (Veneri, 2015, p. 11).

4.3. Временный пересмотр распределения федеральных/региональных налогов в пользу «агломерационных МО»

Существующее положение. Согласно Налоговому кодексу РФ (НК РФ), сейчас существуют 3 местных, 3 региональных, 8 федеральных налогов и сборов (ст. 13–15). Часть того или иного налога может поступать на разные уровни управления, что отражается в Федеральном законе от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», а также в Бюджетном кодексе РФ (гл. 7–9) (таблица).

Местные бюджеты имеют колоссальное недофинансирование, что ставит их в зависимость от трансфертов иных уровней власти и подрывает основы местного самоуправления. По данным за 2016 год собственные доходы МО составили 2352 млрд руб., из них налоговые и неналоговые доходы – 1331,1 млрд руб. (56,6 %), межбюджетные трансферты и безвозмездные поступления без учета субвенций – 1020,9 млрд руб. (43,4 %)[22]. Таким образом, повышается зависимость МО от иных уровней власти. На 2016 год дотации составляли больше 50 % от собственных доходов у 32 % всех МО России. Многие МО находятся на грани выживания. Конечно, регионы могут устанавливать отчисления от региональных налогов в пользу местных. Однако в 2016 году таким образом было перераспределено всего лишь 102,1 млрд руб. (9,7 % собственных доходов МО). На данный момент транспортный налог целиком зачисляется в региональный бюджет (в 2016 году только 6 регионов делились с МО), поэтому МО не слишком заинтересованы в создании благоприятных условий для развития транспорта. То же касается налога на прибыль организаций (17 % – регионам, 3 % – федеральному бюджету до 2020 года, ст. 284 Налогового кодекса РФ) и налога на имущество организаций.

Предложение. Целесообразно для «федеральных агломерационных МО», выигравших конкурс на участие в госпрограмме по развитию ГА, законодательно закрепить поступление части транспортного налога, налога на имущество организаций, налога на прибыль организаций в местные бюджеты (например, по 15 %). Закрепление носит временный характер (например, на срок действия полномочий выбранных органов управления) с условием пересмотра в случае невыполнения целевых показателей госпрограммы. Это послужит достаточно сильной мотивацией для органов местного самоуправления к решению агломерационных проблем, межмуниципальному сотрудничеству и развитию ГА.

4.4. Регулирование стандартов муниципальных услуг в ГА

Существующее положение. Качество муниципальных услуг в разных частях ГА может значительно различаться. Население часто лишено рычагов влияния на поставщиков услуг.

[22] *Информация* о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год. М.: Мин-во финансов Рос. Федерации, 2017. С. 6 [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf (дата обращения: 17.07.2018).

Таблица / Table

Распределение налогов по уровням бюджетной системы / Tax distribution by budgets

Уровень	Налог	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Муниципальный бюджет (городской округ)
Федеральный	НДС	100 %	–	–
Федеральный	Акцизы	Зависит от вида	Зависит от вида	Регион может установить отчисления
Федеральный	НДФЛ	–	85 %	15 %
Федеральный	Налог на прибыль организаций	85 %	15 %	Регион может установить отчисления
Федеральный	НДПИ	Зависит от вида	Зависит от вида	–
Федеральный	Водный	100%	–	–
Федеральный	Сборы (п. 9 ст. 13 НК РФ)	Зависит от вида	Зависит от вида	–
Федеральный	Госпошлина	Зависит от вида	Зависит от вида	Зависит от вида
Региональный	Налог на имущество организаций	–	100 %	Регион может установить отчисления
Региональный	Налог на игорный бизнес	–	100 %	–
Региональный	Транспортный налог	–	100 %	Регион может установить отчисления
Местный	Земельный налог	–	–	100 %
Местный	Налог на имущество физических лиц	–	–	100 %
Местный	Торговый сбор	–	–	Для городов федерального значения

Источник: составлено автором по Налоговому кодексу Российской Федерации[23], Федеральному закону от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»[24].

[23] *Налоговый* кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31.07.1998 № 146-ФЗ. Часть первая [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 18.07.2018).

[24] *О федеральном* бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]: Федер. закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения: 18.07.2018).

Предложение. Предоставить населению путем голосования через электронные сервисы самому определять «пакет потребляемых услуг», что должно отражаться на стоимости их предоставления. Например, вывозить мусор из конкретного района два или один раз в неделю (Стародубровская и др., 2004, с. 26). Практика электронного голосования имеется в ряде стран мира (Норвегии, Швейцарии, Эстонии и др.), эксперименты проводились и в России[25].

4.5. Методика оценки эффективности органов управления ГА

Существующее положение. В России существуют утвержденные методики оценки эффективности работы региональной[26] и муниципальной[27] власти.

Предложение. Для оценки эффективности агломерационной работы субъектов управления ГА нужна методика, которая не должна быть копией перечисленных выше. Существуют специальные критерии эффективности управления ГА (Slack, 2007, p. 8–13). Поэтому создание новой методики через группировку ныне используемых показателей не совсем верный путь. Агломерационный эффект нуждается в особом учете. Необходимо исследовать, как минимум, административный эффект экономии, эффект масштаба при предоставлении муниципальных услуг, эффект локализации от улучшения инфраструктуры, эффект урбанизации в виде роста экономики ГА в целом. Как вариант, возможно оценивать эффективность управления ГА в относительных показателях: насколько данная ГА опережает среднее значение (Kamal-Chaoui and Spiezia, 2004, p. 58–59).

4.6. Кадровое обеспечение для управления ГА

Существующее положение. Развитие ГА может сопровождаться ростом нагрузки на муниципальных служащих, что подталкивает органы местного самоуправления к расширению штата бюрократического аппарата. Существует риск возникновения сопротивления руководителей высшего звена МО против поглощения их МО более успешным соседом.

Предложение. В «агломерационных МО» необходимо ввести ограничительные нормативы по количеству работников органов местного самоуправления на 10 000 человек населения МО (как это определено в отношении депутатов в ч. 6 ст. 35 закона № 131-ФЗ). Одновременно привязать зарплату чиновников и депутатов к показателю, характеризующему зарплату по МО (например, средняя, медиана и т.п.). Вместе с тем следует отметить спорность привязки именно к средней зарплате[28], поэтому для каждого подразделения

[25] *Материалы* к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом» [Электронный ресурс]. URL: http://cikrf.ru/about/board/int/churov/int_churov_dist.html (дата обращения: 27.07.2018).

[26] *Об оценке* эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 14.11.2017 № 548. URL: http://docs.cntd.ru/document/555634921 (дата обращения: 25.07.2018).

[27] *Об оценке* эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 28.04.2008 № 607. URL: http://docs.cntd.ru/document/902098953# (дата обращения: 25.07.2018).

[28] *Письмо* Минфина России от 11.05.2018 № 03-04-05/31624 [Электронный ресурс]. URL: http://www.v2b.ru/documents/pismo-minfina-rf-ot-11-05-2018-03-04-05-31624/ (дата обращения: 25.07.2018).

администрации «агломерационных МО» для обоснования зарплат можно рассчитывать интегральный показатель, включающий показатели как по МО в целом, так и по курируемой им сфере. Такие меры не позволят разрастаться штату, простимулируют рост административной эффективности. Одновременно нужно выделить средства на проведение обучения основам управления ГА среди государственных/муниципальных служащих, курирующих агломерационное управление и проекты.

Для снижения сопротивления при территориальном расширении ядра ГА следует закрепить за руководящими работниками администрации преобразуемого МО право на рабочее место в новой администрации/МФЦ.

4.7. Выпуск агломерационных облигаций под реализацию проектов

Существующее положение. На Московской бирже торгуются федеральные, региональные, муниципальные облигации. Выпуск облигаций позволяет привлекать средства под выгодный процент. Однако небольшим муниципалитетам сложно в одиночку пройти процедуру листинга и привлечь средства под межмуниципальные проекты.

Предложение. Разработать порядок выпуска агломерационных облигаций. Их выпускает пул «агломерационных МО», связанных между собой поручительством, под конкретные агломерационные проекты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье обобщены основные предложения по совершенствованию правового регулирования развития ГА. Предложения сгруппированы по четырем направлениям. Закрепление понятийной терминологии, связанной с ГА, – первостепенная задача законодателя. Важно определить не только термин «городская агломерация», но и производные от него.

Для выявления ГА и определения уровня их развитости большое значение приобретает создание федеральной и региональной методики. Это обусловлено тем, что федеральный центр должен сконцентрироваться на тех ГА, которые играют ключевую роль для развития страны. Регионы же могут иметь собственное видение на развитие своего пространства, поэтому тоже должны иметь инструменты самостоятельного агломерационного строительства. МО, входящим в ГА по указанным методикам, целесообразно присвоить статус «агломерационное МО». Таким образом, либерализация коснется только части МО в России.

ГА не смогут развиваться при подавлении местного самоуправления, поэтому его укрепление – насущная необходимость сегодняшнего дня. Органы местного самоуправления совместно с региональными органами государственной власти способны определить оптимальную модель управления ГА и реализовать агломерационные проекты. Усиление позиций муниципальной власти в высокоразвитых ГА (например, в столицах регионов) может послужить катализатором для противостояния между органами региональной власти и муниципальными администрациями, что способно затормозить дальнейшее развитие ГА. Для устранения этих рисков важно

предусмотреть возможность для региональной власти принимать участие в управлении ГА.

Некоторые МО сами являются малыми агломерационными системами расселения. В связи с чем вопрос о совершенствовании управления МО важен для дальнейшего получения агломерационного эффекта.

Дальнейшее развитие положений данной статьи лежит в плоскости изучения зарубежного агломерационного законодательства и статистики, глубокой проработки выдвинутых предложений вплоть до формулирования конкретных поправок в федеральные законы, разработки ряда вышеупомянутых методик, конструировании новых структур в управлении ГА.

Положения данной статьи могут быть применены законодателем при проектировании новых нормативно-правовых актов по развитию ГА.

Библиографический список

Бабун Р. В. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. 2016. № 6. С. 9–18.

Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н., Лычагина Л. Л., Минаев Н. Н., Подопригора Ю. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р. Управление городскими агломерациями. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2015. 100 с.

Георгиева Т. П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4. С. 94–96.

Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36. URL: http://отрасли-права.рф/article/1430 (дата обращения: 27.07.2018).

Любовный В. Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1. С 5–16.

Мельников А. П. Система местного управления и самоуправления в КНР // Философия и социальные науки. 2008. № 3. С. 82–86.

Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Под ред. В. Б. Зотова. М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы, 2010. 296 с.

Петухов Р. В., Луценко Е. В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 6. С. 93–102.

Сивинцева О. В., Титова С. Р. Местное самоуправление как институт публичного участия: траектории развития в России и Китае // Власть. 2016. Т. 24, № 12. С. 87–92.

Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: Ин-т экономики переход. периода, 2004. 151 с.

Швецов А. Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 17–21.

Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018a. № 2. С. 39–43.

Шугрина Е. С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // LEX RUSSICA. 2017. № 2. С. 17–25. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.017-025.

Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018b. № 2. С. 8–12.

Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance [Электронный ресурс] / Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University. 2015. 31 янв. 41 p. URL: https://sustainablecities.net/wp-content/uploads/2016/12/Paper-1_Urban-Mexico-Need-for-Metro-Governance.pdf (дата обращения: 17.07.2018).

Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations [Электронный ресурс] / OECD Regional Development Working Papers. 2014. № 4. 49 p. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz43zldh08p-en.pdf (дата обращения: 08.07.2018). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en.

Andersson M. Metropolitan Regions as Governance Systems: Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2015. 78 p. [Электронный ресурс]. URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/unpacking_metropolitan_governance.pdf (дата обращения: 25.07.2018).

Dijkstra L., Poelman H. Regional Typologies: A Compilation [Электронный ресурс] // Regional Focus. 2011. № 1. P. 1–16. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf (дата обращения: 27.07.2018).

Kamal-Chaoui L., Spiezia V. Metropolitan Governance and Economic Competitiveness // Urban Public Economics Review. 2004. № 2. P. 41–62.

Loibl W., Etminan Gh., Gebetsroither-Geringer E., Neumann H.–M., Sanchez-Guzman S. Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends [Электронный ресурс] // Urban Agglomeration / Ed. by M. Ergen. London: IntechOpen, 2018. P. 29–63. URL: https://cdn.intechopen.com/pdfs/59481.pdf (дата обращения: 18.07.2018). DOI: http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.73524.

Slack E. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance [Электронный ресурс] / Policy Research Working Paper. 2007. № 4317. 67 p. URL: https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317 (дата обращения: 27.07.2018). DOI: https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317.

Uchida H., Nelson A. Agglomeration Index towards a New Measure of Urban Concentration [Электронный ресурс] / WIDER Working Paper Series. 2010. № 29. 18 p. URL: https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf (дата обращения: 24.07.2018).

Veneri P. Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering? [Электронный ресурс] / OECD Regional Devel-

opment Working Papers. 2015. № 1. 29 p. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js3d834r3q7-en.pdf (дата обращения: 21.07.2018). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en.

Информация об авторе

Павлов Юрий Владимирович – старший преподаватель кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0001-8280-2522
ResearcherID: N-8763-2017
Электронный адрес: pavlov-mlad@mail.ru

Статья получена 9 августа 2018 года

UDC 352.07:332.14
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488

IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF URBAN AGGLOMERATIONS DEVELOPMENT

Yuriy V. Pavlov
Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya str., Samara, 443090, Russia
ORCID: 0000-0001-8280-2522
ResearcherID: N-8763-2017
E-mail: pavlov-mlad@mail.ru

For citation:
Pavlov, Yu. V. (2018), "Improvement of Legal Regulation of Urban Agglomerations Development", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 466–488, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.

Introduction. In Russia 58% of the population lives in agglomeration settlement systems. Over the past years, public authorities have been actively studying the possibility of obtaining an additional impulse for the development of the economy through stimulating the agglomeration effect. Regulatory framework for agglomerations development in Russia is far from being thoroughly developed.

Aims. Identification of the top-priority tasks to improve the legal regulation of urban agglomerations development, formulation of conceptual proposals to achieve the set goals is the aim of this article.

Methods. Analyses of existing gaps in the legislation regulating agglomeration development, analogy method were used.

Results. A set of proposals on the legislation to regulate urban agglomerations development is presented, covering the following issues: is it necessary to create

a special type of agglomeration municipality, what type of metropolitan governance model to choose, how to regulate the mechanisms for stimulating the agglomeration, etc. The proposals are grouped into four areas: terminology, stimulation of agglomeration effect, differentiation of powers of administrative bodies, improvement of the legislation on municipality's transformation and municipal governance in metropolitan area.

Conclusion. The propositions formulated in the article can be used by federal, regional, municipal authorities in developing their legal regulation of urban agglomerations development. The proposals partly use real-life foreign experience adapted to Russian conditions. The proposals vary in the level of detail from conceptual ideas to specific amendments to the articles of laws.

