

Учредитель: федеральное государственное автономное 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. Особое внимание уделяется вопросам, связанным с эффективностью управления и различных управленческих структур на международном, страновом, региональном и местном уровне, ролью политико-экономических институтов в развитии государства и общества, государственной политикой в различных сферах, деятельностью исполнительной ветви власти, развитием электронного правительства, взаимодействием органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, включая политические партии, межэлитными отношениями и вопросами идентичности, стратегированием и планированием, государственным регулированием экономики и налогообложением, проблемами моногородов, территориальной организацией населения, агломерированием и рядом других.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич Анимца, чл.-корр. РАН, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р геогр. наук, проф., проф. кафедры региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

Юрий Васильевич Ирхин, д-р филос. наук, проф., проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, проф. кафедры политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, 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., проф. кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, 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, первый проректор Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Надежда Владимировна Борисова, канд. полит. наук, доц., проф. кафедры политических наук, декан историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия

Дарко Вукочич, д-р экон. наук, проф., науч. сотрудник кафедры социальной географии Географического института «Иован Цвиг» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Бепград, Сербия, доцент департамента финансов Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

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

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социально-экономической 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 экономической безопасности, начальник управления организации научных исследований Кубанского государственного технологического университета, Краснодар, Россия

Дмитрий Георгиевич Красильников, д-р полит. наук, проф., проф. кафедры государственного и муниципального управления, ректор 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, Пермь, Россия – главный редактор

Елизавета Александровна Троицкая, канд. полит. наук, и.о. зав. кафедрой государственного и муниципального управления, заместитель директора по учебно-методической работе Регионального института непрерывного образования 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, проф. кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия, проф. департамента политологии и международных отношений Санкт-Петербургской школы социальных наук и востоковедения (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

Главный редактор журнала –

Жанна Аркадьевна Мингалева,
д-р экон. наук, проф., проф. кафедры
экономики и управления промышлен-
ным производством Пермского
национального исследовательского
политехнического университета
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@pstu.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: 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки (политические науки); 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки); 23.00.05 – Политическая регионалистика. Этнополитика (политические науки)

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) 239-66-89
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University

The journal includes the contributory articles on issues of theory, history and practices of state and municipal government, economics and political sciences. A special emphasis is placed on the issues of management efficiency and structures as used at various levels – international, national, regional and local; the role of political and economic institutions in the development of the state and society; state policy in various spheres; activities of executive bodies; digital government; interaction between the governmental bodies, local governments and non-governmental organizations, including political parties; relations between elites and identity issues; strategy planning, state regulation in economy and taxation; mono-industrial cities, organization of territories; agglomerations, etc.

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, Perm, Russia

ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingal1@pstu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

Iouri V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Theoretical and Applied Political Science Department, Russian State University for the Humanities; Professor of Political Science Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 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 Szahta, Doctor of Law, Professor, Head of Chair in Philosophy of Politics at the Institute of Political Science and International Relations, Jagiellonian University, Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Regional and Municipal Economics and Management, Rector, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

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

EDITORIAL BOARD

Pavel I. Blus, Ph.D. Ph.D. (Geography), Associate Professor, Professor of State and Municipal Government Department, Vice-Rector for General Issues, Perm State University, Perm, Russia

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Philosophy and Socio-Political Sciences 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 the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate Professor of Department of Economic Security, Head of Department for Organization of Scientific Research, Kuban State Technological University, Krasnodar, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Professor of State and Municipal Government Department, Rector, 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, 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 the 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, Professor of Political Science Department, Perm State University, Perm, Russia, Professor of Political Science and International Relations Department, St. Petersburg School of Social Sciences and Oriental Studies (St. Petersburg branch of the HSE University), St. Petersburg, Russia

Elizaveta A. Troitskaya, Ph.D. (Political Science), Acting Head of State and Municipal Government Department, Deputy Director for Educational and Methodological Work of Regional Institute of Continuing Education, Perm State University, Perm, Russia – Managing Editor

Darko Vuković, Doctor of Economics, Professor, Research Associate of Social Geography Department, Geographical Institute, “Jovan Cvijić” of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SASA), Belgrade, Serbia, Associate Professor of Finance Department, St. Petersburg School of Social Sciences and Oriental Studies (St. Petersburg branch of the HSE University), St. Petersburg, Russia

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: 23.00.01 – Theory of a policy, history and methodology of a political science (Political Science);

23.00.02 – Political institutes, political processes and technologies (Political Science);

23.00.05 – Political Regional Studies. Ethnopolitics (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)239-66-89. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Editorial Board, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

I. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Золотарева А. Б. Отражение принципов проектного
и программного управления в бюджетном законодательстве России285

II. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической
политики в России309

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Гайнанов Д. А., Атаева А. Г. Влияние центр-периферийных
отношений на молодежную образовательную миграцию335

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Дорошенко С. В., Лаптева Е. В. Динамическое моделирование
макроэкономических факторов потоков портфельных инвестиций
в страны с формирующимися рынками359

V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Шкель С. Н. Скованные одной цепью: механизмы электоральной
мобилизации на локальном уровне в этнических республиках России381
- Витковская Т. Б. От лоббистов до статистов: основные группы
муниципальных депутатов в российских муниципалитетах406

VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- Слугина А. Н. Межрегиональное и трансграничное сотрудничество
на пространстве Союзного государства Беларуси и России:
проблемы и возможности423
- Бахлова О. В., Бахлов И. В. Общественные объединения
в процессе российско-белорусской интеграции444

CONTENTS

I. FEDERAL POLITICS AND GOVERNMENT

- Zolotareva A. B.** Reflection of project and program management principles in the budget legislation of Russia285

II. REGIONAL POLITICS AND GOVERNMENT

- Turtseva Ch. P.** Stakeholders of Russian regional environmental policy ...309

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Gaynanov D. A., Ataeva A. G.** Influence of center-peripheral relations on youth educational migration335

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Doroshenko S. V., Lapteva E. V.** Dynamic modeling of macroeconomic factors influence on portfolio investment flows in countries with emerging markets359

V. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

- Shkel S. N.** Chained by one chain: Mechanisms of electoral mobilization at the local level in the Russian ethnic republics381
- Vitkovskaya T. B.** From lobbyist to extras: Main groups of municipal deputies in Russian municipalities406

VI. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

- Slugina A. N.** Interregional and cross-border cooperation within the Union State of Belarus and Russia: Problems and opportunities423
- Bakhlova O. V., Bakhlov I. V.** Public associations in the process of Russian-Belarusian integration444

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 online на сайте <http://press.psu.ru>, в разделе «Ars Administrandi (Искусство управления)» (платформа OJS).

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, то есть 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) 239-66-89. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.



УДК 336:346.6

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308

ОТРАЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРОЕКТНОГО И ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

А. Б. ЗОЛОТАРЕВА

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

Для цитирования:

Золотарева А. Б. Отражение принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 285–308. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308.

АННОТАЦИЯ

Введение: статья посвящена анализу нормативных актов, регламентирующих применение принципов проектного и программного управления в процессе бюджетного планирования в России. **Цель:** оценка нормативной базы проектного и программного управления на предмет ее целостности, непротиворечивости и соответствия бюджетному законодательству и мировым стандартам программно-проектного управления; выработка направлений оптимизации программного и проектного бюджетирования в России. **Методы:** сравнительно-правовой и системный анализ. **Результаты:** выявлены основные проблемы правового регулирования: несоответствие фактической процедуры стратегического планирования требованиям федерального закона; избыточное количество и взаимное дублирование проектных и программных документов при отсутствии их четкой иерархии; несоблюдение в российском законодательстве таких базовых принципов проектного и программного управления, как ограниченность во времени целей и задач программных документов и совмещение в одних руках полномочий по управлению проектами (программами) и контролю за достижением результатов; фактическое отстранение парламента и правительства от участия в программно-проектном управлении; двоевластие в отраслевом управлении. **Выводы:** для преодоления отмеченных недостатков целесообразно закрепить в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» статус национальных проектов как основополагающих документов долгосрочного планирования; включить в них данные об объеме их финансового обеспечения и основные мероприятия, исключив текущие расходы и меры, дублирующие содержание государственных программ; вернуть Правительству Российской Федерации полномочия по утверждению перечня и паспортов национальных и федеральных проектов, не входящих в состав национальных; отказаться

от кураторов национальных проектов и отраслевых государственных программ; сократить разрыв между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов) и др.

Ключевые слова: программное управление; проектное управление; бюджетный процесс; стратегическое планирование; национальные проекты

ВВЕДЕНИЕ

Внедрение принципов программного и проектного управления в бюджетный процесс остается одним из приоритетов бюджетной политики с начала 2000-х годов. Эти реформы призваны обеспечить «прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики»¹. За это время были опробованы различные инструменты программного и проектного планирования (например, государственным программам предшествовали федеральные целевые программы, а национальным проектам – приоритетные проекты), еще чаще менялись процедуры программного и проектного управления. Тем не менее целостная и эффективная система программного управления в России, по мнению многих экспертов (Климанов и Михайлова, 2011; Калинин, 2017; Дмитриев и Крапиль, 2020), пока не сложилась. Это признает и российское правительство, которое в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах констатировало, что «ряд нерешенных проблем пока не позволяет считать государственные программы полноценным инструментом организации проектной деятельности»², а недавно утвердило новую систему управления государственными программами, вытекающую из данной Концепции³ (далее – Постановление № 786).

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

На практике программное и проектное управление применялись человеком задолго до появления этих понятий в языке, но предметом научного исследования стали лишь в XX веке.

Основоположниками дисциплины проектного управления принято считать Г. Гантта (Gantt, 2019), А. Файоля (Fayol, 1999) и Ф. Тейлора (Taylor, 1998). С середины XX века западные ученые активно разрабатывали теорию проектного управления в бизнесе (Cardona-Meza and Olivar-Tost, 2017; Kabeyi, 2019;

¹ *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24.05.2004 № 249. URL: <http://government.ru/docs/all/48916/> (дата обращения: 27.06.2021).

² *Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 31.01.2019 №117-р. URL: <http://government.ru/docs/35598/> (дата обращения: 28.06.2021).

³ *О системе управления государственными программами Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

Kostalova and McGrath, 2021; Luiz et al., 2017; Sepasgozar et al., 2019; Tonchia, 2018; Wallace, 2016). Позднее научные разработки в сфере управления проектами распространились на государственный сектор (Cutic et al. 2019, Islam and Evans, 2020; Jenkins and Gray, 2020; Maynard, 2018; Yamamoto, 2019 и др.).

Отечественные работы по вопросам проектного и программного управления в бюджетной сфере начали появляться лишь с 2000-х годов. Большинство из них сосредоточены на анализе общих принципов и зарубежного опыта проектного и программного управления в государственном секторе (Зайцев, 2018; Калинин, 2017; Калмыкова и Кабытов, 2019; Осипов, 2016 и др.).

Реже встречаются попытки критически осмыслить опыт внедрения программно-целевого бюджетирования в России. Например, анализируются причины неполной реализации федеральных стратегий (Дмитриев и Крапиль, 2020), проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов (Климанов и Михайлова, 2011; Лавров и Бегчин, 2016).

При несомненных достоинствах упомянутых критических исследований, в целом степень научной проработки данной проблематики в России на сегодняшний день представляется недостаточной. Кроме того, с момента появления этих работ в отечественных нормативных актах по вопросам программно-проектного управления в бюджетной сфере произошли значимые изменения. По мнению автора, эти обстоятельства обуславливают актуальность тематики данного исследования.

В статье применяются методы сравнительно-правового и системного анализа. Отечественная нормативная база исследуется на предмет ее целостности, непротиворечивости и соответствия бюджетному законодательству и мировым стандартам программно-проектного управления, закрепленным, в частности, в Project management body of knowledge (PMBOK®) – Своде знаний по управлению проектами⁴ и стандарте Projects in controlled environments – проекты в контролируемых средах (PRINCE2)⁵.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные новации Постановления № 786 по сравнению с ранее действовавшими нормативными правовыми актами заключаются в следующем.

1). Вводится деление государственных программ на два типа: отраслевые и комплексные (носящие межотраслевой характер). Само по себе это не является новацией – де-факто государственные программы всегда делились на отраслевые и межотраслевые, но никаких различий в их статусе и порядке утверждения ранее не существовало. В Постановлении № 786 указывается, что «в комплексных программах дополнительно подлежат аналитическому отражению соответствующие сферам (отраслям) их реализации направления деятельности федеральных государственных органов..., включенные в состав

⁴ A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide) and the standard for project management. 7th ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2021. 250 p.

⁵ BS 6079-1:2010 Project management – Principles and guidelines for the management of projects. 3rd ed. London: BSI, 2010. 786 p.

государственных программ»⁶. Другими словами, направления деятельности федеральных органов исполнительной власти отражаются и в отраслевых, и в комплексных государственных программах. Сами комплексные программы самостоятельного содержания не имеют, и, на наш взгляд, их существование в данном контексте бессмысленно.

Мотивы, побудившие к реформированию института комплексных государственных программ, понятны. Они заключаются в неудовлетворенности сложившейся практикой реализации межотраслевых государственных программ. Это обусловлено тем, что федеральный орган исполнительной власти, выступающий ответственным исполнителем межотраслевой программы, по статусу равен другим органам – ее соисполнителям и участникам и, следовательно, не имеет рычагов влияния на них ради побуждения к надлежащему исполнению возложенной части программных мероприятий. Более того, ответственный исполнитель не распоряжается бюджетом программы: средства, выделяемые на ее реализацию каждому из соисполнителей, утверждаются законом о бюджете.

Признавая неэффективность сложившейся системы управления межотраслевыми программами, мы, однако, считаем нецелесообразным утверждать нормативным актом Правительства Российской Федерации документ, содержание которого сводится к повторению других нормативных актов Правительства Российской Федерации. В этой связи выделение комплексных государственных программ в качестве отдельного института представляется неоправданным; мероприятия в смежных отраслях могут быть включены и в отраслевые программы. Проблема недостаточной эффективности управления отраслевыми (де-факто межведомственными) программами по причине равенства статуса ответственного исполнителя и соисполнителей в принципе уже решена в Постановлении № 786 путем введения института кураторов государственных программ в ранге вице-премьеров. Впрочем, и данное решение, по нашему мнению, не является оптимальным по причинам, изложенным ниже. Альтернативой могла бы стать передача ответственного исполнителя программы определенных прав по распоряжению ее бюджетом. В этом случае ответственный исполнитель, не имея административных рычагов воздействия на соисполнителей, мог бы влиять на них в качестве «заказчика» тех или иных мероприятий.

Дополнительным аргументом в пользу отказа от института комплексных программ является тот факт, что основным инструментом межотраслевого планирования с 2006 года выступают приоритетные проекты (позднее – национальные программы), инициируемые указами Президента Российской Федерации. На это, однако, можно возразить, что не всякая межотраслевая программа по своему масштабу и значимости достойна статуса национальной. Поэтому возможно и сохранение института комплексных программ при обязательном условии исключения входящих в них мероприятий из состава отраслевых программ. Комплексная программа не должна иметь ответственного исполнителя,

⁶ Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. Абз. 2 п. 4 разд. I. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

а все руководители отраслевых федеральных органов исполнительной власти при реализации мероприятий, входящих в состав программы, должны подчиняться ее куратору. Однако такое решение противоречит сложившемуся представлению, согласно которому все программные расходы в определенной отрасли или сфере подлежат включению в состав соответствующих государственных программ. С нашей точки зрения, это представление является ошибочным, так как основано на отождествлении программного бюджета с функциональной (или даже ведомственной) бюджетной классификацией. Между тем программный бюджет предполагает распределение расходов по программам, часть которых имеет межведомственный характер. Поскольку принципы построения бюджетной классификации не допускают двойного учета одних и тех же расходов, расходы, учтенные в составе межотраслевых программ, не должны дублироваться в отраслевых.

2). Постановлением № 786 предусмотрено включение в государственные программы «всех инструментов и мероприятий... в соответствующих отрасли и сфере»⁷.

Данный подход не является новацией, поскольку и ранее в государственных программах отражались все расходы федеральных органов исполнительной власти, за исключением узкого круга так называемых «непрограммных направлений деятельности». Вместе с тем есть сомнения в целесообразности включения в государственные программы всех инструментов государственной политики, хотя бы потому, что она проводится не только органами исполнительной власти. Например, нет необходимости включать в программу меры нормативного регулирования, инициированные законодателями до или после утверждения программы и не имеющие отношения к ее целям. Вряд ли удастся полностью учесть и мероприятия, предусмотренные «программами развития (иными программами) государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием»⁸. Как ни желательна координация действий органов власти и организаций с государственным участием, последние отделены от государства и не обязаны согласовывать свои программы развития с планами Правительства Российской Федерации.