Keywords: urban agglomeration; metropolitan governance model; local self-government; legal regulation; intermunicipal cooperation; agglomeration effect

References

Babun, R. V. (2016), "The modern situation in local government of Russia", *Mestnoe pravo*, no. 6, pp. 9–18.

Volchkova, I. V., Eliseev, A. M., Danilova, M. N., Lychagina, L. L., Minaev, N. N., Podoprigora, Yu. V., Ufimtseva, E. V. and Shadeiko, N. R. (2015), *Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami* [Management of urban agglomerations], Tomsk State University of Architecture and Building Publishing House, Tomsk, Russia.

Georgieva, T. P. (2016), "Agglomerations in Russia: when practice is ahead of theory", *Byudzhet*, no. 4, pp. 94–96.

Gritsenko, E. V. (2014), "Urban agglomerations: in search of territorial organization optimal model (comparative legal analysis)", *Constitutional and Municipal Law*, no. 10, pp. 28–36 [Online], available at: http://отрасли-права.рф/article/1430 (Accessed July 27, 2018).

Lyubovnyy, V. Ya. (2015), "Urban agglomerations of Russia: from natural to targeted development", *Municipality: economics and management*, no. 1, pp. 5–16.

Melnikov, A. P. (2008), "Local Government and Self-Government System in the PRC", *The Journal of Philosophy and Social Sciences*, no. 3, pp. 82–86.

Zotov, V. B. (ed.) (2010), *Organizatsiya upravleniya i samoupravleniya v krupneishikh gorodakh: sovremennoe sostoyanie i problem* [Organization of management and local government in the largest cities: current status and problems], State University of Management Publishing House, Moscow Metropolitan Governance University Publishing House, Moscow, Russia.

Petukhov, R. V. and Lutsenko, E. V. (2017), "Legal regulation of agglomerations: theoretical approaches and foreign practices", *Mestnoe pravo*, no. 6, pp. 93–102.

Sivintseva, O. V. and Titova, S. R. (2016), "Local self-government as an institution of public participation: development trajectories in Russia and China", *Vlast'*, vol. 24, no. 12, pp. 87–92.

Starodubrovskaya, I., Slavgorodskaya, M. and Zhavoronkov, S., (2004), *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v gorodakh federal'nogo znacheniya*

[Organization of local self-government in cities of federal significance], Institute for the Economy in Transition, Moscow, Russia.

Shvetsov, A. N. (2018), "Municipal and Public Administration of City Agglomerations", *Municipal property: economics, law, management*, no. 2, pp. 17–21.

Shugrina, E. S. (2018a), "Models of Russian agglomerations management", *State Power and Local Self-government*, no. 2, pp. 39–43.

Shugrina, E. S. (2017), "Peculiarities of the legal status of different types of municipalities", *LEX RUSSICA*, no. 2, pp. 17–25, doi: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.017-025.

Shugrina, E. S. (2018b), "A Discussion on the Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia", *Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 2, pp. 8–12.

Aguinaga, E., Aranda, A., Ardis, L., Ferguson, G. and Reza, S. M. (2015), "Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance", Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University [Online], available at: https://sustainablecities.net/wp-content/uploads/2016/12/Paper-1_Urban-Mexico-Need-for-Metro-Governance.pdf (Accessed July 17, 2018).

Ahrend, R., Gamper, C. and Schumann, A. (2014), "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations", OECD Regional Development Working Papers, no. 4 [Online], available at: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz43zldh08p-en.pdf (Accessed July 8, 2018), doi: http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en.

Andersson, M. (2015), *Metropolitan Regions as Governance Systems: Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn, Germany [Online], available at: https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/unpacking_metropolitan_governance.pdf (Accessed July 25, 2018).

Dijkstra, L. and Poelman, H. (2011), "Regional Typologies: A Compilation", *Regional Focus*, no. 1, pp. 1–16 [Online], available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf (Accessed July 27, 2018).

Kamal-Chaoui, L. and Spiezia, V. (2004), "Metropolitan Governance and Economic Competitiveness", *Urban Public Economics Review*, no. 2, pp. 41–62.

Loibl, W., Etminan, Gh., Gebetsroither-Geringer, E., Neumann, H.–M. and Sanchez-Guzman, S. (2018), "Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends", in Ergen M. (ed.), *Urban Agglomeration*, IntechOpen, London, UK, pp. 29–63 [Online], available at: https://cdn.intechopen.com/pdfs/59481.pdf (Accessed July 18, 2018), doi: http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.73524.

Slack, E. (2007), "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance", Policy Research Working Paper, no. 4317 [Online], available at: https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317 (Accessed July 27, 2018), doi: https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317.

Uchida, H. and Nelson, A. (2010), "Agglomeration Index Towards a New Measure of Urban Concentration", WIDER Working Paper Series, no. 29 [Online],

available at: https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf (Accessed July 24, 2018).

Veneri, P. (2015), "Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering?", OECD Regional Development Working Papers, no. 1 [Online], available at: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js3d834r3q7-en.pdf (Accessed July 21, 2018), doi: http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en.

Received August 9, 2018

UDC 338.43:338.24
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-489-501

RURAL TERRITORIES DEVELOPMENT THROUGH THE GOVERMENT SUPPORT OF BIOENERGY

Marko D. PETROVIĆ
Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia

Natalia A. VUKOVIC
Ural State Forest Engineering University, Yekaterinburg, Russia

For citation:
Petrović, M. D. and Vuković, N. A. (2018), "Rural Territories Development through the Government Support of Bioenergy", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 489–501, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-489-501.

Introduction. Sustainable economic development of rural territories, especially remote areas development, is one of the priorities in government management in many countries in the world. The basis of sustainable development is the renewable energy. The paper looks at the relevant issues related to the rural areas' development under government policy in the field of sustainable development and bioenergy. The study investigates the issue through the case study of Russia. The paper looks at the relevant issues related to the rural areas' development under the alternative energy and bioenergy. The study presents an overview of scientific research in government policy instruments for bioenergy under in the frame of sustainable development and economic aspects. The most relevant issue for the rural territories - the implementation of small energy generation based on biofuel – should be dealt with comprehensively and viewed from economic to socio-environmental prospective. The role of government is to provide government support for such projects at the state level.

Aims. The main aim of this article is to investigate the theoretical base of the government policy in the field of government support of bioenergy. Also the article looks at how the problem of energy supply for remote rural areas in Russia can be settled successfully by developing the network of small bioenergy plants, which are quickly growing in rural forested areas. Bioenergy development in the rural territories also will allow starting new high-tech production in remote and northern regions, providing them with an autonomous energy sources. The methods of theoretical research (systems analysis, abstraction and concretization, idealization, etc.), as well as the methods of empirical research (method of expert assessment, comparison, analogy, and generalization) are applied in the study.

Results. Theoretical and practical solution of the research task will allow to complete and develop the domestic and world scientific knowledge in the field of alternative ecologically safe energy, to promote the development of mono-economy regions and to stimulate economic development and growth of the bioenergy capacity in the largest forested regions of Russia (with the possible establishment of export-oriented industries). The results that will be obtained during the project implementation are of high scientific and practical value for popularization of the green economy concept based on renewable energy, for its development in Russia and in countries with similar economic and climatic conditions, such as Canada, Finland, Norway, Switzerland and others.

Conclusion. The research shows how the usage of local fuel solves the problem of providing electricity and heating to the remote settlements regardless of their remoteness and availability of transportation routes. Besides, the implementation of a small boiler operating on wood chips will help to create employment of local population, which has a very positive social

 © Petrović M. D. and Vuković N. A., 2018

impact. Creating boiler systems based on bioenergy generated with woodchip in municipalities will reduce the transportation costs of electricity and heating.

Key words: rural territory; rural development; government policy; bioenergy; renewable energy; wood chips; remote areas; government support; regional green economy

INTRODUCTION

Energy consumption is an objective condition for the existence of mankind. The population is growing steadily. Naturally, the amount of consumed resources is continuously increasing. This fully applies to energy resources that are used in all sectors of the economy and spheres of social life. The growth of consumption of various kinds of energy and resources sharply increases with the promotion of world economy on the path of industrialization and accelerated economic development. So, compared to the mid-twentieth century, the consumption and generation of electricity in the world has increased more than 15 times; in the past 5 years, energy consumption in the dynamically developing countries increased in China by 76 %, in India – by 31 %, in Brazil – by 18 %. With the existing rates of economic growth and the consumption, resources or traditional sources of fuel and energy (coal, oil, gas, etc.) would be exhausted in the next 100-150 years. Thus, the costs of their extraction are constantly increasing.

The Russian energy supply system on the major part of its territory (65 %) is largely decentralized, resulting in problems of sustainable energy supply for the rural areas residents. The usage of coal, oil, gas and refined products as fuel for remote territories is always connected with the problem of transporting fuel over long distances, which is not only costly, but also risky. There is no guarantee against untimely or not fully performed purchase and delivery of fuel, and consequently, it is a great risk for the life of local population. The problem is not resolved by bringing electricity to these settlements, because there is always a danger due to natural (freezing rain, hurricanes) and anthropogenic (theft of wires, etc.) factors. At the same time Actual Statistics shows that the cheapest and most available raw material for bioenergy is wood chips. Also bioenergy generation units based on wood chips do not require big investments and use simple technology. So the problem of energy supply for rural remote areas in Russia can be settled successfully by the development of the network of small bioenergy plants, which are quickly growing in rural forested areas.

At present, the drop in oil prices under liberal currency regime stimulates a high inflation and collapse of credit activity (Domashchenko, 2016); that is why the bioenergy sector based on wood chips, while producing a complex positive effect on the economy, can provide for a prospective development of state-private partnership.

In spite of its attractiveness, bioenergy based on wood chips is still not developed enough due to bureaucracy procedures.

THEORETICAL BASIS

At the same time, this approach has been actively investigated world-wide, many scientists resuming about effectiveness of bioenergy based on wood chips in rural areas. In Europe, the issue of forest biomass sustainable utilization, especially wood chips, for energy is investigated by many scientists (Sikkema and Fiorese, 2014; Busch and Thiele, 2015; González et al., 2015). The experience of bringing a low carbon energy supply for rural areas into practice in Germany is investigated by T. Jenssen, A. König and L. Eltrop (Jenssen et al., 2014). In Belgium it has been researched by B. Rugani, K. Golkowska, I. Vázquez-Rowe et al. (Rugani et al., 2015). In Italy the economic assessment of biomass production is studied by F. Sgroi, A. Di Trapani, M. Foderà et al. (Sgroi et al., 2015). B. Cavicchi, J. Bryden and M. Vittuari look at the experience of using biomass in Norway (Cavicchi et al., 2014). In Sweden the issue is investigated by C. Waldenström, R. Ferguson, C. Sundberg et al. (Waldenström et al., 2016). In the UK we can find a similar research in the works of P. Sinclair, B. Cohen, Y. Hansen et al. (Sinclair et al., 2015).

Changing residential energy demand can play an essential role in transitioning to a green economy (Huang et al., 2018; Niamir et al., 2018), especially in non-industrial remote areas. Subsidizing alternative sources of energy has an important environmental impact of stimulating replacement of non-renewable resources and thus promoting low-carbon transfer. (Gu et al., 2018; Li and Sun, 2018). Extending green supply chain management activities to manufacturing small and medium enterprises in a developing economy have lately been thoroughly researched both in Russian and abroad (Mafini and Loury-Okoumba, 2018; Mingaleva et al., 2017), the research being extremely important for the development of mono-oriented economies and non-industrial remote areas.

In Russia the development of bioenergy is outlined in the following basic documents (Makar and Yarasheva, 2017):

1) Energy Strategy of Russia until 2030[1];

2) State program "Energy savings and improving energy efficiency for the period until 2020"[2];

3) State program "Industry development and increasing competitiveness until 2020[3];

4) State program "Agriculture development and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food for 2013–2020[4];

[1] *Energy* strategy of Russia until 2030 [Online]: Order of the Russian Government dated November 30, 2009 no. 1715-r, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94054/ (Accessed July 1, 2018).

[2] *On approval* of the state program "Energy saving and improving energy efficiency for the period until 2020" [Online]: Order of the Russian Government dated December 27, 2010 no. 2446-r, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_109625 (Accessed July 1, 2018).

[3] *On approval* of the Russian Federation state program "Industry development and increasing competitiveness until 2020" [Online]: Government resolution dated April 15, 2014 no. 328, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162176/8d648bec4eab78b541d473f109d614c798e52283/ (Accessed July 1, 2018).

[4] *On State* program for agriculture development and regulation of markets for agricultural products, raw materials and food for 2013–2020 [Online]: Government resolution dated July 14, 2012 no. 717, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133795/5303cbf5887f046040d640a02a9a5be568d44695/ (Accessed June 28, 2018).

5) "Road map" "Biotechnology and genetic engineering development" for 2018–2020[5].

Also the Government of the Russian Federation issued a whole set of instructions regarding the implementation of the bioenergy strategy:

– Main directions of the state policy in the sphere of increasing the energy efficiency of the electric power industry using renewable energy sources for the period to 2020, approved by the Order of the Russian Government dated January 8, 2009 no. 1-r;

– the Order of the Russian Government dated May 28, 2013 no. 861-r "On Amendments to Main directions of the state policy in the sphere of increasing the energy efficiency of the electric power industry using renewable energy sources for the period to 2020, approved by the Order of the Russian Government dated January 8, 2009 no. 1-r".

However, the above programs do not include provisions for bioenergy, being limited to energy generation from sun, wind and water. (Table 1, Table 2), which can be viewed as a significant drawback of the government programs.

Table 1 / Таблица 1

Target indicators of generating facilities capacity based on renewable energy sources in the Russian Federation, MW / Целевые показатели мощности энергогенерирующих объектов на базе биотоплива в Российской Федерации, МВт

Generating units functioning on the basis of renewable energy sources by groups	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Generating units functioning on the basis of wind energy	100	250	250	500	750	750	1000	3600
Generating units functioning on the basis of solar energy	120	140	200	250	270	270	270	1520
Generating units functioning on the basis of water energy with capacity under 25 MW per year	18	26	124	124	141	159	159	751
Total:	238	416	574	874	1161	1179	1429	5871

Source: Compiled by the authors on the basis of Main directions of the state policy in the sphere of increasing the energy efficiency of the electric power industry using renewable energy sources for the period to 2020[6].

[5] *On approval* of the action plan (the "road map") "Biotechnology and genetic engineering development" for 2018–2020 [Online]: Order of the Russian Government dated February 28, 2018 no. 337-r, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_292369/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (Accessed June 28, 2018).