Впрочем, перечисленные нормы Постановления № 786 являются менее значимыми по сравнению с давно устоявшейся в отечественном законодательстве и усиленной в этом постановлении идеей включения в государственные программы так называемых «процессных мероприятий, реализуемых непрерывно либо на периодической основе»⁹. В рамках таких мероприятий осуществляется, в частности, выполнение заданий на оказание государственных услуг, предоставление субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации, обслуживание государственного долга и др.¹⁰. Это противоречит одному из принципов программного управления, закрепленному в Постановлении № 786, согласно которому цели государственной программы должны быть ограничены во времени¹¹. Очевидно, что процессные мероприятия не отве-

⁷ Там же. Пп. «в» п. 5 разд. I.

⁸ Там же. Пп. «д» п. 5 разд. I.

⁹ Там же. Пп. «ж» п. 5 разд. I.

¹⁰ Там же. П. 14 разд. II.

¹¹ Там же. Абз. 1 п. 17 разд. II.

чают данному принципу. Как правило, они вытекают из нормативных актов, принятых задолго до утверждения государственной программы и зачастую другими органами, а потому могут не соответствовать логике программы. Но даже если такого несоответствия нет, процессные мероприятия остаются чужеродным элементом программы, так как их вклад в достижение ее целей отсутствует или не поддается оценке. Данный факт косвенно признают и работники Постановления № 786: требуя указания целевого значения показателя, отражающего конечный социально-экономический эффект от каждого структурного элемента государственной программы, они допускают отступление от этого правила в отношении процессных мероприятий¹². Невозможность оценки вклада процессных мероприятий в достижение целей государственной программы также обусловлена тем, что эти мероприятия, в отличие от проектных, обычно не ограничены во времени. Если те или иные мероприятия осуществлялись задолго до начала программы, не претерпели изменений в ходе ее исполнения и продолжились после ее завершения, их следует рассматривать не в качестве составной части программы, а в качестве фоновых условий ее реализации, определяющих исходное состояние соответствующей сферы и базовый уровень тех или иных целевых показателей.

Некоторые авторитетные ученые с этой логикой не согласны, отмечая, что постоянный характер расходов не является препятствием к их включению в программный бюджет, поскольку вся деятельность (и, соответственно, расходы) органов исполнительной власти осуществляется для достижения определенных целей. В противном случае следовало бы признать, что эта деятельность «не имеет четких целей и проверяемых результатов» (Лавров и Бегчин, 2016, с. 8). С тем, что вся работа органов исполнительной власти и государственных служащих (включая, например, сотрудников бухгалтерии) направлена на достижение целей государственной политики, нельзя не согласиться. Однако указанные авторы говорят не просто об общих целях государственной политики (которые могут быть сведены к функциям государства), а об определенных, то есть меняющихся со временем, целях, связанных с «конкретными показателями планируемых и реально полученных результатов» (Лавров и Бегчин, 2016, с. 5). А здесь уже возникают проблемы, поскольку увязать качество бухгалтерского учета в федеральном министерстве с состоянием здоровья или уровнем образования граждан (в зависимости от того, идет ли речь о министерстве здравоохранения или образования) весьма затруднительно. Но наиболее уязвимым является тезис о том, что невключение в программный бюджет направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, носящих постоянный характер, равносильно признанию, что эта деятельность «не имеет четких целей и проверяемых результатов». Принимая во внимание, что в перечень непрограммных направлений входит, например, обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, этот аргумент звучит неубедительно.

Но даже если признать дискуссионным вопрос о целесообразности включения в состав государственных программ процессных мероприятий (или попросту постоянных расходных обязательств), то их включение в состав

¹² Там же. Абз. 4 п. 17 разд. II.

национальных проектов выглядит совершенно неуместным, хотя широко практикуется. Например, более 26 % от всех средств, выделенных на национальные проекты в 2020 году, были направлены на финансирование материнского капитала, то есть на расходы, которые производились до начала реализации данных проектов¹³. Это подрывает базовые принципы проектного управления, размывая связь между мероприятиями / финансовым обеспечением проекта, с одной стороны, и целями / результатами проекта – с другой.

Поэтому представляется целесообразным отказаться от включения процессных мероприятий в состав государственных программ и национальных проектов, ограничив их содержание мероприятиями, имеющими конечный срок реализации.

3). В систему управления государственными программами, которая уподобилась системе управления проектами, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288¹⁴ (далее – Постановление № 1288).

В настоящее время государственной программой руководит ответственный исполнитель в лице главы отраслевого федерального органа исполнительной власти. Согласно Постановлению № 786, между ответственным исполнителем и Правительством Российской Федерации появляются две промежуточные инстанции – куратор программы, который назначается из числа вице-премьеров, и управляющий совет, который формируется куратором и в обязательном порядке включает:

- вице-премьеров, ответственных за структурные элементы отраслевой программы и реализацию комплексной программы;
- руководителей ответственного исполнителя и соисполнителей программы;
- представителей Минэкономразвития России и Минфина России.

Функции куратора в Постановлении № 786 подробно не раскрываются, говорится лишь, что он обеспечивает управление реализацией государственной программы, урегулирует разногласия между ее исполнителями и участниками, формирует управляющий совет, а также несет ответственность за реализацию государственной программы¹⁵.

Другой новый орган управления государственными программами – управляющий совет – наделен, в частности, следующими функциями:

- координирует разработку и реализацию государственной программы;
- одобряет ее стратегические приоритеты, цели, показатели и структуру;
- принимает решение о внесении в нее изменений¹⁶.

Перечисленные полномочия перейдут к управляющему совету от Правительства Российской Федерации, за которым сохранится право утверждать

¹³ Табах А. Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы [Электронный ресурс] // Эксперт РА. 2020. 28 июля. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 27.06.2021).

¹⁴ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. URL: <http://government.ru/docs/34523/> (дата обращения: 25.06.2021).

¹⁵ Положение о системе управления... П. 43, 54, 55 разд. VI.

¹⁶ Там же. П. 48 разд. VI.

только важнейшие показатели государственной программы (включая стратегические приоритеты и ее паспорт). Смысл такого перераспределения полномочий, по-видимому, заключается в обеспечении большей гибкости управления программой за счет исключения необходимости соблюдения длительных нормативно установленных процедур принятия правительственных решений (Калмыкова и Кабытов, 2019, с. 110–113).

Таким образом, управляющий совет по своему статусу приближен к проектному комитету, предусмотренному Постановлением № 1288, за одним важным исключением. При всей обширности полномочий проектного комитета ответственность за достижение целей проекта возлагается не на него, а на руководителя проекта. Другими словами, в модели проектного управления заложен разрыв между полномочиями по управлению проектом и ответственностью за его результаты. Персональная ответственность за достижение целей проекта возложена на его руководителя, который номинально «осуществляет управление реализацией национального проекта или федерального проекта»¹⁷, но самостоятельных решений не принимает¹⁸. На деле полномочия по управлению проектом разделены между рядом органов исполнительной власти и должностных лиц, не несущих ответственности за его результаты.

Введение кураторов государственных программ, по нашему мнению, имеет еще один недостаток, заключающийся в ослаблении полномочий федеральных министров. В межотраслевых программах этот недостаток частично компенсируется тем, что куратор из числа вице-премьеров, будучи по статусу выше руководителей ведомств – соисполнителей программ, может разрешать разногласия между ними, обеспечивая более эффективную координацию. Однако распространение полномочий кураторов на отраслевые программы может дать обратный эффект – породить антагонизм между куратором и руководителем ответственного исполнителя программы. Причем в большинстве случаев в основе антагонизма будут не содержательные разногласия, а сугубо политическая подоплека, поскольку ответственный исполнитель неизбежно станет воспринимать куратора как «узурпатора» его полномочий по управлению в подведомственной сфере. И такое восприятие будет вполне оправданным, поскольку руководство деятельностью министерств законодательно возложено не на вице-премьеров, а на министров. Таким образом, введение кураторов применительно к отраслевым программам, а тем более возложение на них ответственности за реализацию программ не только не улучшит качество программного управления, но повлечет двоевластие, пагубные последствия которого хорошо известны из отечественной истории. Некоторые авторы небезосновательно усматривают риски конфликтов между

¹⁷ Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. Пп. «б» п. 36 разд. VII. URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

¹⁸ Данные нормы Постановления № 1288 не всегда соблюдаются на практике, так как многие паспорта федеральных проектов утверждены не проектными комитетами, а отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

«функциональным и проектным руководителями» и применительно к национальным проектам (Осипов, 2016, с. 224–227). Во всяком случае, представляется целесообразным отказаться от кураторов отраслевых программ, сохранив управление отраслью в одних руках.

Но на кого тогда следует возложить ответственность за реализацию отраслевых программ – на министров или управляющие советы? Если перенести на программное управление логику проектного управления, изложенную в Постановлении № 1288, ответственность должна быть возложена на руководителей программ, то есть министров. Но тогда мы возвращаемся к проблеме несоответствия между полномочиями по руководству проектом (программой) и ответственностью за его результаты. Впрочем, такое несоответствие наблюдается не только в отечественных нормативных актах, но и в общепризнанных документах, на которые ориентировалось наше правительство, – Своде знаний по управлению проектами (PMBOK®) и стандарте PRINCE2.

Кратко рассмотрим систему управления проектами на примере PRINCE2, так как в отличие от PMBOK®, рассчитанного на коммерческий сектор, этот документ, одобренный правительством Великобритании и рекомендованный Европейской комиссией для применения в других странах, представляет собой стандарт управления проектами в социальной сфере (Wallace, 2016; Cardona-Meza and Olivar-Tost, 2017; Cutic and Paden, 2019). Согласно PRINCE2, система управления проектами включает три основных уровня: руководство программы (или организации, реализующей проект, если последний не входит в программу), совет проекта и менеджера проекта. Руководство программы утверждает ключевые параметры проекта, назначает его менеджера, а также определяет допуски – предельные отклонения от утвержденных параметров проекта, – в рамках которых совет проекта вправе принимать самостоятельные решения (Hayashi et al., 2019; Islam and Evans, 2020; Jenkins and Gray, 2020). Установление таких допусков или «управление по исключению» (“manage by exception”)¹⁹ – базовое понятие PRINCE2, которое означает делегирование каждым из вышестоящих уровней управления проектом нижестоящему права самостоятельно решать возникающие в процессе управления проблемы, если они не выходят за согласованные границы (например, расходы, риски или результаты проекта колеблются в пределах $\pm 5\%$). Совет проекта утверждает все ресурсы и основные планы проекта, несет полную ответственность за его успех²⁰. Совет проекта обычно назначается его менеджером, который осуществляет повседневное управление проектом и представляет собой «единую точку ответственности за проект»²¹. Как видим, в PRINCE2 ответственность за реализацию проекта также рассредоточена между разными органами, хотя приняты меры по смягчению данного недостатка, выражающиеся, во-первых, в принципе «управления по исключению», а, во-вторых, в том,

¹⁹ *Управление по исключению* [Электронный ресурс] // PRINCE2. URL: <https://prince2.wiki/ru/principy/upravlenie-po-isklyucheniyu/> (дата обращения: 30.06.2021).

²⁰ *Организация* [Электронный ресурс] // PRINCE2. URL: <https://prince2.wiki/ru/temy/organizaciya/> (дата обращения: 30.06.2021).

²¹ Там же.

что «совет проекта не демократичен», так как менеджер проекта имеет «окончательное слово в принимаемых решениях»²².

Думается, что указанный недостаток PRINCE2 обусловлен объективными причинами, ограничивающими эффективность проектного и программного управления не только в публичной, но и в частной сфере (Sepasgozar et al., 2019; Tonchia, 2018; Yamamoto, 2019). На наш взгляд, последовательная реализация принципов проектного и программного управления возможна только в индивидуальной предпринимательской деятельности и простейших организационно-правовых формах, где наемный менеджмент практически не используется. Лишь в этом случае полномочия по управлению проектом и ответственность за его реализацию совмещаются в одних руках, так как замысел проекта принадлежит тому же лицу или лицам, которые финансируют его, контролируют его воплощение и рискуют своим имуществом в случае провала, а потому управление проектом является максимально гибким и процессуально эффективным.

Однако при переходе от индивидуального предпринимательства к корпоративному проектное управление становится менее эффективным, поскольку менеджер проекта обычно не утверждает его и не вкладывает в него собственных средств. В крупном акционерном предприятии ответственность руководителя проекта, как правило, сводится к риску утраты бонусов к заработной плате, при полном провале он дополнительно рискует своей должностью и репутацией. Но эта ограниченная ответственность руководителя проекта в корпоративных структурах реализуется редко. Возникает порочный круг: сознавая ограниченность ответственности руководителя проекта, контролирующие его органы не склонны предоставлять ему полную автономию, а, ограничивая его автономию, они тем самым ограничивают и свое право спрашивать с него за неуспех проекта. Недаром известный французский экономист П. Сален называет современную модель корпоративного управления псевдокапиталистической («капитализмом без капиталистов»), характеризуя ее как «по большей части совершенно безответственную» (Сален, 2015, с. 105). Тем труднее обеспечить реальную ответственность руководителя в публичных программах и проектах, где роль органов корпоративного управления выполняет правительство или иной государственный орган, полномочия которого определены нормативно и не подлежат делегированию.

Возвращаясь к обсуждаемым постановлениям Правительства Российской Федерации, нельзя признать справедливым положение, при котором руководитель или куратор программы (проекта) несет персональную ответственность за ее (его) реализацию, не обладая реальными полномочиями по управлению. Однако в настоящее время персональная ответственность руководителя программы (проекта) за достижение целей является сугубо номинальной, так как юридические меры ответственности на этот случай не предусмотрены (если только речь не идет о противоправных деяниях), а политическая ответственность, то есть отставка, не практикуется. Но даже если вышестоящие по отношению к руководителю программы (проекта) органы решатся при-

²² Там же.

влечет его к политической ответственности, вряд ли они сочтут возможным сделать это при отсутствии его вины, в ситуации, когда провал программы (проекта) обусловлен не столько «экссцессом исполнителя», сколько объективными причинами. Поэтому сохранение в силе положений действующего законодательства, возлагающих на руководителя или куратора программы (проекта) персональную (сугубо номинальную) ответственность за ее (его) реализацию, не влечет за собой серьезных рисков.

Обратим, однако, внимание на то, что персональная ответственность не является самоцелью. Она вводится ради обеспечения более эффективного управления программой (проектом). В этом отношении Постановление № 1288 и Постановление № 786 не достигают своих целей, поскольку не предполагают расширения полномочий непосредственных руководителей программ (проектов). В Постановлении № 786 ни ответственный исполнитель, ни куратор государственной программы не наделены значимыми полномочиями. Изменения в текст программы (за исключением изменений в проекты, входящие в ее состав) вносятся только Правительством Российской Федерации, премьер-министром или управляющим советом. Что касается проектов, то их руководители наделены лишь полномочиями по подготовке «запросов на изменение паспортов соответствующих проектов»²³. А утверждение таких запросов (в зависимости от того, идет ли речь о проектах, входящих или не входящих в состав национальных, а также от вида подлежащих изменению параметров проектов) отнесено к ведению Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Президиум Совета), проектного комитета или куратора национального проекта.

Таким образом, в Постановлении № 786 делегирование полномочий по управлению государственной программой на уровень непосредственных руководителей вовсе не предусмотрено, а в Постановлении № 1288 такое делегирование хотя и допускается, но является неэффективным в силу следующих причин:

- оно возможно в отношении кураторов проектов, а не их руководителей, на которых возложена ответственность за реализацию проектов;
- принадлежность делегируемых полномочий куратору оспорима, поскольку те же полномочия (по внесению изменений, не затрагивающих ключевых параметров федерального проекта, входящего в состав национального) одновременно закреплены за проектным комитетом.

Хотя, как мы выяснили, совмещение в одном лице полномочий по управлению программами (проектами) и ответственности за их реализацию недопустимо, все-таки, руководствуясь зарубежным опытом, следует стремиться к сокращению разрыва между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов), в том числе за счет:

- устранения двоевластия в управлении программами (проектами). Оперативное руководство отраслевыми программами (проектами) целесообразно оставить за руководителями федеральных органов исполнительной власти,

²³ Положение об организации проектной деятельности... П. 83 разд. IV.