[6] *On Main* directions of the state policy in the sphere of increasing the energy efficiency of the electric power industry using renewable energy sources for the period to 2020 [Online]: Order

Table 2 / Таблица 2

Target indicators of electrical generating equipment production based on alternative energy in the Russian Federation, MW / Целевые показатели производства электроэнергии объектов, работающих на базе биотоплива в Российской Федерации, МВт

Generating units functioning on the basis of renewable energy sources by groups	Commissioning	Allocation
Generating units functioning on the basis of solar energy Generating units functioning on the basis of wind energy	2014	35 %
	2015	55 %
	2016–2017	65 %
	2018–2020	65 %
Generating units functioning on the basis of solar energy	2014–2015	50 %
	2016–2020	70 %
Generating units functioning on the basis of wind energy	2014–2015	20 %
	2016–2017	45 %
	2018–2020	65 %

Source: Compiled by the authors on the basis of Main directions of the state policy in the sphere of increasing the energy efficiency of the electric power industry using renewable energy sources for the period to 2020[7].

In 2012, the government made efforts to improve regulations relating to bioenergy, specifically related to production of renewable resource for generating electrical power and development of biotechnology. Russia adopted the Comprehensive Program on Development of Biotechnology through 2020 (BIO 2020) in April 2012. Also in 2008, following orders issued by President of the Russian Federation (dated March 4, 2008 no. Pr-347), the Russian Government (dated March 6, 2008 no. R-834) and the Ministry of Agriculture (dated August 11, 2008 no. AC-13/4789), the Federal Center for the Development of Bioenergy was established on the basis of the State Scientific Institution "All-Russian Research Institute of Agricultural Mechanization" (GNU VIM) of the Rosselkhozakademia.

RESULTS

Currently, the situation with energy supply in rural areas is inconsistent. The southern, northern western and central parts of Russia mostly have centralized energy supply, while Urals, Siberia and Far Eastern regions have low energy security, both centralized and decentralized systems.

The share of bioenergy generation units in the total number of energy generation in the country is unreasonably small and wood chips mainly remain in the forest as a by-product. Russia is annually cutting about 130 million cubic meters of wood, and this indicator may increase to 550 million cubic meters (275 million tons),

of the Russian Government dated January 8, 2009 no. 1-r, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83805/ (Accessed June 27, 2018).

[7] Ibidem.

with wood chips (the cutting waste) amounting approximately to 40 % or 370 million cubic meters (185 million tons).

The model of bioenergy based on processing wood chips which is the waste of the logging process dominates in science and practice. The authors propose to change the existing approach and consider using wood chips from cleaning and thinning cuttings for bioenergy in forested distant territories. Should this develop, wood chips can become the main raw material for generating bioenergy. In addition, one of the sources for wood chips can be low-quality wood, which is mainly the waste of logging and is not used by enterprises, for example, in Russia.

Implementation of the solution offered by the authors makes it possible to build a complex approach to the development of the remote territories, with the following effects:

– utilization of low-quality wood, obtained during logging, cleaning and thinning cuttings in forestry, especially after forest fires;

– solving finance problems in cleaning and thinning in forestry, by including these activities into the complex budget of bioenergy generation thus making them free for forest management;

– ensuring forest maintenance promoting the cultivation of highly resistant plantings, which effectively performs a protective forest function;

– creation of new jobs at bioenergy facilities (provision of raw materials; operating and maintenance of energy generation facilities);

– generation of cheap energy for the needs of local population in non-urban distant areas which is mainly the great problem for local authorities.

Most studies of economic aspects of undeveloped regions were effectively carried out in close regional frame within sector approach, determining factor of achievement of optimal sector and global development at the level of state and region (Kubović, 1974). Regional development is considered as a dynamic process of improvement of regional structures in order to create new potentials (Bogunović, 1991). The main resource for development in remote forested areas is forest (wood). The efficient consumption of wood in timber industry, economic accessibility of forest resources and the methods of evaluation of economic availability of forest resources are deeply considered in a majority of modern scientific research (Tretyakov, 2015; Fedorenchik and Lednicky, 2010; Gerasimov et al., 2013).

In the authors' point of view, using bioenergy based on wood chips from cleaning and thinning in forest is most appropriate for the "growth and development of poles" model of regional development (Perroux, 1970). In Perroux's original theory the growth pole referred to linkages between firms and industries. "Propulsive firms" are those that are large compared with other firms and generate induced growth through inter-industry linkages as the industry expands its output. It means that due to cheap energy generation from wood chips it is possible to attract and stimulate new business projects, which will develop and diversify local economy.

The creating of small individual bioenergy enterprises based on wood chips derived from low-quality wood in remote areas provides solutions for the following:

– generation of cheap energy for remote settlements for electricity and heating systems;

– uninterrupted supply of bioenergy produced from wood chip for electricity and heating sys-terms;

– implementation of a cost-effective investment project in economically underdeveloped regions, resulting in the growth of the gross regional product;

– provision of new employment;

– improvement of the ecological situation in the regions by forest rehabilitation and recovery and ecological recycling of wood waste produced during harvesting and silvicultural operations.

Bioenergy development in the Russian Federation will also allow creating new high-tech production in remote and northern regions, providing them with an autonomous energy sources.

To achieve these goals it is necessary to develop theoretical and methodological provisions in the field of alternative power engineering, in particular, bio-energy and green economy, in the context of Russia, as well as the development and testing of program-methodical complex evaluation of the potential of alternative energy development in Russia's regions during the formation of the national model of "green" economy. This formulation of the problem corresponds to modern research trends in the world of science, aimed at looking for the solution of economic and social development issues, overcoming the threat of "energy hunger", preventing further contamination of the environment and global climate change, preventing the reduction of life quality of population. Development of alternative energy is directly connected with these important issues, as it ensures the necessary volumes of energy production and consumption based on renewable resources, eliminates pollution and raises energy production efficiency.

The solution of this problem is possible on the basis of the development of promising energy - bioenergy wood fuel. This kind of energy production is economically feasible through the use of wood waste, reducing dependence on a monopoly supplier, and also allows using autonomous energy installation. Autonomous energy installation, being a number 1 world's natural resources reserve according to FAO (Food and Agricultural Organization) can turn out to be very promising for Russia.

The development of green economy is possible through creating prerequisites for a significant development of modern scientific knowledge in the field of green economy aimed at the following:

1) to determine the factors promoting development of alternative energy in the Russian regions, with focus on bioenergy, based on wood fuel, under the transition to the national model of "green" economy;

2) to define the basic conditions necessary for the successful development of alternative energy in the regions of Russia with emphasis on bioenergy wood fuel under transition to the national model of "green" economy" with the consideration of the "green" economy" practice in countries close to Russia's economic and climatic conditions, such as Canada, Finland, Norway, Switzerland and others.

Theoretical and practical solution of this task will allow to complete and develop the domestic and world scientific knowledge in the field of alternative ecologically safe energy, to resolve the problem of mono-economy regions development

and to stimulate economic development and growth of the bioenergy capacity in the largest forested regions of Russia (with the possible establishment of export oriented industries).

CONSLUSION

The research shows how the usage of local fuel provides a solution to providing electricity and heating to the remote settlements regardless of their remoteness and availability of transportation routes.

Besides, the implementation of a small boiler operating on wood chips will help to create employment for local population, which has a very important social impact. Creating boiler systems based on bioenergy generated with wood chips in the municipal units will reduce the transportation costs of electricity and heating. It will stimulate the development of small enterprises for harvesting of fuel wood and its preparation, improve the ecological situation and the fire extinguishing systems in the neighboring settlements and eliminate the risk of default situations in heat and electricity supply in winter. Nowadays all necessary conditions for the project implementation of distributed low power generation on renewable biofuels in remote forested areas are present, with available modern high-efficiency equipment production for bioenergy generation from wood chips.

Investments into projects of bioenergy based on wood are effective and they will be attractive as being economical, for banks not only in Russia, but also worldwide (Jovanović et al., 2012). The real-life practices in Russia demonstrate the effectiveness of bioenergy based on wood chips as a tool of neo-industrialization of regional industrial systems with multiplier effects (Lavrikova et al., 2015).

Finally, the implementation of bioenergy generation based on wood chips in remote areas has complex multi-sector effects in economy, ecology, forestry and social sphere.

Although there are indications that bioenergy generation based on wood chips will give a vigorous development impulse to business activities in the rural forested areas, given the strong economic reasons it might not be that quickly introduced at municipal enterprises, because the government is very conservative and slow to introduce innovations in energy sector

ACKNOWLEDGMENTS

The research has been done as based on the objectives of the Russian Federation Ministry of Education and Science government contract on research for Ural State Forest Engineering University (topic no. 26.8660.2017/8.9 “The Re-search Methodology of Forms of Economic and Technological Reality in the Aspect of Sustainable Forest Management”).

References

Bogunovic, A. (1991), *Regionalna ekonomika* [Regional Economics], Narodne Novine, Zagreb, Croatia.

Busch, G. and Thiele, J. C. (2015), "The Bioenergy Allocation and Scenario Tool (BEAST) to Assess Options for the Siting of Short Rotation Coppice in Agricultural Landscapes: Tool Development and Case Study Results from the Göttingen District", in Manning, D. B., Bemmann, A., Bredemeier, M., Lamersdorf, N. and Ammer, Ch. (ed.), *Bioenergy from Dendromass for the Sustainable Development of Rural Areas*, Wiley-VCH, Weinheim, Germany, pp. 23–44, doi: https://doi.org/10.1002/9783527682973.ch4.

Cavicchi, B., Bryden, J. M. and Vittuari, M. (2014), "A Comparison of Bioenergy Policies and Institutional Frameworks in the Rural Areas of Emilia Romagna and Norway", *Energy Policy*, vol. 67, pp. 355–363, doi: 10.1016/j.enpol.2013.12.059.

Domashchenko, D. V. (2016), "Correlation between Economic Growth, Oil Prices and the Level of Monetization of Economy in Oil and Gas Exporting Countries: Challenges for Russia", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 1, pp. 96–107, doi: 10.15838/esc/2016.1.43.6.

Fedorenchik, A. S. and Lednicky, V. A. (2010), *The Energy Use of Low Quality Wood and Wood Waste*, Belarusian State Technological University Publishing House, Minsk, Republic of Belarus.

Gerasimov, Y., Senko, S. and Karjalainen, T. (2013), "Nordic forest energy solutions in the Republic of Karelia", *Forests*, vol. 4, no. 4, pp. 945–967, doi: https://doi.org/10.3390/f4040945.

González, A., Riba, J. R., Puig, R. and Navarro, P. (2015), "Review of Micro- and Small-Scale Technologies to Produce Electricity and Heat from Mediterranean Forests' Wood Chips", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 43, pp. 143–155, doi: 10.1016/j.rser.2014.11.013.

Gu, J., Renwick, N. and Xue, L. (2018), "The BRICS and Africa's Search for Green Growth, Clean Energy and Sustainable Development, *Energy Policy*, vol. 120, pp. 675–683, doi: 10.1016/j.enpol.2018.05.028.

Huang, S. K., Kuo, L. and Chou, K. L. (2018), "The Impacts of Government Policies on Green Utilization Diffusion and Social Benefits – A Case Study of Electric Motorcycles in Taiwan", *Energy Policy*, vol. 119, 473–486, doi: 10.1016/j.enpol.2018.04.061.

Jenssen, T., König, A. and Eltrop, L. (2014), "Bioenergy Villages in Germany: Bringing a Low Carbon Energy Supply for Rural Areas into Practice", *Renewable Energy*, vol. 61, pp. 74–80, doi: 10.1016/j.renene.2012.08.014.

Jovanović, A., Vuković, D. and Zakić, N. (2012), "Allocation Problems of Institutional Support for Regional Development Financing in Serbia", *Actual Problems of Economics*, vol. 138 , pp. 370–380.

Kubovic, B. (1974), *Regionalna ekonomika* [Regional Economics], Informator, Zagreb, Croatia.

Lavrikova, Y. G., Suvorova, A. V. and Kotlyarova, S. N. (2015), "Accounting of Multiplier Effect as a Required Element in Assessing the Effects of Social Programs", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 6, pp. 123–138, doi: 10.15838/esc/2015.6.42.7.

Li, J. and Sun, C. (2018), "Towards a Low Carbon Economy by Removing Fossil Fuel Subsidies?", *China Economic Review*, vol. 50, pp. 17–33, doi: https://doi.org/10.1016/j.chieco.2018.03.006.

Mafini, C. and Loury-Okoumba, W. V. (2018), "Extending Green Supply Chain Management Activities to Manufacturing Small and Medium Enterprises in a Developing Economy", *South African Journal of Economic and Management Sciences*, vol. 21, no. 1, pp. 1–12, doi: http://dx.doi.org/10.4102/sajems.v21i1.1996.

Makar, S. V. and Yarasheva, A. V. (2017), "Development of Regional Forest Potential of Russia in the Context of Bio-Economic Trend", in Gaol, F. L., Filimonova, N. and Hutagalung, F. (ed.), *Managing Service, Education and Knowledge Management in the Knowledge Economic Era*, CRC Press, London, UK, pp. 13–18, doi: 10.1201/9781315269146-4.

Mingaleva, Z., Vukovic, N. and Radovanovic, M. (2017), "Solar Energy Application in Houses Heating Systems in Russia", *International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering and Education*, vol. 5, no. 1, pp. 141–148, doi: 10.5937/IJCRSEE1701141M.

Niamir, L., Filatova, T., Voinov, A. and Bressers, H. (2018), "Transition to Low-Carbon Economy: Assessing Cumulative Impacts of Individual Behavioral Changes", *Energy policy*, vol. 118, pp. 325–345, doi: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.03.045.

Perroux, F. (1970), "Note on the Concept of Growth Poles", in McKee, D., Dean, R. and Leahy, W. (ed.), *Regional Economics: Theory and Practice*, The Free Press, N.Y., USA, pp. 93–104.

Rugani, B., Golkowska, K., Vázquez-Rowe, I., Koster, D., Benetto, E. and Verdonckt, P. (2015), "Simulation of Environmental Impact Scores within the Life Cycle of Mixed Wood Chips from Alternative Short Rotation Coppice Systems in Flanders (Belgium)", *Applied Energy*, vol. 156, pp. 449–464, doi:10.1016/j.apenergy.2015.07.032.

Sgroi, F., Di Trapani, A. M., Foderà, M., Testa, R. and Tudisca, S. (2015), "Economic Assessment of Eucalyptus (Spp.) for Biomass Production as Alternative Crop in Southern Italy", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 44, pp. 614–619, doi: 10.1016/j.rser.2015.01.032.

Sikkema, R. and Fiorese, G. (2014), "Use of Forest Based Biomass for Bioenergy in EU–28", *Research for Rural Development*, vol. 2, pp. 7–13.

Sinclair, P., Cohen, B., Hansen, Y., Basson, L. and Clift, R. (2015), "Stakeholder Engagement within the Sustainability Assessment of Bioenergy: Case Studies in Heat, Power and Perennial and Annual Crops from the UK", *Biomass and Bioenergy*, vol. 73, pp. 11–22, doi: 10.1016/j.biombioe.2014.11.017.