тогда как на вице-премьеров можно возложить руководство межотраслевыми проектами и программами (если последние сохраняются);

- расширения полномочий руководителей программ (проектов) путем определения границ, в рамках которых они вправе самостоятельно корректировать планы их реализации;

- возложения ответственности за реализацию программ (проектов) на тех же лиц, которым принадлежат полномочия по оперативному управлению ими. В частности, в Постановлении № 1288 целесообразно передать довольно весомые полномочия куратора по внесению изменений в федеральный проект его руководителю.

4). Сближение системы управления государственными программами и проектами обостряет давно отмечаемую экспертами проблему дублирования содержания программных и проектных документов при отсутствии их функционального разграничения и четкой иерархии²⁴ (Дмитриев, 2016; Зайцев, 2018).

С одной стороны, как уже говорилось, государственные программы включают в себя все инструменты и мероприятия в соответствующей сфере (за исключением «непрограммных направлений деятельности»), в том числе мероприятия национальных и федеральных проектов. Так, согласно пункту 44 Постановления № 1288, федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе государственных программ, к сфере реализации которых они относятся²⁵. Национальные проекты прямо не называются элементами государственных программ, однако де-факто являются таковыми, поскольку собственного бюджета не имеют и состоят преимущественно из федеральных проектов.

С другой стороны, будучи элементами государственных программ, национальные и федеральные проекты включают мероприятия, содержащиеся в таких программах и направленные на достижение целей указанных проектов. Таким образом, имеет место не просто дублирование, а взаимное перекрестное дублирование программ и проектов, что резко снижает прозрачность бюджета по причине двойного учета одних и тех же расходов.

При этом само по себе включение проектов в состав государственных программ соответствует принятому в теории проектного управления представлению о соотношении понятий «программа» и «проект» как общего и частного. По этой логике органы управления проектом могут быть обособлены, но в конечном счете должны подчиняться общему органу управления программой. Однако в России эта логика не соблюдается: государственная программа утверждается Правительством Российской Федерации, а входящие в ее состав проекты – Президиумом Совета. И хотя Президиум Совета, будучи совещательным органом при Президенте Российской Федерации, не может быть в иерархии выше Правительства Российской Федерации, но последнему

²⁴ Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня: аналитический доклад [Электронный ресурс] / Под науч. ред. М. Э. Дмитриева. СПб.: Центр стратег. разраб., 2016. 205 с. URL: <https://www.csr.ru/uploads/2016/12/Report-on-strategy.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁵ Положение об организации проектной деятельности... П. 44 разд. III.

не подчиняется. Странность ситуации усугубляет то, что большинство существующих в настоящее время национальных проектов были утверждены спустя год после утверждения государственных программ, в состав которых они входят, после чего государственные программы были существенно изменены ради приведения их в соответствие с национальными проектами. Возникает вопрос: если национальные проекты по статусу выше государственных программ, то зачем они включаются в состав последних? Можно допустить, что это продиктовано соображениями консолидации расходов, имеющих общую отраслевую направленность или общую цель. Но тогда государственные программы должны утверждаться после национальных проектов, причем либо тем же органом, который утверждает такие проекты, либо другим органом, но только в той части, которая ранее не была утверждена.

Итак, формально руководя государственными программами, Правительство Российской Федерации не контролирует их ключевые компоненты – национальные и федеральные проекты. Но и правительственные полномочия по управлению второстепенными компонентами государственных программ (ведомственными проектами и процессными мероприятиями) можно поставить под сомнение. Согласно пункту 15 Постановления № 786 формирование и реализация ведомственных проектов осуществляются в соответствии с Постановлением № 1288²⁶, а согласно пункту 14 Постановления № 1288 – в соответствии с положениями об организации проектной деятельности, утвержденными актами федеральных органов исполнительной власти²⁷. Таким образом, утверждение ведомственных проектов находится в компетенции отраслевых органов власти. Что касается комплексов процессных мероприятий, то их утверждение прямо отнесено к компетенции ответственных за их разработку и реализацию ответственных исполнителей государственных программ²⁸. Впрочем, само по себе утверждение ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий ответственными исполнителями государственных программ не исключало бы полномочий Правительства Российской Федерации по управлению ими, если бы такие программы включали потолки расходов на реализацию данных элементов и их ключевые показатели. Однако это правило не соблюдается, поскольку паспорта государственных программ обычно не содержат распределения общего объема ассигнований на их реализацию по структурным элементам. В Постановлении № 786 вопрос о том, определяют ли государственные программы ключевые показатели ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий, не затрагивается. С одной стороны, в пункте 10 Постановления № 786 указано, что государственная программа является системой документов, в число которых входят и паспорта ее структурных элементов²⁹. С другой – ни паспорт государственной программы, содержание которого раскрывается в пункте 23 Постановления № 786, ни нормативный акт Правительства Российской Федерации об утверждении государственной программы, содержание которого приводится в пункте 24, не включают паспорта ее структурных элементов. В Поста-

²⁶ Положение о системе управления... Абз. 5 п. 15 разд. II.

²⁷ Положение об организации проектной деятельности... П. 143 разд. I.

²⁸ Положение о системе управления... Абз. 2 п. 26 разд. III.

²⁹ Там же. Пп. «в» п. 10 разд. II.

новлении № 786 определено только, что паспорт государственной программы включает перечень ее структурных элементов «с указанием задач и кратким описанием ожидаемых эффектов от реализации этих задач, сроков реализации, ответственных за реализацию соответствующего структурного элемента, а также связи структурных элементов с показателями государственной программы»³⁰. Не говорится не только о показателях ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий, но и о потолках расходов на их реализацию.

Таким образом, государственные программы в трактовке Постановления № 786 являются не самостоятельными документами стратегического планирования, а лишь сводом расходов, утвержденных другими, в том числе нижестоящими по отношению к Правительству Российской Федерации, органами. При таких условиях утверждение государственных программ нормативными актами Правительства Российской Федерации не только бессмысленно, но и вредно, так как обесценивает последние.

В одной из ранее опубликованных статей (Золотарева и Соколов, 2018) автор критиковала федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³¹ за фактическое отстранение законодательной власти от участия в этом процессе, поскольку основными инструментами стратегического планирования этот закон называет ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, утверждаемую Правительством Российской Федерации. Подобное положение дел представлялось умалением полномочий законодательной власти, «которая должна иметь право решающего, а не совещательного голоса при определении приоритетов государственной политики» (Золотарева и Соколов, 2018, с. 17). Однако фактически процедуры стратегического планирования радикально расходятся с требованиями закона: планирование осуществляется на основании указов Президента Российской Федерации и национальных проектов, которые в федеральном законе даже не упоминаются. В отступлении от положений названного закона можно усмотреть и плюсы, поскольку предусмотренная им система стратегических документов отличается излишней громоздкостью, а главное – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, призванная ставить амбициозные цели во всех без исключения отраслях экономики и социальной сферы, была бы заведомо невыполнима из-за недостатка бюджетных ресурсов в среднесрочном периоде. С этой точки зрения, ограничение круга приоритетных направлений развития и бюджетных расходов в национальных проектах представляется более реалистичным механизмом целеполагания.

Однако при переходе от целеполагания в рамках Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации к целеполаганию в рамках национальных проектов от определения приоритетов государственной политики была отстранена не только законодательная власть, но и Правительство

³⁰ Там же. Пп. «Г» п. 23 разд. III.

³¹ *О стратегическом планировании в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 29.06.2021).

Российской Федерации, поскольку национальные проекты утверждаются не предусмотренным Конституцией и не подлежащим парламентскому контролю совещательным органом при Президенте Российской Федерации. Объяснить такое положение чрезмерным увлечением идеологией проектного управления нельзя, поскольку полномочия Президиума Совета выходят далеко за рамки традиционных полномочий органов проектного управления, распространяясь не на какой-то конкретный проект, а на всю совокупность национальных и федеральных проектов, то есть носят универсальный характер. Таким образом, Президиум Совета дублирует и во многом подменяет собой Правительство Российской Федерации, так же как и кураторы проектов и государственных программ дублируют и во многом подменяют собой министров.

По мнению автора, передача ключевых полномочий Правительства Российской Федерации в области стратегического планирования, то есть полномочий по определению инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики, Президиуму Совета недопустима, поскольку не имеет никакого рационального обоснования, кроме стремления к усилению так называемого ручного управления, не стесненного никакими правовыми рамками.

5). Постановление № 786 содержит ряд норм, вытекающих из системы распределения полномочий внутри исполнительной власти, сложившейся в «допроектный» период и закрепленной Бюджетным кодексом Российской Федерации, несмотря на то, что эти нормы вступают в противоречие с функциональной структурой проектной деятельности, определенной в Постановлении № 1288.

Например, согласно пункту 15 Постановления № 786 решения об осуществлении капиталовложений принимаются «в соответствии с правилами бюджетных ассигнований..., утвержденными Правительством Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации»³². Этими правилами предусмотрено, что решения об осуществлении капиталовложений стоимостью свыше 3 млрд руб. принимаются в форме акта Правительства Российской Федерации, а стоимостью менее 3 млрд руб. – в форме акта главного распорядителя бюджетных средств. Однако в соответствии с пунктом 3(1) Постановления № 1288 осуществление капиталовложений допускается исключительно в рамках федеральных проектов³³. А значит, эти мероприятия должны входить в паспорт федерального проекта, подлежащий утверждению Президиумом Совета или проектным комитетом. Таким образом, в вопросе о принадлежности важнейших полномочий по утверждению бюджетных инвестиций имеют место противоречия между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Постановлением № 786, с одной стороны, и Постановлением № 1288 – с другой.

Следует добавить, что ключевая роль национальных проектов в процессе среднесрочного планирования несовместима с форматом этих документов,

³² Положение о системе управления... Абз. 2 п. 15 разд. II.

³³ О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26.05.2021 № 786. П. 3 (1). URL: <http://government.ru/docs/all/134475/> (дата обращения: 25.06.2021).

которые задают цели развития в разных сферах, но не содержат ни общего объема средств, направляемых на их реализацию, ни перечня мероприятий, за счет которых планируется их достичь. Вследствие этого национальные цели фактически «повисают в воздухе», будучи оторваны от средств их реализации. Впрочем, формулировки многих целей (показателей) национальных проектов подразумевают реализацию вполне конкретных мероприятий, стоимость которых поддается довольно точному измерению. Например, в федеральном проекте «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящем в состав национального проекта «Здравоохранение», ставится задача завершения формирования сети медицинских организаций первичного звена и мобильных медицинских комплексов в малонаселенных пунктах. В рамках выполнения этой задачи должны быть созданы более 350 новых фельдшерско-акушерских пунктов, приобретены более 500 мобильных медицинских комплексов и т.д.³⁴ Решение этих вполне конкретных задач, в отличие от общих целей национального проекта (как, например, сокращение смертности от тех или иных заболеваний), требует определенных бюджетных ассигнований, которые национальным проектом не установлены. На практике они устанавливаются паспортом федерального проекта, утверждаемого впоследствии. Но если стоимость реализации национальных целей определяется после их утверждения, где гарантия, что выделяемых бюджетных ассигнований будет достаточно для их достижения?

С учетом сказанного представляется необходимым включить в состав национальных проектов, в случае закрепления их в качестве основополагающих документов стратегического планирования, по крайней мере оценку объема их финансового обеспечения в разбивке по федеральным проектам, являющимся их структурными элементами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая соображения, изложенные в статье, можно сформулировать следующие выводы и предложения по совершенствованию инструментов и процедур проектно-программного управления в России.

1) Следует закрепить в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» статус национальных проектов, инициируемых указами Президента Российской Федерации, как основополагающих документов среднесрочного стратегического планирования. От разработки Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в этом случае можно отказаться либо отвести ей роль долгосрочного стратегического документа, разрабатываемого с участием законодательной власти. В пользу этого решения говорит тот факт, что стратегия, задающая цели развития во всех отраслях социально-экономической сферы в среднесрочном

³⁴ Паспорт федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» [Электронный ресурс]: приложение к протоколу заседания проект. ком. по нац. проекту «Здравоохранение» от 14.12.2018 № 3. URL: <https://zdrav.tmbreg.ru/assets/files/Gosprogramm/nacionalnyy-proekt-zdravooohranenie/pasporta-fp/pfp-razvitiye-sistemy-okazaniya-pmsp-14.12.2018.pdf> (дата обращения: 25.06.2021).

периоде, заведомо недостижима, так как затраты на ее реализацию будут превосходить доступные бюджетные ресурсы.

2) Необходимым условием закрепления национальных проектов в качестве ключевых документов среднесрочного планирования является изменение их формата. Для повышения значимости и реалистичности национальных проектов следует дополнить их паспорта данными об общем объеме их финансового обеспечения на весь период реализации в разбивке по федеральным проектам. Кроме того, следует включить в паспорта национальных проектов основные мероприятия федеральных проектов с предоставлением проектным комитетам полномочий по их оперативной корректировке с соблюдением итоговых целевых показателей и общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на весь период их реализации. Только при этом условии утверждение паспортов федеральных проектов, входящих в состав национальных, можно делегировать проектным комитетам, так как при существующем положении национальные проекты фактически не имеют самостоятельного значения и полностью зависимы от содержания федеральных проектов, входящих в их состав.

Впрочем, существующее странное положение, при котором содержание вышестоящего по статусу документа определяется содержанием нижестоящих, во многом обусловлено тем, что национальные проекты зачастую дублируют мероприятия ранее утвержденных государственных программ. Такую практику следует признать несовместимой с представлением о национальных проектах как базовых документах стратегического планирования.

3) Целесообразно отказаться от включения в состав государственных программ (а тем более национальных проектов) так называемых процессных мероприятий, то есть постоянных расходных обязательств, из-за несоответствия последних принципу ограниченности во времени целей и задач программ.

4) При соблюдении вышеперечисленных условий национальные проекты должны задавать расходные приоритеты принимаемых бюджетных обязательств в среднесрочном периоде, тогда как общая сумма бюджетных ассигнований на федеральные проекты, не входящие в состав национальных, и ведомственные проекты не должна превышать разницы между прогнозируемым объемом доходов бюджета и суммой расходов на национальные проекты, а также непрограммные и процессные мероприятия. Это означает, что национальные проекты должны утверждаться до государственных программ, а не после них, как это делается сейчас.

5) Необходимо изъять из компетенции совещательных органов при Президенте Российской Федерации и вернуть Правительству Российской Федерации ключевые полномочия в области стратегического планирования, в частности полномочия по утверждению перечня и паспортов национальных проектов и федеральных проектов, не входящих в состав национальных. Это не только вернет процедуры стратегического планирования в конституционные рамки, но и разрешит противоречия между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Постановлением № 1288.

Сохранение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и его Президиума допустимо при ограничении их полномочий действительно совещательными.

Но и упразднение этих органов не скажется негативно на эффективности проектной деятельности, так как ни Совет, ни его Президиум нельзя отнести к органам проектного управления в собственном смысле слова, поскольку их полномочия не ограничены конкретным проектом, а носят универсальный характер, дублируя полномочия Правительства Российской Федерации.

б) В случае возврата Правительству Российской Федерации полномочий по утверждению национальных и федеральных проектов вопрос о том, следует ли включать национальные проекты в состав государственных программ, утрачивает принципиальное значение. Однако предпочтительным вариантом представляется исключение национальных проектов из состава государственных программ. В пользу этого решения можно привести следующие аргументы:

- включение проекта в состав программы оправдано в ситуации, когда проект подчиняется ее целям. Но если национальные проекты имеют приоритетный по отношению к государственным программам характер, их включение в состав последних нелогично;

- учитывая, что национальные программы носят межотраслевой характер, им может не найтись аналога в перечне государственных программ, а значит, придется утверждать государственные программы, единственными компонентами которых будут ранее утвержденные национальные проекты;

- если бы государственные программы формировались строго по отраслевому принципу и включали только расходы, утвержденные другими документами, их можно было бы рассматривать в качестве альтернативы функциональной бюджетной классификации, включающей все расходы в соответствующей отрасли. Однако это не так. Во-первых, существует проблема комплексных государственных программ, подлежащих утверждению Правительством Российской Федерации, хотя они дублируют содержание отраслевых, также утверждаемых Правительством Российской Федерации. Во-вторых, по мнению автора, государственные программы должны иметь собственное нормативное содержание, не сводимое к содержанию входящих в них элементов, что препятствует превращению государственных программ в разновидность бюджетной классификации. Толкование Постановления № 786 и Постановления № 1288 приводит к выводу о том, что при утверждении ведомственных программ и процессных мероприятий федеральные органы исполнительной власти не связаны никакими бюджетными ограничениями, а это явно невозможно. Необходимо устранить этот правовой пробел, указав в Постановлении № 786, что государственные программы задают потолки финансирования и ключевые элементы входящих в них ведомственных программ и процессных мероприятий. Но в этом случае государственные программы будут выступать уже не в качестве свода расходов, утверждаемых другими нормативными актами, а в качестве руководящего по отношению к последним документа. А потому включение в их состав национальных проектов, ранее утвержденных актом более высокого уровня, будет нелогично;

- исключение национальных проектов из состава государственных программ не противоречит принципам программного бюджета. Напротив, этим принципам противоречит заложенная в Постановлении № 786 идея вклю-

чения в состав государственных программ «всех инструментов и мероприятий... в соответствующей отрасли и сфере», так как это влечет дублирование одних и тех же мероприятий в государственных программах, национальных и федеральных проектах, и превращение программной классификации в ведомственную. Программная же классификация предполагает, что расходы, входящие в одну программу, не повторяются в другой.

7) Целесообразно отказаться от комплексных государственных программ, дублирующих мероприятия отраслевых программ. При этом допустимо включение мероприятий в смежных отраслях в состав отраслевых программ. Ради усиления роли ответственного исполнителя государственных программ, включающих мероприятия в других отраслях, ему можно предоставить полномочия по распоряжению бюджетом, предназначенным для финансирования мероприятий, осуществляемых соисполнителями.

Альтернативным вариантом решения вопроса может быть сохранение комплексных программ, но тогда они должны обрести самостоятельный статус, будучи наделенными собственным бюджетом и системой мероприятий.

8) От кураторов национальных проектов и государственных программ, во всяком случае отраслевых, лучше отказаться, поскольку это ослабляет полномочия отраслевых министров и порождает «двоевластие» в управлении. Для межведомственных национальных проектов и государственных программ, если последние будет решено сохранить, кураторы полезны, потому что они усиливают координацию между соисполнителями. При управлении такими проектами и программами целесообразно отказаться от фигуры ответственного исполнителя, подчинив всех соисполнителей куратору.

9) Действующая в России нормативная база нарушает один из базовых принципов программно-проектного управления, который требует совмещения в одном лице полномочий по управлению программой (проектом) и ответственности за ее (его) результаты. И хотя в современном мире сосредоточение этих полномочий в одних руках недостижимо, следует стремиться к сокращению разрыва между полномочиями и ответственностью руководителей программ (проектов), в том числе за счет мер, предложенных в статье.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на 2021 год по теме «Реализация принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России».

Библиографический список

Дмитриев М. Э., Крапиль В. Б. Тернистый путь стратегического планирования в современной России // Государственная служба. 2020. Т. 22, № 2. С. 22–34. DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34.

Зайцев В. Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы [Электронный ресурс] // Государственное управление. Элек-

- тронный вестник. 2018. № 67. С. 111–136. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm (дата обращения: 16.06.2021).
- Золотарева А. Б., Соколов И. А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13, № 5. С. 8–23. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-5-8-23.
- Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151–164.
- Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.10.
- Климанов В. В., Михайлова А. А. Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.
- Лавров А. М., Бегчин Н. А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
- Осинов В. С. Проектно-функциональная структура управления для государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 219–230.
- Сален П. Вернуться к капитализму, чтобы избежать кризисов // Пер. с фр. Д. Кралечкина. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. 267 с.
- Cardona-Meza L. S., Olivar-Tost G. Modeling and simulation of project management through the PMBOK® standard using complex networks // Complexity. 2017. Vol. 2017. 12 p. DOI: 10.1155/2017/4791635.
- Cutic D., Paden M. Project management in government administration // Interdisciplinary Management Research XV. 2019. Vol. 1. P. 129–144.
- Fayol H. Administration industrielle et générale. 2nd ed. Paris: Dunod, 1999. 160 p.
- Gantt H. L. Industrial leadership. Sydney: Wentworth Press, 2019. 164 p.
- Hayashi A., Kataoka N., Kino Y. et al. Quantitative risk management method using logistic regression analysis // International Journal of Informatics Society. 2019. Vol. 11, № 1. P. 3–11.
- Islam S., Evans N. Key success factors of PRINCE2 project management method in software development project: KSF of PRINCE2 in SDLC // International Journal of Engineering. 2020. Vol. 5, № 3. P. 76–84. DOI: 10.26776/ijemm.05.03.2020.02.
- Jenkins B., Gray A. Policy evaluation in British government: From idealism to realism? // Program Evaluation and the Management / Ed. by R. C. Rist. New York: Routledge, 2020. 194 p.
- Kabeyi M. J. B. Project and program evaluation consultancy with terms of reference, challenges, opportunities and recommendations // International Journal of Scientific and Research Publications. 2019. Vol. 9, № 12. P. 171–194. DOI: 10.29322/IJSRP.9.12.2019.p9622.
- Kostalova J., McGrath J. Sustainability in project management: Two sides of the same coin or poles apart? // Proceedings of the international scientific conference Hradec Economic Days 2021, Hradec Králové, Czech Republic, March 25–26, 2021 / Ed. by J. Mačí, P. Marešová, K. Firlej et al. Hradec Kralove: University of Hradec Kralove, 2021. P. 401–411. DOI: 10.36689/uhk/hed/2021-01-041.

Luiz J. V. R., Souza F. B., Luiz O. R. PMBOK® and critical chain practices: Antagonisms and opportunities for complementation // *Gestão & Produção*. 2017. Vol. 24, № 3. P. 464–476. DOI: 10.1590/0104-530x1510-16.

Maynard R. A. The practice and promise of policy analysis and program evaluation to improve decision making within the US federal government // *Policy analysis in the United States* / Ed. by J. Hird. Bristol: Policy Press, 2018. P. 93–112.

Sepasgozar S. M. E., Karimi R., Shirowzhan S. et al. Delay causes and emerging digital tools: A novel model of delay analysis, including integrated project delivery and PMBOK // *Buildings*. 2019. Vol. 9, № 9. 37 p. DOI: 10.3390/buildings9090191.

Taylor F. W. The principles of scientific management. New York: Dover Publications, 1998. 80 p.

Tonchia S. The international standards of project management // Tonchia S. Industrial project management. International standards and best practices for engineering and construction contracting. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2018. P. 7–20.

Wallace W. Project management. Edinburgh: Edinburgh Business School, 2016. 50 p.

Yamamoto H. Management of projects that involve people with different perceptions of what constitutes “value” // *Journal of International Association of P2M*. 2019. Vol. 14, № 1. P. 456–466. DOI: 10.20702/iappmjour.14.1_456.

Информация об авторе

Золотарева Анна Борисовна – канд. юрид. наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82

ORCID: 0000-0003-4908-528X

ResearcherID: –

Электронный адрес: zolot@iep.ru

Статья получена редакцией 13 июля 2021 года

Принята к печати 1 сентября 2021 года

UDC 336:346.6

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308

REFLECTION OF PROJECT AND PROGRAM MANAGEMENT PRINCIPLES IN THE BUDGET LEGISLATION OF RUSSIA

Anna B. Zolotareva

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky ave., Moscow, 119571, Russia

ORCID: 0000-0003-4908-528X

ResearcherID: –

E-mail: zolot@iep.ru

For citation:

Zolotareva, A. B. (2021), “Reflection of project and program management principles in the budget legislation of Russia”, *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 285–308, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-285-308.

Abstract

Introduction: the article is devoted to the analysis of normative acts regulating the application of project and program management principles in the budget planning process in Russia. **Objectives:** to assess the regulatory framework of project and program management for its integrity, consistency and compliance with budget legislation and international standards of program and project management; to formulate the areas to optimize program and project budgeting in Russia. **Methods:** the research uses methods of comparative legal and system analysis. **Results:** the main issues in legal regulation in the field of research are identified, including: non-compliance of the actual strategic planning procedure with the requirements of the federal law; excessive number and mutual duplication of the content of project and program documents in the absence of their clear hierarchy; non-compliance in the Russian legislation with such basic principles of project and program management as the limited time of the goals and objectives in program documents, concentration of powers to manage projects (programs) and responsibility for their results in the same position; the actual withdrawal of the legislative power and the Russian Government from participation in program and project management; dual power in industry management. **Conclusions:** to overcome the above shortcomings the following measures, among all, are advisable: to fix the status of national projects in the Federal Law “On strategic planning in the Russian Federation” as the fundamental planning documents; to include data on the volume of their financial support and main activities in national projects, excluding current costs and measures already listed in the state programs; to restore the powers of the Russian Government to give approval on the national projects content (passports) as well as the federal projects outside the national ones; to bridge the gap between the powers and responsibilities of program (project) managers.