Tretyakov, A. G. (2015), "Economic Accessibility of Forest Resources: Its Determining Factors and the Accuracy of the Estimates", *Forestry Engineering Journal*, no. 1, pp. 274–287, doi: 10.12737/11285

Waldenström, C., Ferguson, R., Sundberg, C., Tidåker, P., Westholm, E. and Akerskog, A. (2016), "Bioenergy From Agriculture: Challenges for the Rural Development Program in Sweden", *Society & Natural Resources*, vol. 29, no. 12, pp. 1467–1482, doi: https://doi.org/10.1080/08941920.2016.1150538.

Information about authors

Marko D. Petrović – Ph.D., Research Associate, Geographical Institute "Jovan Cvijić" of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), 9 Djure Jakšića, Belgrade, 11000, Serbia
ORCID: 0000-0002-6561-0307
ResearcherID: I-3554-2016
E-mail: m.petrovic@gi.sanu.ac.rs

Natalia Vuković – Ph.D., Full Professor, Faculty of Economics and Management, Ural State Forest Engineering University, 37 Sibirskii trakt, Yekaterinburg, 622100, Russia
ORCID: 0000-0002-4593-2835
ResearcherID: M-9931-2016
E-mail: shpak17121978@gmail.com

Received July 28, 2018

УДК 338.43:338.24
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-489-501

РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ ЧЕРЕЗ ГОСУДАРТВЕННУЮ ПОДДЕРЖКУ БИОЭНЕРГЕТИКИ

Марко Д. Петрович
Географический институт "Йован Цвиич" Сербской академии наук и искусств (САНИ), 9 Джура Якшич, Белград, 11000, Сербия
ORCID: 0000-0002-6561-0307
ResearcherID: I-3554-2016
Электронный адрес: m.petrovic@gi.sanu.ac.rs

Наталия А. Вукович
ФГБОУ ВО «Уральский государственный лесотехнический университет», 622100, Россия, Екатеринбург, Сибирский тракт, 37
ORCID: 0000-0002-4593-2835
ResearcherID: M-9931-2016
Электронный адрес: shpak17121978@gmail.com

Для цитирования:
Petrović M. D., Vuković N. A. Rural Territories Development through the Government Support of Bioenergy // Ars Administrandi. 2018. Vol. 10, № 3. P. 489–501. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-489-501.

Введение: устойчивое экономическое развитие сельских территорий, в особенности отдаленных, является приоритетной задачей государственного управления во многих странах мира. Возобновляемые источники энергии лежат в основе такого развития. В статье рассматриваются проблемы сельских территорий в свете государственной политики в области биоэнергетики и устойчивого развития на примере Российской Федерации. Представлен обзор научной литературы по теме исследования. Определено, что создание малых энергостанций, работающих на биотопливе, является актуальным для сельских территорий и должно изучаться комплексно, как с точки зрения экономических, так и социально-экологических эффектов. Обосновывается необходимость государственной поддержки проектов малой энергетики на биотопливе.

Цель: изучение государственной политики в сфере поддержки проектов в области биоэнергетики. Кроме того, рассматриваются возможности решения проблемы снабжения энергоресурсами отдаленных сельских территорий в России путем развития сети малых энергостанций, работающих на биотопливе, все чаще появляющихся в районах, имеющих значительные лесные ресурсы. Развитие биоэнергетики также может стимулировать создание высокотехнологичного производства в отдаленных территориях и северных регионах, обеспечивая их автономными источниками энергии.

Методы: теоретического исследования (системный анализ, методы абстрагирования и конкретизации, идеализации и др.), а также методы эмпирического исследования (экспертной оценки, сравнения, аналогии и генерализации).

Результаты: дополнена научная база проектов по созданию альтернативных, экологически безопасных энергоресурсов, способствующих экономическому развитию моноотраслевых территорий и стимулирующих рост биоэнергетического потенциала регионов России, обладающих большими лесными ресурсами. Полученные результаты имеют важное научное и практическое значение для популяризации концепции «зеленой» экономики, в основе которой лежит идея возобновляемых источников энергии, для ее дальнейшего распространения в России и странах, имеющих сходные экономические и климатические условия (Канада, Финляндия, Норвегия, Швейцария и др.).

Выводы: исследование показало, что использование местных топливных ресурсов может решить проблему электро- и теплоснабжения сельских территорий, независимо от их удаленности и наличия транспортных магистралей. Использование малых котельных станций, работающих на древесной щепе, способствует снижению затрат на транспортировку электро- и теплоэнергии, а также созданию рабочих мест для местного населения, тем самым оказывая положительное социальное воздействие.

Ключевые слова: сельские территории; развитие сельских территорий; государственная политика; биоэнергетика; возобновляемые источники энергии; древесная щепа; отдаленные районы; государственная поддержка; региональная «зеленая» экономика

БЛАГОДАРНОСТИ

Работа проведена на основании задания на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации ФГБОУ ВО «Уральский государственный лесотехнический университет» (тема № 26.8660.2017/8.9 «Методология исследований форм экономико-технологической реальности в аспекте устойчивого управления лесопользованием»).

Статья получена 28 июля 2018 года

УДК 351.754
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ: ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРАВИЛА И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ПЕРМИ)

А. С. ЗУЙКИНА
Пермский национальный исследовательский политехнический университет, г. Пермь, Россия

В. Л. НИКИТИНА
Пермский национальный исследовательский политехнический университет, г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Зуйкина А. С., Никитина В. Л. Публичные слушания: процедурные правила и результаты проведения (на примере города Перми) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 502–518. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518.

Введение: в последние годы существенное значение придается расширению и развитию различных форм осуществления населением права на местное самоуправление. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» систематизировал данные формы и впервые предусмотрел публичные слушания. Актуальность исследования определяется важностью выявления специфики функционирования данного института в сфере принятия публичных решений, а также потребностью совершенствования нормативно-правового регулирования порядка проведения публичных слушаний.

Цель: анализ проведения публичных слушаний в административном центре Пермского края – городе Перми, а также выявление особенностей функционирования данного института общественного участия в сфере градостроительства.

Методы: концепция народовластия, заложенная в основе российской системы местного самоуправления, институциональный подход, сравнительный анализ, а также методы включенного наблюдения, интервью, анкетирования. Эмпирической основой исследования выступают нормативно-правовые акты федерального и местного уровней власти, данные по количеству и характеру проведенных в Перми публичных слушаний, протоколы и заключения по итогам их проведения (более 500 документов), материалы наблюдения за ходом проведения публичных слушаний, интервью с их участниками, а также материалы анкетирования жителей.

Результаты: анализ массива данных о проведенных в городе Перми с 2013 по 2016 год публичных слушаний позволил определить общее количество мероприятий, структуру участников, наиболее распространенные и «острые» вопросы, а также проблемы, которые возникают в процессе их проведения. Выявлена специфика проведения публичных слушаний в Перми по вопросам градостроительства.

Выводы: несмотря на то, что заключения, оформляемые по результатам публичных слушаний, носят рекомендательный характер, они учитываются при принятии решений органами местного самоуправления в г. Перми.

Ключевые слова: публичные слушания; народовластие; органы местного самоуправления; муниципальные правовые акты; градостроительство; генеральный план

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы особое значение в процессе осуществления местного самоуправления придается различным формам активизации граждан (Ekman

© Зуйкина А. С., Никитина В. Л., 2018

and Amna, 2012; Richter and Hatch, 2013; Gilbert, 2016). Все большую популярность получает практика общественного участия в бюджетном процессе: от проектов прямого участия жителей в распределении средств местных бюджетов (самообложение граждан и инициативное бюджетирование) до традиционных форм рекомендательного характера – публичных слушаний (Skelcher, 1993; Goetz and Gaventa, 2001; Chambers, 2007; Wenger, 2011). Что касается последних, то как среди политиков, так и среди ученых распространено мнение, что итоги обсуждения на публичных слушаниях носят формальный характер и фактически не влияют на принятие муниципального акта. Тем не менее, как показывает опыт функционирования института публичных слушаний в ряде муниципальных образований, зачастую негативные заключения жителей по поводу тех или иных решений власти позволяют изменить вектор, направленность деятельности органов местного самоуправления.

Данные о проведении публичных слушаний в различных муниципалитетах показывают, что местные власти активно используют данную форму, тем самым разделяя с общественностью ответственность за принятие наиболее важных решений по вопросам развития территории (Бондарь и Георгиева, 2016; Соловьев, 2015; Davis and Whittington, 1998).

Интересным представляется раскрыть особенности функционирования института публичных слушаний в городе Перми как в разрезе этапов – от выдвижения инициативы до подведения итогов, так и относительно рассмотрения конкретных вопросов, выносимых на публичные слушания.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В основу данного исследования положена концепция народовластия, раскрывающая возможность и необходимость реализации различных форм общественного участия в принятии публичных решений (Dahl, 1969; Lewis, 2013). Институциональный подход позволяет раскрыть основные «правила игры», структурирующие процесс взаимодействия участников публичных слушаний (Axelrod, 1984; Peters, 2005). Посредством количественного метода раскрывается динамика статистических показателей проведения публичных слушаний в Перми в 2013–2016 годы. Сравнительный анализ позволяет выявить особенности их организации в разрезе отдельных вопросов, а также в динамике по годам[1]. Проблемы проведения публичных слушаний определяются посредством применения методов интервью и анкетирования[2]. В результате использования метода наблюдения раскрываются особенности участия общественности, бизнеса и власти в публичных слушаниях в г. Перми[3].

[1] *Документы* по организации и проведению публичных слушаний // Архив материалов публичных слушаний, представленных на сайте Администрации г. Перми по адресу: http://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing/ и в Ведомственном архиве администрации г. Перми.

[2] *Интервью* с участниками публичных слушаний, проведенное в январе и мае 2017 года // Из лич. арх. авт.; *результаты* анкетирования жителей г. Перми (более 50 чел. в возрасте от 21 до 45 лет), проведенного в апреле 2017 года // Из лич. арх. авт.

[3] *Материалы* включенного наблюдения за ходом проведения публичных слушаний в Кировском и Индустриальном районах г. Перми в сентябре и декабре 2016 года, марте и апреле 2017 года // Из лич. арх. авт.

Прообразом публичных слушаний в современной России ряд исследователей называют порядок обсуждения проектов решений местных советов в период существования СССР (Баулина, 2011, с. 8). Однако, принимая во внимание, что вплоть до 90-х годов XX века местное самоуправление было включено в систему государственной власти, все же, на наш взгляд, обсуждение различных вопросов в муниципальных органах сложно отнести к зачаткам публичных слушаний. Фактически этот процесс жестко контролировался партийными органами и властью (Зенин, 2008; Холопов, 2015).

Отдельные исследователи находят зачатки публичных слушаний в регулировании – также в советское время – порядка проведения собраний и сходов граждан (Тамазов, 2007, с. 18–19; Фадеев, 2014, с. 405). При этом отмечается их формальный характер, не предполагающий особых дискуссий, преимущественная инициатива власти по их проведению.

В. А. Холопов считает публичные слушания особой формой демократии на муниципальном уровне. «Это "демократия обсуждения", или "консультативная демократия", занимающая промежуточное место между прямой и представительной» (Холопов, 2015, с. 20). При этом М. А. Очеретина, исследуя функционирование данного института, не относит его к институтам народовластия, так как «решения, принимаемые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер для органов власти» (Очеретина, 2009а, с. 13). Российской законодательной практике соответствует позиция В. В. Комаровой, которая определяет публичные слушания как «одну из форм непосредственного народовластия» (Комарова, 2005, с. 18).

Публичные слушания выступают способом обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с обязательным участием жителей муниципалитета. Тем самым законодательно устанавливается предмет публичных слушаний – только проекты муниципальных актов, территория проведения – муниципальное образование, субъекты инициативы – определенный круг лиц, указанных в ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Формой проведения таких слушаний является ведение «открытой свободной дискуссии» (Очеретина, 2009а, с. 25). Особое значение имеет принятие итогового решения по результатам обсуждения.

Из анализа социально-правовой природы публичных слушаний можно заключить, что данная форма народовластия позволяет населению участвовать в обсуждении различных, наиболее важных вопросов местного значения, а органам местного самоуправления – учитывать мнение населения по предложенным вопросам. Сущность публичных слушаний, как пишет З. Г. Тамазов, позволяет «привести учет мнения населения по вопросам местного значения в определенную систему, при которой это мнение получает особый правовой статус» (Тамазов, 2007, с. 9).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе формирования новой модели местного самоуправления в конце 80-х – начале 90-х годов XX века стал оформляться и институт публичных

слушаний (Очеретина, 2009b; Зенин, 2012; Никитина и Зуйкина, 2017). Первый закон о местном самоуправлении в Российской Федерации, принятый в 1995 году, не закреплял публичные слушания как форму обсуждения муниципальных актов. Новая для страны форма участия населения в осуществлении местного самоуправления применялась в некоторых муниципальных образованиях в инициативном порядке (Васильев, 2013).

Только в 2003 году публичные слушания приобрели правовую форму (Зацепа, 2009). Закон № 131-ФЗ впервые предусмотрел публичные слушания, закрепил обязательность их проведения как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Согласно данному нормативному правовому акту обязательному рассмотрению на публичных слушаниях подлежат:

– вопросы, связанные с обсуждением проекта устава муниципального образования или изменений и дополнений в него, кроме случаев, которые касаются приведения данного устава в соответствие с положениями Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Федерации;

– проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

– проекты планов и программ развития муниципального образования; правил землепользования и застройки; планировки и межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ; правил благоустройства территорий; а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства; отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой;

– вопросы о преобразовании муниципального образования, кроме случаев, когда для этого требуется получение согласия жителей, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Общий перечень вопросов, по которым возможно проведение публичных слушаний, определен в актах органов местного самоуправления. В частности, в г. Перми действует Положение о публичных слушаниях, принятое Пермской городской думой в 2005 году[4]. Согласно этому акту публичные слушания – это «форма реализации прав жителей муниципального образования (общественности) на участие в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения» (п. 1.2). В нем определены одиннадцать вопросов, обязательных к рассмотрению на публичных слушаниях. Так, помимо вопросов, зафиксированных в федеральном законодательстве, в данный перечень включены вопросы установления публичных сервитутов в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Выявим особенности проведения публичных слушаний в городе Перми на разных этапах этого процесса.

[4] *Об утверждении* Положения о публичных слушаниях в городе Перми [Электронный ресурс]: Решение Перм. гор. Думы от 22.02.2005 № 32. URL: http://docs.cntd.ru/document/438906260 (дата обращения: 04.06.2018).

1. Выдвижение инициативы.

В п. 3 вышеупомянутого Положения определены три субъекта права инициативы проведения публичных слушаний. Первым инициатором указано население. При этом в документе не определено конкретное число жителей города, необходимое для подачи инициативы. Кроме того, инициаторами проведения публичных слушаний могут выступать органы местного самоуправления – Пермская городская Дума и Глава города Перми. Анализ решений о проведении публичных слушаний в г. Перми показывает, что чаще всего именно последний выступает инициатором проведения публичных слушаний.

В соответствии с п. 4.1. Положения для принятия решения о назначении публичных слушаний его инициаторы (заинтересованные лица) направляют в Пермскую городскую Думу, Главе города следующие материалы: тему и обоснование ее общественной значимости со ссылкой на отношение к вопросам местного значения; состав инициативной группы; иные документы.

2. Назначение и подготовка слушаний.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения и Пермской городской Думы, назначаются решением последней; проводимые по инициативе Главы города Перми, – его постановлением. Дата проведения публичных слушаний не должна превышать два месяца со дня принятия решения о назначении.

Организационный комитет публичных слушаний в г. Перми – это коллегиальный орган, сформированный на паритетных началах из должностных лиц местных органов власти и представителей общественности, осуществляющий действия по подготовке и проведению публичных слушаний. Функции оргкомитета можно разделить на информационные и организационные. В частности, информационные функции связаны с обязанностью оргкомитета обеспечить опубликование информации о теме, перечне основных вопросов, месте и времени проведения публичных слушаний в СМИ и на официальном сайте администрации г. Перми. Анализ показал, что информация, размещенная на сайте, зачастую является единственным источником данных о проведении слушаний. Кроме того, используются такие формы размещения документов, как стенды в местах проведения публичных слушаний, объявления на стенах домов, заборах и т.п.

Организационные функции оргкомитета связаны с составлением списков должностных и иных лиц, которых необходимо пригласить на публичные слушания, назначением ведущего публичных слушаний, определением регламента проведения собрания, очередности выступлений.

Следует отметить, что срок проведения публичных слушаний в г. Перми с момента оповещения жителей о времени проведения до дня проведения не может быть менее 7 дней и более одного месяца, за исключением публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности.

3. Проведение публичных слушаний.

Как правило, публичные слушания проводятся в течение одного дня путем организации собрания. В то же время в г. Перми зафиксированы случаи проведения публичных слушаний в течение нескольких дней либо в течение месяца. Наиболее продолжительны слушания, связанные с обсуждением вне-

сения изменений в Генеральный план, они могут касаться всех административных районов города.

Участниками публичных слушаний являются любые заинтересованные лица, что способствует широкому охвату аудитории. Докладчиками обязательно выступают сами авторы проектов муниципальных актов и документов, относящихся к вопросу публичных слушаний, а также приглашенные эксперты и иные участники. По итогам дискуссии должны быть сформулированы общие подходы к обсуждаемому муниципальному акту.

Слушания признаются состоявшимися при соблюдении общего порядка проведения, наличии точек зрения по представленной проблематике.

Решения (заключения) должны быть отражены в протоколе собрания. Именно протокол позволяет выделить те замечания и предложения, которые были высказаны в ходе публичных слушаний, а также отразить ответы на поставленные во время обсуждения вопросы.

4. Опубликование результатов слушаний.

В течение семи дней со дня проведения публичных слушаний оргкомитет, в соответствии с Положением, рассматривает все поступившие от участников слушаний заявления и включает их в итоговый документ. При этом не фиксируется информация о том, были ли одобрены органами власти данные заявления.

Анализ решений (заключений) по итогам публичных слушаний в 2013–2016 годах показал, что ни в одном из них не встречается информация об одобрении или неодобрении поставленных на рассмотрение вопросов. Как в заключениях, так и в протоколах отражены общие мнения участников публичных слушаний по поводу вынесенных на обсуждение вопросов.

Итоговый документ (заключение) направляется в орган или должностному лицу, назначившему публичные слушания. Итоги обсуждения подлежат обязательному размещению на официальном сайте администрации г. Перми. Они в обязательном порядке прилагаются к пакету документации и должны учитываться органами местного самоуправления при принятии соответствующего решения. Срок обнародования итогового документа не может быть более двух месяцев со дня проведения публичных слушаний.

Посредством применения метода статистического анализа авторами рассмотрены материалы публичных слушаний, которые проводились в Перми с 2013 по 2016 годы. В таблице представлена информация, полученная в ходе данного анализа. Согласно результатам исследования, ежемесячно в г. Перми назначаются от 5 до 30 публичных слушаний по различным вопросам. Как показывают данные, представленные в таблице, в изучаемый период количество публичных слушаний увеличилось, что указывает на наличие в административной повестке проектов муниципальных актов, обязательных к рассмотрению на публичных слушаниях.

Подавляющее большинство выносимых на рассмотрение вопросов составляют вопросы получения разрешений в сфере градостроительства (более 90 %). Ежегодно проводятся публичные слушания по проекту городского бюджета, а также по отчету о его исполнении. Необходимо также отметить публичные слушания, связанные с обсуждением схем теплоснабжения города. Причиной резкого роста количества публичных слушаний в 2015–2016 годы, на наш взгляд, явля-

ется стремление предпринимательских структур к освоению территории Перми, строительству жилых комплексов, изменению разрешенного вида землепользования. При этом в процессе исследования оказалось сложным отследить активность граждан при проведении слушаний, так как в протоколах не отмечается число участников публичного обсуждения. Не осуществляется и их регистрация. Проведенный авторами анализ протоколов и заключений по результатам публичных слушаний показывает, что это формальные документы, в содержании которых не раскрываются мнения и позиции участников.

Таблица / Table

Особенности проведения публичных слушаний в Перми в 2013–2016 годах / Features of public hearings in Perm in 2013–2016

Параметры	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Общее количество	123	93	145	208
Участники	Жители города, представители бизнеса и органов местного самоуправления			
Специфика вопроса (доля в %)	92 % – вопросы градостроительства и землепользования; 8 % – принятие бюджета, сервитуты, вопросы теплоснабжения	94 % и 6 % соответственно	91 % и 9 % соответственно	92 % и 8 % соответственно
Инициатива	В 3 случаях – Департамент градостроительства и архитектуры города Перми; в 1 случае (по принятию бюджета) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города и иные лица; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют	В 2 случаях (по принятию бюджета и рассмотрению отчета об его исполнении) – Пермская городская Дума; в остальных – Глава города; инициативы от населения отсутствуют

1	*2*	*3*	*4*	*5*
Наиболее «острые» вопросы	По исполнению бюджета г. Перми за 2012 год (май); по изменению генерального плана г. Перми (ноябрь 2013 года), прошли во всех районах города и стали наиболее продолжительными в истории	По исполнению бюджета г. Перми за 2013 год (май), характеризуются широким участием общественности	По исполнению бюджета г. Перми за 2014 год (май), проведены с приглашением представителей общественных объединений и советов самоуправления города, экспертов и специалистов, жителей города, журналистов; по проекту Устава города (июль); по проекту нового зоопарка, характеризуются широким участием общественности	По исполнению бюджета г. Перми за 2015 год (май); по изменению генерального плана г. Перми (октябрь-ноябрь)

Источник: составлено авторами на основании анализа материалов публичных слушаний, представленных в архивах администрации города Перми и администрации губернатора Пермского края.

Рассмотрим подробнее публичные слушания по вопросам градостроительства, которые составляют подавляющее большинство среди вопросов, выносимых на обсуждение.

До принятия Градостроительного кодекса РФ обсуждение данных вопросов на публичных слушаниях носило необязательный характер, отсутствовала процедура их рассмотрения. С 2006 года ситуация изменилась: в ст. 28 Градостроительного кодекса РФ определено, что публичные слушания по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, в том числе по внесению в них изменений, с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке. Вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования также подлежит обсуждению на публичных слушаниях. В п. 10 пермского Положения отдельно определены особенности организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности. В отличие от иных публичных слушаний, эти проводятся не ранее чем через четырнадцать рабочих дней после дня

опубликования правового акта об их назначении. В течение пяти дней производится размещение экспозиции, демонстрационных материалов и иных информационных документов.

Именно вопросы градостроительства привлекают особое внимание горожан. Как правило, индивидуальные предприниматели или компании планируют возвести те или иные постройки на земельных участках, не предназначенных для этого. Публичные слушания в этих случаях играют важную роль для выявления общественной реакции и обозначения интересов жителей.

Следует отметить, что отдельные вопросы, выносимые на публичные слушания в сфере градостроительства, имеют особое значение, связанного, с одной стороны, с тем, что привлекают внимание широкой общественности, с другой – влияют на принятие важных для развития территории решений (Гудзь и др., 2014). По замечанию М. Д. Сафаровой, г. Пермь входит в число городов-миллионников, где власти активно используют данную форму участия граждан для обсуждения любых проектов в сфере градостроительства (Сафарова, 2015).

Так, общественный резонанс вызвали публичные слушания, посвященные обсуждению двух проектов изменений генерального плана, в период с 5 по 28 ноября 2013 года. Было собрано более 1500 обращений жителей, их количество в три раза превысило количество обращений, поступивших при обсуждении проекта генерального плана в конце 2010 года (452 обращения). Большая часть обращений была направлена в городскую администрацию от противников изменений генерального плана. 17 поправок касались изменения функционального назначения территории. Это были наиболее продолжительные в истории города публичные слушания, что связано с наличием устойчивых противоположных мнений по вопросам, выносимым на общественное обсуждение. Особенностью данных слушаний стало то, что они были проведены на восьми разных площадках, охватив почти все районы г. Перми. Можно отметить эффективность данных публичных слушаний, так как власти города услышали горожан и не утвердили отвергнутые населением предложения об изменении генерального плана.

Наиболее активно жители высказывались в отношении размещения нового зоопарка на территории Черняевского леса, второе место с большим отрывом занял вопрос освоения территории эспланады, далее – территории в долине реки Данилихи, бывшего аэропорта «Бахаревка». Остальные изменения генерального плана г. Перми вызвали незначительные отклики у горожан. Жители выступили против строительства на эспланаде торгового центра, указали на необходимость организации подземных парковок с целью разгрузки улиц Ленина и Петропавловской, а также на ряд недостатков общественных пространств, типичных для российских городов (отсутствие общественных туалетов и кафе).

Так, особенно остро шло обсуждение вопроса о размещении зоопарка в Черняевском лесопарке. Среди доводов активистов и представителей научного сообщества – указание на ценность леса как природного объекта (Зуйкина, 2017). В результате противостояния общественности и региональной власти было определено новое место под зоопарк в микрорайоне Нагорный

(публичные слушания от 6 октября 2015 года). По словам представителей гражданского общества, именно на публичных слушаниях они увидели и услышали друг друга, после чего консолидировали усилия против позиции властей, создали Пермскую зеленую коалицию и провели серию мероприятий в защиту леса. «На публичных слушаниях мы узнали, кто наши единомышленники. В этом смысле публичные слушания сыграли важную стартовую роль в организации совместных протестных действий», – отмечает секретарь Пермской зеленой коалиции Мария Черемных[5].

Повышенный интерес горожан вызывают публичные слушания, связанные со строительством различных объектов. Так, в 2016 году в г. Перми состоялись слушания по проекту строительства мечети в центре города. Данный религиозный объект на участке площадью 928 кв. м должен был появиться недалеко от Центрального рынка. Местные жители собрали более 50 подписей против его строительства. Их опасения касались формирования места возможного компактного поселения мигрантов. По результатам прошедших 30 мая 2016 года слушаний негодование общественности вызвали манипуляции власти с количеством людей, которые будто бы поддержали инициативу по возведению мечети. Кроме того, существенным недостатком в организации данных слушаний стал тот факт, что ни в одном из пермских СМИ или на страницах социальных сетей не были сообщены дата, время и место проведения мероприятия. Открытые общественные протесты в декабре 2016 года привели представителей власти к осознанию необходимости поиска альтернативной площадки для строительства мечети.

Таким образом, результаты публичных слушаний по вопросам градостроительства во многом зависят от активности участия горожан, от убедительности их позиции, наличия аргументированной базы, масштабов общественного участия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование проведения публичных слушаний в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, где закрепляются общие требования, а также на уровне местного самоуправления, где в отдельных актах определяются специальные требования. В частности, в г. Перми правовой основой проведения публичных слушаний выступают Устав города и соответствующее Положение. На публичных слушаниях в обязательном порядке должны обсуждаться проекты устава, бюджета муниципального образования, развития территорий, генерального плана города, правил землепользования и застройки, а также их изменения. Подавляющее большинство выносимых на рассмотрение вопросов составляют вопросы получения разрешений в сфере градостроительства (более 90 %). Они же, как правило, наиболее продолжительны по времени и могут охватывать все административные районы города.

В процессе проведения публичных слушаний в г. Перми можно выделить следующие этапы: 1) выдвижение инициативы; 2) назначение и подготовка

[5] *Интервью* с Марией Черемных от 02.02.2016 // Из лич. арх. авт.

слушаний; 3) непосредственное проведение; 4) опубликование результатов (заключения).

В большинстве случаев инициатива о проведении публичных слушаний исходит от Главы города. Как показал анализ, сами жители, имея такую возможность, не пользуются ею. Несмотря на увеличение в последние годы числа публичных слушаний, отследить количество их участников не представляется возможным из-за отсутствия такой информации в протоколах, непроведения процедуры регистрации.

Следует отметить, что значимость публичного обсуждения тех или иных вопросов во многом зависит от активности горожан, степени вовлечения общественности в дискуссию. Недостатком в организации публичных слушаний по вопросам градостроительства является их проведение при низкой активности местных властей в вопросе оповещения населения.

На основании проведенного исследования авторами предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию института публичных слушаний в системе местного самоуправления г. Перми:

1. Особое внимание необходимо уделить итоговым документам. На наш взгляд, результаты публичных слушаний должны включать в себя не только общую информацию о проведении публичных слушаний, но и мнения участников по вопросу. Особое значение может иметь опубликование наряду с итоговым документом (протоколами и заключениями) стенограммы слушаний.

2. По результатам интервью с экспертами и опроса жителей было выявлено, что основная проблема в функционировании института публичных слушаний в г. Перми заключается в слабом информировании граждан: жители зачастую не знают, как и где проводятся данные мероприятия. В связи с этим, считаем, что администрация г. Перми может два раза в год организовать проведение специальных семинаров, на которых населению будут разъяснены правовые и организационные особенности проведения публичных слушаний, вопросы подачи инициативы и возможные последствия рассмотрения мнений граждан.

3. Необходимо внедрять в практику проведения публичных слушаний электронные технологии (Матренина, 2012). На первом этапе на официальном сайте администрации г. Перми должна быть опубликована информация о проведении публичных слушаний и установлены сроки для направления предложений по обсуждаемым вопросам. Следующий этап должен быть связан с тем, что желающие участвовать в публичных слушаниях заполняют регистрационную карту, в которой указывают инициалы и паспортные данные. Далее начинается этап обсуждения поставленного вопроса. После окончания проведения обсуждения в Интернете администратор систематизирует полученные данные и направляет их в орган местного самоуправления, который ответственен за проведение публичных слушаний. Наконец, информация об итогах проведения слушаний должна быть опубликована на сайте администрации города.