Keywords: program management; project management; budget process; strategic planning; national projects

Acknowledgements

The article has been funded through the state target to the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration for 2021 (topic: “Implementation of the principles of project and program management in the budgetary legislation of Russia”).

References

- Dmitriev, M. E. and Krapil, V. B. (2020), "Thorny way of strategic planning in modern russia", *Public administration*, vol. 22, no. 2, pp. 22–34, doi: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34.
- Zaitsev, V. E. (2018), "Evaluation of state programs of the Russian Federation: The new challenges", *E-journal. Public Administration*, no. 67, pp. 111–136 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm (Accessed June 16, 2021).
- Zolotareva, A. B. and Sokolov, I. A. (2018), "Problems and ways of improving the system of strategic planning in Russia", *Ekonomicheskaya politika*, vol. 13, no. 5, pp. 8–23, doi: 10.18288/1994-5124-2018-5-8-23.
- Kalinin, A. M. (2017), "Issues and prospects for the development of project management in Russian authorities", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 151–164.
- Kalmykova, A. V. and Kabytov, P. P. (2019), "Flexible" public administration structures", *Journal of Russian law*, no. 8, pp. 107–120, doi: 10.12737/jrl.2019.8.10.
- Klimanov, V. V. and Mikhailova, A. A. (2011), "Implementation of the program budget: The first problems and questions", *Finance*, no. 9, pp. 8–10.
- Lavrov, A. M. and Begchin, N. A. (2016), "Problems and prospects of implementing "program" budgets", *Finance*, no. 4, pp. 3–12.
- Osipov, V. S. (2016), "Project-functional structure of management for public administration", *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 219–230.
- Salin, P. (2015), *Revenir au capitalisme pour éviter les crises*, Translated by Kralechkin, D., Publishing house of the Gaidar Institute, Moscow, Russia.
- Cardona-Meza, L. S. and Olivar-Tost, G. (2017), "Modeling and simulation of project management through the PMBOK® standard using complex networks", *Complexity*, vol. 2017, 12 p., doi: 10.1155/2017/4791635.
- Cutic, D. and Paden, M. (2019), "Project management in government administration", *Interdisciplinary Management Research XV*, vol. 1, pp. 129–144.
- Fayol, H. (1999), *Administration industrielle et générale*, 2nd ed., Dunod, Paris, France.
- Gantt, H. L. (2019), *Industrial leadership*, Wentworth Press, Sydney, Australia.
- Hayashi, A., Kataoka, N., Kino, Y. et al. (2019), "Quantitative risk management method using logistic regression analysis", *International Journal of Informatics Society*, vol. 11, no. 1, pp. 3–11.
- Islam, S. and Evans, N. (2020), "Key success factors of PRINCE2 project management method in software development project: KSF of PRINCE2 in SDLC", *International Journal of Engineering*, vol. 5, no. 3, pp. 76–84, doi: 10.26776/ijemm.05.03.2020.02.
- Jenkins, B. and Gray, A. (2020), "Policy evaluation in British government: From idealism to realism?", in Rist, R. C. (ed.), *Program evaluation and the management*, Routledge, NYC, NY, US.
- Kabeyi, M. J. B. (2019), "Project and program evaluation consultancy with terms of reference, challenges, opportunities and recommendations", *International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 9, no. 12, pp. 171–194, doi: 10.29322/IJSRP.9.12.2019.p9622.

Kostalova, J. and McGrath, J. (2021), “Sustainability in project management: Two sides of the same coin or poles apart?”, in Mačí, J., Marešová, P., Firlej, K. et al. (eds.), *Proceedings of the international scientific conference Hradec Economic Days 2021*, Hradec Králové, Czech Republic, March 25–26, 2021, University of Hradec Kralove, Hradec Kralove, Czech Republic, pp. 401–411, doi: 10.36689/uhk/hed/2021-01-041.

Luiz, J. V. R., Souza, F. B. and Luiz, O. R. (2017), “PMBOK® and critical chain practices: Antagonisms and opportunities for complementation”, *Gestão & Produção*, vol. 24, no. 3, pp. 464–476, doi: 10.1590/0104-530x1510-16.

Maynard, R. A. (2018), “The practice and promise of policy analysis and program evaluation to improve decision making within the US Federal Government”, in Hird, J. (ed.), *Policy analysis in the United States*, Policy Press, Bristol, UK, pp. 93–112.

Sepasgozar, S. M. E., Karimi, R., Shirowzhan, S. et al. (2019), “Delay causes and emerging digital tools: A novel model of delay analysis, including integrated project delivery and PMBOK”, *Buildings*, vol. 9, no. 9, 37 p., doi: 10.3390/buildings9090191.

Taylor F. W. (1998), *The principles of scientific management*. Dover Publications, NYC, NY, US.

Tonchia, S. (2018), “The international standards of project management”, in *Industrial project management. International standards and best practices for engineering and construction contracting*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin, Germany, pp. 7–20.

Wallace, W. (2016), *Project management*, Edinburgh Business School, Edinburgh, UK.

Yamamoto, H. (2019), “Management of projects that involve people with different perceptions of what constitutes “value”, *Journal of International Association of P2M*, vol. 14, no. 1, pp. 456–466, doi: 10.20702/iappmjourn.14.1_456.

Received July 13, 2021

Accepted September 1, 2021



РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 353+502.3:005.6(470-2)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334

СТЕЙКХОЛДЕРЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

К. П. ТУРЦЕВА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334.

АННОТАЦИЯ

Введение: участие заинтересованных сторон в процессе принятия решений повышает эффективность и результативность последних, однако в контексте изучения региональной экологической политики в России вопрос относительно идентификации интересов и основных направлений взаимодействия ключевых акторов и стейкхолдеров остается малоизученным. **Цель:** выявление направлений и возможных форм сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики. **Методы:** метод классификации. **Результаты:** обозначены ключевые стейкхолдеры региональной экологической политики в России; установлены полномочия региональных органов власти в области защиты окружающей среды; выявлены основные направления и формы сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики в России. **Выводы:** представлены четыре ключевые заинтересованные стороны, оказывающие влияние на процесс принятия решений в рамках региональной экологической политики: федеральные органы государственной власти и местного самоуправления, гражданское общество, малый, средний и крупный бизнес и университеты. На основе анализа полномочий региональных органов власти выявлены шесть направлений сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики. Самым актуальным направлением для всех заинтересованных сторон является обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, поскольку позволяет привлекать максимальное количество участников и не требует серьезных финансовых вложений, а в основном только инициативности. По каждому направлению представлены возможные формы сотрудничества.

Ключевые слова: региональная экологическая политика; стейкхолдеры; регионы; теории заинтересованных сторон; субъекты региональной экологической политики

ВВЕДЕНИЕ

Экологическая политика региона создает условия для формирования благоприятной среды жизнедеятельности людей. Вовлечение в процесс принятия решений заинтересованных лиц важно по нескольким причинам. Во-первых, стейкхолдеры обладают экспертными знаниями, адекватно оценивают варианты и делают осознанный выбор. Во-вторых, принятое решение оказывает влияние на каждую заинтересованную группу. В-третьих, стейкхолдеры неоднородны, и это требует усилий по сближению их позиций. Сотрудничество и взаимодействие заинтересованных сторон в процессе выработки региональной экологической политики позволяет объединить знания и ресурсы, согласовать различные взгляды.

Под региональной экологической политикой будет пониматься «процесс, в который включены органы государственной власти субъектов Российской Федерации, общественные и иные некоммерческие объединения, бизнес-структуры, юридические и физические лица, деятельность которых направлена на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду» (Пугачев, 2010, с. 97).

Таким образом, к стейкхолдерам региональной экологической политики относятся заинтересованные стороны, деятельность которых связана с указанными выше направлениями экологической политики, то есть «люди и организации, которые вовлечены в действие или политику или затронуты ими и могут быть прямо или косвенно включены в процесс принятия решений» (Sterling et al., 2017, p. 160). В число субъектов региональной экологической политики входят региональные органы власти, которые непосредственно отвечают за разработку и реализацию такой политики.

Важно отметить, что одним из индикаторов низкоэффективной реализации региональной экологической политики являются результаты опроса, проведенного ВЦИОМ, центром «Особое мнение» и Экспертным институтом социальных исследований в 