Данные рекомендации, по мнению авторов, позволят повысить интерес жителей Перми к публичным слушаниям и в целом общественную активность в реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Библиографический список

Баулина Е. И. Публичные слушания как форма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 29. С. 8–13.

Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 23–31.

Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 46–56.

Гудзь Т. В., Мельцова Е. С., Захарова М. И. Публичные слушания как инструмент участия жителей в принятии решений на примере обсуждения проектов внесения изменений в генеральный план города Перми // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2014. № 1. С. 129–147.

Зацепа О. О. Публичные слушания как элемент юридического механизма реализации принципа народовластия в России // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 2–4.

Зенин С. С. Понятие и признаки публичных слушаний как формы непосредственной демократии // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации: сб. ст., посвященных 75-летию со дня рождения акад. О. Е. Кутафина / Под ред. Е. И. Козловой. М.: Элит, 2012. С. 329–340.

Зенин С. С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. № 15. С. 16–18.

Зуйкина А. С. Факторы успеха и «провала» в деятельности локальных сообществ в ситуациях оспаривания городского пространства (на примере города Перми) // История пермского самоуправления в XVIII–XXI вв.: генезис, развитие, трансформация: материалы науч.-практ. конф., состоявшейся в рамках II Открытого город. ист. форума «Пермь: история города как история горожан» (26 окт. 2017 г.) / Редкол. М. Г. Нечаев, В. В. Коробкова, А. А. Маткин. Пермь: Новопринт, 2017. С. 85–94.

Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 16–21.

Матренина К. Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2012. № 3. С. 112–115.

Никитина В. Л., Зуйкина А. С. Функционирование института публичных слушаний в США и России: сравнительный анализ // Города и местные сообщества: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (г. Пермь, 20–23 марта 2017 г.). Т. 2 / Отв. ред. Б. И. Поварницын. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2017. С. 284–291.

Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2009а. 27 с.

Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. 2009b. Вып. 9. С. 433–443.

Сафарова М. Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 9. С. 21–35.

Соловьев С. Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24–29.

Тамазов З. Г. Публичные слушания как форма осуществления населением права на местное самоуправление: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2007. 34 с.

Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // LEX RUSSICA. 2014. № 4. С. 396–412. DOI: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035.

Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24.

Axelrod R. The Evolution of Cooperation. N.Y.: Basic Books, 1984. 243 p.

Chambers R. Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers. Brighton: Institute of Development Studies, 2007. 45 p.

Dahl R. The Concept of Power // Political Power: A Reader in Theory and Research / Ed. by R. Bell, D. V. Edwards, R. H. Wagner. N.Y.: The Free Press, 1969. P. 79–93.

Davis J., Whittington D. "Participatory" Research for Development Projects: A Comparison of the Community Meeting and Household Survey Techniques // Economic Development and Cultural Change. 1998. Vol. 47, № 1. P. 72–94. DOI: https://doi.org/10.1086/452387.

Ekman J., Amna E. Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. // Human Affairs. 2012. Vol. 22, № 3. P. 283–300. DOI: https://doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1.

Gilbert L. Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin's Russia // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68, № 9. P. 1553–1578. DOI: https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1250250.

Goetz A., Gaventa J. Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery. Brighton: Institute of Development Studies, 2001. 75 p.

Lewis D. Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse // Journal of Civil Society. 2013. Vol. 9, № 3. P. 325–340. DOI: https://doi.org/10.1080/17448689.2013.818767.

Peters G. B. Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. London, N.Y.: Continuum, 2005. 208 p.

Richter J., Hatch W. F. Organizing Civil Society in Russia and China: A Comparative Approach // International Journal of Politics, Culture, and Society. 2013. Vol. 26, № 4. P. 323–347. DOI: 10.1007/s10767-013-9148-5.

Skelcher C. Involvement and Empowerment in Local Services // Public Money and Management. 1993. Vol. 13, № 3. P. 13–20. DOI: https://doi.org/10.1080/09540969309387770.

Wenger E. Communities of Practice // International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences / Ed. by N. J. Smelser, P. B. Baltes. N.Y.: Elsevier, 2011. P. 2339–2342.

Информация об авторах

Зуйкина Анна Сергеевна – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного управления и истории ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0001-7643-5906

ResearcherID: O-8116-2018

Электронный адрес: votinova@inbox.ru

Никитина Валерия Львовна – магистрант образовательной программы «Современный город в системе государственного и муниципального управления» ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», 614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский проспект, 29

ORCID: 0000-0003-4152-3513

ResearcherID: P-1749-2018

Электронный адрес: leranik3@yandex.ru

Статья получена 16 июля 2018 года

UDC 351.754

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518

PUBLIC HEARINGS: PROCEDURAL RULES AND RESULTS (BASED ON THE EXAMPLE OF PERM CITY)

Anna S. Zuikina

Perm National Research Polytechnic University,

29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0001-7643-5906

ResearcherID: O-8116-2018

E-mail: votinova@inbox.ru

Valeria L. Nikitina

Perm National Research Polytechnic University,

29 Komsomolsky prospekt, Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-4152-3513

ResearcherID: P-1749-2018

E-mail: leranik3@yandex.ru

For citation:
Zuikina, A. S and Nikitina, V. L. (2018), "Public Hearings: Procedural Rules and Results (Based on the Example of Perm City)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 502–518, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-502-518.

Introduction. In recent years a growing significance is given to expansion and development of various forms of implementing the right for local government by the population. The Federal Law dated October 6, 2003 no. 131-FZ "On the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" systematized these forms and for the first time laid the provisions for public hearings. The relevance of the research is defined by importance of identifying specificity of the public hearings functioning as an institution in public decision-taking, as well as by a need to improve the standards and legal regulation of public hearings.

Aims. The analysis of public hearings in the administrative center of Perm Krai – the city of Perm, identification of specific features of their functioning in the sphere of urban planning are the aims of the article.

Methods. The following methods were used: the concept of democracy, central to the Russian local government system; institutional approach; the comparative analysis as well as methods of observation, interviews and surveys. The empirical basis of the research is formed by the normative legal acts of federal and local levels, data on quantity and the nature of the public hearings held in Perm, protocols and resolutions on their results (over 500 documents), materials of observations during the course of public hearings, residents surveys and participants interviews.

Results. The analysis of data array on public hearings held in 2013–2016 made it possible to assess the total quantity of events, participants structure, the most widespread and "sharpest" issues as well as problems arising in the course of holding public hearings. Specific features have been revealed of public hearings in Perm concerning urban planning.

Conclusion. Although the resolutions resulting from public hearings are of advisory nature, they are taken into consideration in decision-making by local government bodies in Perm.

Keywords: public hearings; democracy; local governments; municipal legal acts; urban planning; master plan

References

Baulina, E. I. (2011), "Public hearings as the form of an involvement of the population in decision-making concerning local value", *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*, no. 29, pp. 8–13.

Bondar, N. S. and Georgieva, T. P. (2016), "Charter of the municipal formation: normative model, proportion of traditions and novelties", *State Power and Local Self-government*, no. 5, pp. 23–31.

Vasilyev, V. I. (2013), "On certain notions of municipal law", *Journal of Russian Law*, no. 12, pp. 46–56.

Gudz, T. V., Meltsova, E. S. and Zakharova, M. I. (2014), "Public hearing as a tool for citizen participation in decision making practice on the study

of discussion about perm city general plan changes", *PNRPU Bulletin, Applied ecology. Urban development*, no. 1, pp. 129–147.

Zacepa, O. O. (2009), "Public hearings as an element of legal mechanism of realization of principle of sovereignty in Russia", *Constitutional and Municipal Law*, no. 23, pp. 2–4.

Zenin, S. S. (2012), "The concept and signs of public hearings as a form of immediate democracy", in Kozlova, E. I. (ed.), *Aktual'nye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo prava Rossiiskoi Federatsii: sbornik statei, posvyashchennykh 75-letiyu so dnya rozhdeniya akademika O. E. Kutafina* [Actual problems of the constitutional and municipal law of the Russian Federation: a collection of articles dedicated to the 75th anniversary of Academician O. E. Kutafin birth], Elit, Moscow, Russia, pp. 329–340.

Zenin, S. S. (2008), "Public hearings and folk assembly (historical aspect)", *History of State and Law*, no. 15, pp. 16–18.

Zuikina, A. S. (2017), "Factors of success and "failure" in activities of local communities in situations of contestation of urban space (on the example of Perm)", in Nechaev, M. G., Korobkova, V. V. and Matkin, A. A. (ed.), *Istoriya permskogo samoupravleniya v XVIII–XXI vv.: genezis, razvitie, transformatsiya: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, sostoyavsheisya v ramkakh II Otkrytogo gorodskogo istoricheskogo foruma "Perm': istoriya goroda kak istoriya gorozhan" (26 oktyabrya 2017 g.)* [History of Perm self-government in the 18–21 centuries: genesis, development, transformation: materials of the scientific and practical conference held in the framework of the II Open urban historical forum "Perm: the history of the city as a history of townspeople" (October 26, 2017)], Novoprint, Perm, Russia, pp. 85–94.

Komarova, V. V. (2005), "Constitutional and legal principles of democracy in Russia", *Zakonodatel'stvo i ehkonomika*, no. 6, pp. 16–21.

Matryonina, K. Y. (2012), "Electronic public hearings as an additional mechanism for public hearings implementation", *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research,* no. 3, pp. 112–115.

Nikitina, V. L. and Zuikina, A. S. (2017), "Functioning of institute of public hearings in the USA and Russia: comparative analysis", in Povarnitsyn, B. I., *Goroda i mestnye soobshchestva: materialy III Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii studentov, aspirantov i molodykh uchenykh (g. Perm', 20–23 marta 2017 g.). Tom 2* [Cities and local communities: materials of the III All-Russian scientific and practical conference for students, graduate students and young scientists (Perm, March 20–23, 2017). Vol. 2], Perm National Research Polytechnic University Publishing House, Perm, Russia, pp. 284–291.

Ocheretina, M. A. (2009a), "Public hearings in constitutional law of the Russian Federation", Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law; municipal law, Institute of philosophy and law, the Ural branch of RAS, Yekaterinburg, Russia.

Ocheretina, M. A. (2009b), "Formation and development of the institute of public hearings", *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj Akademii nauk*, vol. 9, pp. 433–443.

Safarova, M. D. (2015), "Practice of the institute of public hearings in town planning", *Property Relations in the Russian Federation*, no. 9, pp. 21–35.

Solovev, S. G. (2015), "Fundamental ideals of local self-government: contemporary state", *State Power and Local Self-government*, no. 7, pp. 24–29.

Tamazov, Z. G. (2007), "Public hearings as a form of implementation by the population of the right to local government", Abstract of Ph.D. dissertation, Constitutional law; municipal law, Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia, Krasnodar, Russia.

Fadeev, V. I. (2014), "Local government in Russia: historical experience and modern practice of legal regulation", *LEX RUSSICA*, no. 4, pp. 396–412, doi: 10.7256/1729-5920.2014.4.11035.

Kholopov, V. A. (2015), "Efficiency of organizational-law regulation of carrying out of public hearings as a factor of ensuring legitimacy of decisions of agencies of local power", *State Power and Local Self-government*, no. 7, pp. 20–24.

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, N.Y., USA.

Chambers, R. (2007), *Who Counts? The Quiet Revolution of Participation and Numbers*. Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Dahl, R. (1969), "The Concept of Power", in Bell, R., Edwards, D. V. and Wagner, R. H. (ed.), *Political Power: A Reader in Theory and Research*, The Free Press, N.Y., USA, pp. 79–93.

Davis, J. and Whittington, D. (1198), ""Participatory" Research for Development Projects: A Comparison of the Community Meeting and Household Survey Techniques", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 47, no. 1, pp. 72–94, doi: https://doi.org/10.1086/452387.

Ekman, J. and Amna, E. (2012), "Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology", *Human Affairs*, vol. 22, no. 3, pp. 283–300, doi: https://doi.org/10.2478/s13374-012-0024-1.

Gilbert, L. (2016), "Crowding Out Civil Society: State Management of Social Organisations in Putin's Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no. 9, pp. 1553–1578, doi: https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1250250.

Goetz, A. and Gaventa, J. (2001), *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Lewis, D. (2013), "Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse", *Journal of Civil Society*, vol. 9, no. 3, pp. 325–340, doi: https://doi.org/10.1080/17448689.2013.818767.

Peters, G. B. (2005), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum, London, UK, N.Y., USA.

Richter, J. and Hatch, W. F. (2013), "Organizing Civil Society in Russia and China: A Comparative Approach", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 26, no. 4, pp. 323–347, doi: 10.1007/s10767-013-9148-5.

Skelcher, C. (1993), "Involvement and Empowerment in Local Services", *Public Money and Management*, vol. 13, no. 3, pp. 13–20, doi: https://doi.org/10.1080/09540969309387770.

Wenger, E. (2001), "Communities of Practice", in Smelser, N. J. and Baltes, P. B. (ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier, N.Y., USA, pp. 2339–2342.

Received July 16, 2018

VI ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327:336.744
DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-519-530

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЦИФРОВАЯ ВАЛЮТА КАК КОНТРСАНКЦИОННЫЙ ИНСТРУМЕНТ (НА ПРИМЕРЕ СОВРЕМЕННЫХ АМЕРИКАНО-ВЕНЕСУЭЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ)

Н. Ю. ШЛЮНДТ
Северо-Кавказский федеральный университет, г. Ставрополь, Россия

Для цитирования:
Шлюндт Н. Ю. Национальная цифровая валюта как контрсанкционный инструмент (на примере современных американо-венесуэльских отношений) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 519–530. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-519-530.

Введение: интенсификация практики применения финансовых санкций США и их союзниками заставляет государства, оказавшиеся под давлением, искать эффективные средства защиты. В условиях технологического прогресса и финансовой глобализации одним из таких контрсанкционных средств становится создание национальной цифровой валюты, постепенно приобретающей статус внешнеполитического инструмента.

Цель: выявить политические последствия внедрения национальных цифровых валют и показать их влияние на мировую политику.

Методы: сравнительно-исторический и каузальный анализ, анализ конкретных случаев, которые дополнялись положениями концепции монетарной власти.

Результаты: созданием национальной цифровой валюты Венесуэла ослабила негативное воздействие американских санкций и укрепила свой финансовый суверенитет, создав прецедент для других стран, подвергающихся давлению со стороны США.

Выводы: распространение национальных цифровых валют в мире создает новую область международных политических отношений, в которой средствами влияния выступают различные киберфинансовые инструменты.

Ключевые слова: инструменты внешней политики; монетарное влияние; финансовые санкции; киберфинансовые санкции; национальная цифровая валюта; внешняя политика США; внешняя политика Венесуэлы

 © Шлюндт Н. Ю., 2018

ВВЕДЕНИЕ

Широкое применение финансовых санкций порождает закономерную реакцию со стороны стран, против которых они направлены или могут быть направлены в обозримом будущем. Стремясь избежать внешнего финансового давления, такие страны пытаются обеспечить себе большую финансовую свободу, ограничиваемую нормами и процедурами существующей международной финансовой системы. Одним из инструментов нейтрализации санкционного давления оказывается национальная цифровая валюта, что демонстрирует история Венесуэлы, столкнувшейся с недружественными действиями со стороны США. Все эти события и процессы, безусловно, требуют серьезного политологического анализа и концептуализации, актуализируя соответствующие исследовательские усилия.

К настоящему времени написан довольно большой пласт работ, посвященных финансовым санкциям, их эффективности и разнообразным последствиям. Этим проблемам уделяли внимание А. Арнольд (Arnold, 2016), С. Ю. Глазьев (Глазьев, 2015), Е. Т. Гурвич и И. В. Прилепский (Гурвич и Прилепский, 2016), С. Леонард и К. Каунерт (Leonard and Kaunert, 2012), О. Китри (Kittrie, 2009), И. Н. Молчанов (Молчанов, 2017), А. Торбат (Torbat, 2005) и др. Существует не меньшее число работ о национальных цифровых валютах. Первым и на сегодняшний день наиболее полным из них может считаться проведенное Банком Англии исследование «Макроэкономика цифровых валют центральных банков», в котором анализируется влияние цифровых валют, которые могут быть выпущены центральными банками, на экономический рост, темпы инфляции, размер процентных ставок и прочие макроэкономические показатели (Barrdear and Kumhof, 2016). Позже появились и другие труды, посвященные рискам и возможностям, связанным с внедрением национальных цифровых валют. Среди них можно упомянуть исследования, проведенные Банком Канады, шведским Риксбанком, Межамериканским банком развития, испанской банковской компанией “Banco Bilbao Vizcaya Argentaria”, неправительственной организацией “Positive Money” (Fung and Halaburda, 2016; Camera, 2017; Ketterer and Andrade, 2016; Gouveia et al., 2017; Dyson and Hodgson, 2016). В последнее время появляются работы о венесуэльской цифровой валюте, в которых анализируется опыт ее создания и применения (Hirschkorn et al., 2018). Однако исследований политических аспектов внедрения национальной цифровой валюты, как политических причин, так и последствий, пока что крайне мало, несмотря на усиливающуюся необходимость в них. Именно это обстоятельство объясняет выбор автором темы настоящей статьи.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретическую основу настоящего исследования составили работы Д. Киршнера (Kirshner, 1997; Kirshner, 2006; Kirshner, 2016), Б. Коэна (Cohen, 1998; Cohen, 2015a; Cohen, 2015b), Э. Хеллайнера (Helleiner, 2003; Helleiner, 2006; Helleiner, 2017), в которых подчеркивается возрастающее значение

монетарного влияния в современных международных отношениях. При этом применялись сравнительно-исторический анализ, позволивший выделить этапы развития американо-венесуэльских отношений в рамках исследуемого периода, каузальный анализ, давший возможность выявить причинно-следственные связи ряда событий, касающихся санкционной кампании США против Венесуэлы и, наоборот, контрсанкционной кампании Венесуэлы против США, а также метод изучения конкретных случаев, сыгравший ключевую роль в формировании выводов и результатов. В совокупности все эти методы позволили определить тенденции развития, связанные с применением киберфинансовых инструментов в мировой политике.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАННИЯ

Венесуэла представляет для США особый интерес, являясь для них одним из крупнейших поставщиков нефти, обладающим к тому же самыми большими доказанными запасами этого стратегического сырья. Однако в последнее время, по крайней мере с 1999 года, США выражают недовольство политикой Венесуэлы (Kelly and Romero, 2002, p. 2–3), которая за счет нефтяных доходов борется с оппозицией и расширяет сферу своего влияния в регионе, отказываясь зачастую сотрудничать с Вашингтоном в области борьбы с наркоторговлей и терроризмом. Смерть У. Чавеса не изменила ситуацию, поскольку ему на смену пришел Н. Мадуро, продолживший избранную ранее политику.

Н. Мадуро выиграл у оппозиционного кандидата Э. Каприлеса с небольшим перевесом, породив широко распространенное в стране мнение об электоральных манипуляциях. Оппозиция не признала результатов выборов, обратившись к протестной стратегии, на которую новое правительство ответило репрессиями. На выборах, состоявшихся в декабре 2015 года, подавляющее число мест в Национальной ассамблее получил оппозиционный Круглый стол демократического единства (Mesa de la Unidad Democratica, MUD). Чтобы помешать работе вновь избранной легислатуры, правительство Н. Мадуро обратилось за помощью к лояльному Верховному суду. В итоге последний не одобрил вступление в должность трех депутатов от MUD, тем самым лишив оппозицию большинства в две трети, которое необходимо для назначения референдума и смены судей Верховного суда. В 2016 году венесуэльская оппозиция сконцентрировалась на отстранении Н. Мадуро от должности путем проведения соответствующего референдума. Однако Национальный избирательный совет остановил данный процесс, заявив о нарушениях процедуры сбора подписей. В марте 2017 года Верховный суд попытался распустить легислатуру и взять на себя его функции, но под давлением международного сообщества реализация этих планов была приостановлена.

В мае 2017 года Н. Мадуро заявил, что намерен созвать Конституционное собрание, которое должно пересмотреть конституцию страны 1999 года. Создавая для этого необходимые правовые рамки, Верховный суд постановил, что президент может созвать Конституционное собрание

без предварительного всенародного референдума, чего требовала конституция 1999 года. Несмотря на бойкот и протесты оппозиции, правительство 30 июля 2017 года провело выборы в Конституционное собрание, сопровождаемые, согласно некоторым источникам, серьезными махинациями[1]. Формированием этого органа правящая Единая социалистическая партия Венесуэлы (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV) попыталась сохранить свой контроль над правительством. Своими первыми решениями Конституционное собрание отстранило от должности генерального прокурора Л. Ортегу, долгое время критиковавшую правительство, установило свой двухлетний мандат, а также закрепило свое верховенство по отношению к другим ветвями власти. Позже оно лишило Национальное собрание его законотворческих полномочий, взяв их на себя.

Защищая свои интересы, США предприняли попытку оказать на южноамериканскую страну давление, используя в качестве инструмента финансовые санкции. Еще в декабре 2014 года Конгресс США принял «Акт в защиту прав человека и гражданского общества в Венесуэле» (в силе до 31 декабря 2019 года), требующий от Президента США ввести санкции против Венесуэлы, а именно против тех лиц, кто виновен в насилии и нарушении прав человека, вызванных началом протестов в этой стране[2]. Исполняя указанный акт Конгресса, Б. Обама в марте 2015 года издал указ 13692, вводящий санкции, включающие «заморозку» активов и запреты на поездки, против тех венесуэльских граждан, кто способствует подрыву демократического процесса или институтов, кто замешан в актах насилия и нарушении прав человека и кто мешает осуществлению свободы слова и мирных собраний[3]. Под санкции, в соответствии с этим указом, попали и должностные лица, уличенные в коррупционной деятельности.

С избранием в Венесуэле в конце июля 2017 года Конституционного собрания США ужесточили финансовые санкции. Ранее США дали понять, что никогда не признают этот институт, созданный, по их мнению, диктатурой Н. Мадуро для дальнейшего ущемления демократии. Перед выборами в Конституционное собрание Президент Д. Трамп заявил, что США не останутся в стороне от разрушающих Венесуэлу процессов и незамедлительно предпримут самые жесткие экономические меры, если правительство Н. Мадуро не откажется от своих антидемократических намерений[4]. После выборов в Конституционное собрание Д. Трамп объявил: «У нас есть множество вари-

[1] *Casey N., Torres P., Herrero A. V.* Venezuela Vote Marred by Violence, Including Candidate's Death [Электронный ресурс] // The New York Times. 2017. 30 июля. URL: https://www.nytimes.com/2017/07/30/world/americas/venezuela-constituent-assembly-election.html (дата обращения: 14.03.2018).

[2] *Public* Law 113-278, December 18, 2014 – Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014 // United States Statutes at Large. Vol. 128. Washington: U.S. Government Printing Office, 2015. P. 3011–3016.

[3] *Executive* Order 13692 of March 8, 2015 – Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela // Federal Register. 2017. Vol. 80, № 47. P. 12747–12751.

[4] *Statement* from President Donald J. Trump [Электронный ресурс] // The White House. 2017. 17 июля. URL: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-5/ (дата обращения: 15.03.2018).

антов давления на Венесуэлу, в том числе, если то потребуется, и военный вариант»[5].

24 августа 2017 года Президент США издал указ 13808[6], вводящий дополнительные санкции против Венесуэлы, предполагающие ограничение доступа ее правительства и нефтяной компании "PDVSA" к американским финансовым рынкам, которые до того служили для них главным источником капитала. В заявлении Белого дома, выпущенном по случаю новых санкций, отмечалось, что эти меры приняты с тем, чтобы помешать Н. Мадуро финансировать свое нелегитимное правление, оградить американскую финансовую систему от соучастия в коррупционных преступлениях и в обнищании венесуэльского народа[7]. Санкции остановили движение средств от инвесторов США и иностранных инвесторов, пользующихся американской финансовой системой, к правительству Н. Мадуро. Гражданам США и гражданам других государств, находящихся на территории США, было запрещено покупать какие-либо облигации венесуэльского правительства и компании "PDVSA". Кроме того, "CITGO", «дочке» "PDVSA", было запрещено переводить свои доходы венесуэльскому правительству, если она продолжит свою работу в США.

В результате финансовых санкций резко сократились валютные резервы Венесуэлы, необходимые для погашения внешних долгов и импорта многих товаров. Страна оказалась вынужденной искать способы реструктуризации своих долгов и бороться с гиперинфляцией, измеряемой в тысячах процентов. Чтобы смягчить последствия, вызванные давлением США, Венесуэла обратилась к созданию собственной национальной цифровой валюты – валюты в электронной форме (это отличает ее от наличных денег), выпускаемой центральным банком (это отличает ее от банковских денег и частных электронных денег) и доступной всем агентам экономической жизни (это отличает ее от резервных денег) (Bjerg, 2017, p. 24).

Нужно отметить, что за последние десять лет появился целый класс новых электронных денежных инструментов, принципиально отличающих от уже существующих: они не имеют никакого отношения к банкам, единицам национальных валют и наличным деньгам. Эти инструменты, все более и более используемые в качестве средства обмена, деноминации и сбережения, называются «электронными наличными», «виртуальной валютой», «криптовалютой», «абстрактной валютой» или «цифровой валютой». Главная инновационная особенность этой валюты заключается в том, что она основывается на распределенном реестре, который не нуждается в традиционных финансовых институтах для проведения различных транзакций и своего обновления. Как и наличные, они могут служить целям обмена между различными участ-

[5] *Johnson J., Wagner J.* Trump Won't "Rule Out a Military Option" in Venezuela [Электронный ресурс] // The Washington Post. 2017. 17 авг. URL: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/08/11/trump-wont-rule-out-a-military-option-in-venezuela/?utm_term=.b3b48f9ba6d8 (дата обращения: 02.04.2018).

[6] *Executive* Order 13808 of August 24, 2017 – Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela // Federal Register. 2017. Vol. 82, № 166. P. 41155–41156.

[7] *Statement* by the Press Secretary on New Financial Sanctions on Venezuela [Электронный ресурс] // The White House. 2017. 25 авг. URL: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-new-financial-sanctions-venezuela/ (дата обращения: 16.03.2018).

никами. При этом они не существуют в реальном пространстве и не имеют отношения к существующим физическим или банковским инструментам, представляя по сути цифры, абстрактные вещи.

Выпуск цифровой валюты не связан с действиями центральных властей, которые могут придать ей статус законного средства платежа. Цифровая валюта, так же как и электронная, приобретает свою ценность только тогда, когда ее пользователи уверены, что она представляет собой безопасное средство сбережения и может быть без проблем обменена в предсказуемом будущем на труд, товары, услуги или другие средства сбережения, такие как другие валюты или финансовые инструменты. Проблема доверия решается через создание и ведение реестра. Администрированием реестра электронных денег занимаются специально созданные для этого и считающиеся проверенными посредники – коммерческие и центральные банки. Поскольку только они имеют к нему доступ, то этот реестр может быть назван частным.

Цифровые же валюты, существующие без каких-либо посредников, опираются на публичные реестры, вся история транзакций в котором доступна всем агентам. Переход прав собственности происходит при достижении всеобщего консенсуса, т.е. отсутствия разногласий относительно информации, содержащейся в публичном реестре. С этого момента транзакция считается необратимой, добавляясь в реальном времени в публичный реестр. Возможное мошенничество с публичным реестром, а именно двойное расходование, устраняется двумя способами: вознаграждением за работу по «легализации» транзакций, поощряющим конкуренцию и, следовательно, справедливое разрешение разногласий, и потребностью в огромных вычислительных мощностях, предотвращающих создание миноритарных коалиций с целью фальсификаций. Наиболее популярной цифровой валютой на настоящее время является Bitcoin, запущенный в январе 2009 года (Brito and Castillo, 2013). Несмотря на свои очевидные преимущества, цифровые валюты, такие как Bitcoin, отличаются и рядом недостатков: во-первых, цифровая валюта имеет изначально ограниченный объем, во-вторых, для нее характерна низкая скорость транзакций, в-третьих, она обладает повышенной волатильностью, поскольку не привязана ни к какой национальной валюте, наконец, стимулы к проверке транзакций снижаются с расширением сети участников (Camera, 2017, p. 135). Все эти практические моменты, а также проблемы доверия, координации и стабильности, вызванные отсутствием централизации, побудили к дискуссиям о перспективах создания суверенных, гарантированных государством (национальных) цифровых валютах, базирующихся на децентрализованных реестрах. Национальные цифровые валюты предполагают эмиссию центральной властью при параллельном использовании гибкости и других преимуществ технологии блокчейна.

В начале декабря 2017 года Венесуэла официально сообщила, что в ближайшее время создаст собственную цифровую валюту под названием Petro, которая позволит ей преодолеть финансовую блокаду и занять свое место в международной валютной системе. Тогда же было отмечено, что в отличие от других существующих цифровых валют она будет обеспечена реальным активом – нефтью, другими словами, ее начальная номинальная стоимость

будет приравнена к стоимости одного барреля нефти (примерно 60 долл.). Для физического обеспечения новой валюты правительство выделило 5 млрд баррелей нефти из месторождения Аякучо в бассейне реки Ориноко.

В то время многие эксперты выразили сомнение, что венесуэльская цифровая валюта решит проблемы, возникшие перед страной, поскольку она просто-напросто не найдет необходимого спроса. Тем не менее спустя короткое время Венесуэла учредила специальный орган – Управление по криптовалюте, которое возглавил адвокат К. Варгас. 20 февраля 2018 года страна завершила работу над своей цифровой валютой Petro, объявив о начале ее продаж. В течение месяца ей удалось собрать более 3 млрд долл. от покупателей из более чем 100 стран, в том числе России, Испании, Южной Кореи, Кубы, Японии, Франции, Китая, а также самих США.

С началом продаж своей цифровой валюты Венесуэла сразу же предприняла попытки ее внедрения в экономический оборот. Она заявила о возможности оплаты консульских услуг в ее посольствах по всему миру и туристических услуг в Petro, разрешила авиакомпаниям продавать билеты на национальные и международные рейсы в этой валюте, обязала свои государственные структуры заключать валютные контракты в Petro и др.

США отреагировали на запуск цифровой валюты новыми санкциями. 19 марта 2018 года американский президент Д. Трамп подписал указ 13827, запрещающий гражданам и компаниям, находящимся в юрисдикции США, любые операции с цифровыми валютами и их заменителями, выпущенными правительством Венесуэлы после 9 января 2018 года[8]. Очевидно, такими мерами США попытались помешать планам Каракаса обойти ранее введенные против страны экономические санкции, используя эмиссию собственной цифровой валюты. Венесуэла довольно резко отреагировала на новые ограничительные меры США, назвав их ни больше ни меньше преступлением против человечности, которое подпадает под действие статьи 7 Римского статута и должно непременно рассматриваться Международным уголовным судом (МУС), а также грубым нарушением устава ООН и вообще всех принципов международного права. Согласно заявлению Министерства иностранных дел Венесуэлы, санкции «являются новой имперской агрессией, ориентированной на финансовое преследование и экономический бойкот, имеющие целью внести хаос в нашу экономику и разрушить волю нашего народа к свободе, миру и надежде»[9].

Проведенный анализ подтверждает выводы ряда исследований, что финансовые санкции способны нанести экономический урон государству, против которого они применяются, и этот урон потенциально может привести к желаемым политическим результатам. Однако Венесуэла не пошла на политические уступки, оставаясь верной избранной линии поведения, как внешнеполитической (антиамериканизм), так и внутриполитической (жест-

[8] *Executive* Order 13827 of March 19, 2018 – Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela // Federal Register. 2018. Vol. 83, № 55. P. 12469–12470.

[9] *Венесуэла* считает новые санкции США преступлением против человечности // РИА «Новости». 2018. 14 марта [Электронный ресурс]. URL: https://ria.ru/world/20180320/1516807183.html (дата обращения: 22.03.2018).

кий контроль над оппозицией). Вместе с тем санкции привели к непреднамеренным политическим последствиям, создав дополнительные проблемы для США. Выросла внутренняя и внешняя поддержка венесуэльского президента Н. Мадуро, умело использующего тему «империалистического вмешательства». Созданием национальной цифровой валюты, выступившей для нее своеобразным ответом на внешнее давление, Венесуэла лишь укрепила свой монетарный суверенитет и свое монетарное влияние на международной арене, в какой-то степени за счет сокращения монетарного влияния США. Опыт южноамериканского государства, если он окажется положительным, послужит примером для других стран, также находящихся в напряженных отношениях с США и желающих укрепить свой монетарный суверенитет. Сами США оказались вынужденными принимать дополнительные финансовые санкции, а также обсуждать возможность военной интервенции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хотя многие политические следствия эмиссии национальных цифровых валют еще окончательно не ясны, уже можно сделать ряд выводов, вытекающих из опыта Венесуэлы. Дальнейшее использование США финансовых санкций ведет к тому, что другие государства, менее развитые в технологическом и финансовом отношениях, будут искать доступные и релевантные средства защиты, позволяющие оградить себя от внешнего финансового давления и обрести больший финансовый суверенитет, превращающийся, как показывает практика и постоянно растущий объем научных исследований, в одну из главных составляющих общего национального суверенитета. Действительно, Венесуэла создала собственную цифровую валюту Petro в ответ на ограничение своего доступа к американским финансовым рынкам, другими словами, как некое контрсанкционное средство. Со временем, однако, следует ожидать появления практики применения подобных киберфинансовых инструментов в наступательных целях, что приведет к формированию новой, не существовавшей до этого сферы противоборства на международной арене.

Библиографический список

Глазьев С. Ю. Национальная валютно-финансовая система: дестабилизирующие усилия Запада и меры по их нейтрализации // Российский экономический журнал. 2015. № 4. С. 34–43.

Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35.

Молчанов И. Н. Экономические санкции и финансовая система России // Финансы: теория и практика. 2017. № 5. С. 50–61.

Arnold A. The True Costs of Financial Sanctions // Survival: Global Politics and Strategies. 2016. Vol. 58, № 3. P. 77–100. DOI: https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1186981.

Barrdear J., Kumhof M. The Macroeconomics of Central Bank Issued Digital Currencies. London: Bank of England, 2016. 92 p.

Bjerg O. Designing New Money: The Policy Trilemma of Central Bank Digital Currency. Frederiksberg: Copenhagen Business School, 2017. 57 p.

Brito J., Castillo A. Bitcoin: A Premier for Policymakers. Arlington: Mercatus Center, 2013. 48 p.

Camera G. A Perspective on Electronic Alternatives to Traditional Currencies // Sveriges Riksbank Economic Review. 2017. № 1. P. 126–148.

Cohen B. J. Currency Power: Understanding Monetary Rivalry. Princeton: Princeton University Press, 2015a. 304 p.

Cohen B. J. The Geography of Money. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 248 p.

Cohen B. J. Will History Repeat Itself? Lessons for Yuan // Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges / Ed. by B. Eichengreen, M. Kawai. Washington: The Brookings Institution Press, 2015b. P. 27–52.

Dyson B., Hodgson G. Digital Cash: Why Central Banks Should Issue Digital Currency. London: Positive Money, 2016. 44 p.

Fung B. S. C., Halaburda H. Central Bank Digital Currencies: A Framework for Assessing Why and How. Ottawa: Bank of Canada, 2016. 31 p.

Gouveia O. C., Dos Santos E., Fernandez de Lis S., Neut A., Sebastian J. Central Bank Digital Currencies: Assessing Implementation Possibilities and Impacts. Madrid: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, 2017. 31 p.

Helleiner E. Below the State: Micro-Level Monetary Power // International Monetary Power / Ed. by D. M. Andrews. Ithaca: Cornell University Press, 2006. P. 72–90.

Helleiner E. Downsizing the Dollar in the Age of Trump? The Ambiguities of Key Currency Status // The Brown Journal of World Affairs. 2017. Vol. 23, № 2. P. 9–27.

Helleiner E. The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective. Ithaca: Cornell University Press, 2003. 296 p.

Hirschkorn J., Levanov A., Titov A., Williams R. Nation-State Adoption of Distributed Ledger Technology: How Blockchain Will Remake Traditional Nation-State Relationships // The Stanford US-Russia Forum Research Journal. 2018. Vol. 9. P. 37–43.

Kelly J., Romero C. A. United States and Venezuela: Rethinking a Relationship. N.Y.: Routledge, 2002. 176 p.

Ketterer J. A., Andrade G. Digital Central Bank Money and the Unbundling of the Banking Function. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2016. 21 p.

Kirshner J. Currency and Coercion in the Twenty-First Century // International Monetary Power / ed. by D. M. Andrews. Ithaca: Cornell University Press, 2006. P. 139–161.

Kirshner J. Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power. Princeton: Princeton University Press, 1997. 300 p.

Kirshner J. Dollar Diminution and New Macroeconomic Constraints on American Power // Sustainable Security: Rethinking American National Security Strategy / Ed. by J. Suri, B. Valentino. N.Y.: Oxford University Press, 2016. P. 21–50.

Kittrie O. F. New Sanctions for a New Century: Treasury's Innovative Use of Financial Sanctions // University of Pennsylvania Journal of International Law. 2009. Vol. 30, № 3. P. 789–822.

Leonard S., Kaunert C. "Between a Rock and a Hard Place?": The European Union's Financial Sanctions against Suspected Terrorists, Multilateralism and Human Rights // Cooperation and Conflict. 2012. Vol. 47, № 4. P. 473–494. DOI: https://doi.org/10.1177/0010836712462789.

Torbat A. E. Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran // The World Economy. 2005. Vol. 28, № 3. P. 407–434. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2005.00671.x.

Информация об авторе

Шлюндт Надежда Юрьевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет», 355009, Россия, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1

ORCID: 0000-0001-6269-1247

ResearcherID: O-9419-2018

Электронный адрес: nshlundt@yandex.ru

Статья получена 8 августа 2018 года

UDC 327:336.744

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-519-530

NATIONAL DIGITAL CURRENCY AS COUNTER-SANCTION TOOL (CASE OF CONTEMPORARY U.S.-VENEZUELA RELATIONS)

Nadezhda Yu. Shlyundt

North-Caucasus Federal University, 1 Pushkin str., Stavropol, 355009, Russia

ORCID: 0000-0001-6269-1247

ResearcherID: O-9419-2018

E-mail: nshlundt@yandex.ru

For citation:

Shlyundt, N. Yu. (2018), "National Digital Currency as Counter-Sanction Tool (Case of Contemporary U.S.-Venezuela Relations)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 519–530, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-519-530.

Introduction. The raising practice of applying financial sanctions by the US and its allies forces the sanctioned states to seek effective means of protection. In the conditions of technological progress and financial globalization one of such counter-sanction means is the creation of a national digital currency gradually acquiring the status of a foreign policy instrument.

Aims. The main aim of the article is to reveal the political consequences of the introduction of national digital currencies and to show their influence on world politics.

The following **methods** were used: comparative historical and causal analysis, case study, supplemented by the provisions of the concept of monetary power.

Results. By creating a national digital currency Venezuela has weakened the negative impact of US sanctions and strengthened its financial sovereignty, setting a precedent for other countries that are under pressure from the United States.

Conclusion. The spread of national digital currencies in the world creates a new field of international political relations, in which various cyber-financial tools become the means of influence.

Keywords: foreign policy tools; monetary power; financial sanctions; cyber-financial sanctions; national digital currency; U.S. foreign policy; Venezuela's foreign policy

References

Glaziev, S. Y. (2015), "National Monetary and Financial System: Destabilizing Efforts of the West and Ways of Its Counteraction", *Russian Economic Journal*, no. 4, pp. 34–43.

Gurvich, E. T. and Prilepskiy, I. V. (2016), "The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy", *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 5–35.

Molchanov, I. N. (2017), "Economic Sanctions and Russia's Financial System", *Finance: Theory and Practice*, no. 5, pp. 50–61.

Arnold, A. (2016), "The True Costs of Financial Sanctions", *Survival: Global Politics and Strategies*, vol. 58, no. 3, pp. 77–100, doi: https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1186981.

Barrdear, J. and Kumhof, M. (2016), *The Macroeconomics of Central Bank Issued Digital Currencies*, Bank of England, London, UK.

Bjerg, O. (2017), *Designing New Money: The Policy Trilemma of Central Bank Digital Currency*, Copenhagen Business School, Frederiksberg, Denmark.

Brito, J. and Castillo, A. (2013), *Bitcoin: A Premier for Policymakers*, Mercatus Center, Arlington, USA.

Camera, G. (2017), "A Perspective on Electronic Alternatives to Traditional Currencies", *Sveriges Riksbank Economic Review*, no. 1, pp. 126–148.

Cohen, B. J. (2015a), *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Cohen, B. J. (1998), *The Geography of Money*, Cornell University Press, Ithaca, USA.

Cohen, B. J. (2015b), "Will History Repeat Itself? Lessons for Yuan", in Eichengreen, B. and Kawai, M. (ed.), *Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges*, The Brookings Institution Press, Washington, USA, pp. 27–52.

Dyson, B. and Hodgson, G. (2016), *Digital Cash: Why Central Banks Should Issue Digital Currency*. Positive Money, London, UK.

Fung, B. S. C. and Halaburda, H. (2016), *Central Bank Digital Currencies: A Framework for Assessing Why and How*, Bank of Canada, Ottawa, Canada.

Gouveia, O. C., Dos Santos, E., Fernandez de Lis, S., Neut, A. and Sebastian, J. (2017), *Central Bank Digital Currencies: Assessing Implementation Possibilities and Impacts*, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Madrid, Spain.

Helleiner, E. (2006), "Below the State: Micro-Level Monetary Power", in Andrews, D. M. (ed.), *International Monetary Power*, Cornell University Press, Ithaca, USA, pp. 72–90.

Helleiner, E. (2017), "Downsizing the Dollar in the Age of Trump? The Ambiguities of Key Currency Status", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 23, no. 2, pp. 9–27.

Helleiner, E. (2003), *The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective*, Cornell University Press, Ithaca, USA.

Hirschkorn, J. Levanov, A., Titov, A. and Williams, R. (2018), "Nation-State Adoption of Distributed Ledger Technology: How Blockchain Will Remake Traditional Nation-State Relationships", *The Stanford US-Russia Forum Research Journal*, vol. 9, pp. 37–43.

Kelly, J. and Romero, C. A. (2002), *United States and Venezuela: Rethinking a Relationship*, Routledge, N.Y., USA.

Ketterer, J. A. and Andrade, G. (2016), *Digital Central Bank Money and the Unbundling of the Banking Function*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., USA.

Kirshner, J. (2006), "Currency and Coercion in the Twenty-First Century", in Andrews, D. M. (ed.), *International Monetary Power*, Cornell University Press, Ithaca, USA, pp. 139–161.

Kirshner, J. (1997), *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Kirshner, J. (2016), "Dollar Diminution and New Macroeconomic Constraints on American Power", in Suri, J. and Valentino, B. (ed.), *Sustainable Security: Rethinking American National Security Strategy*, Oxford University Press, N.Y., USA, pp. 21–50.

Kittrie, O. F. (2009), "New Sanctions for a New Century: Treasury's Innovative Use of Financial Sanctions", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 30, no. 3, pp. 789–822.

Leonard, S. and Kaunert, C. (2012), "Between a Rock and a Hard Place?": The European Union's Financial Sanctions against Suspected Terrorists, Multilateralism and Human Rights", *Cooperation and Conflict*, vol. 47, no. 4, pp. 473–494, doi: https://doi.org/10.1177/0010836712462789.

Torbat, A. E. (2005), "Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran", *The World Economy*, vol. 28, no. 3, pp. 407–434, doi: https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2005.00671.x.

Received August 8, 2018

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2018. Т. 10, № 3 (360–530)

Редактор *Л. В. Хлебникова*
Корректоры *Е. А. Троицкая, И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 28.09.2018. Формат 70x100 1/16
Усл. печ. л. 14,46. Тираж 500 экз. Заказ № 147 215

Редакция научного журнала «Ars Adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного и муниципального управления
Тел. (342) 2396830
ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел
Пермского государственного национального исследовательского университета
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, Пермский край, г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5
тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно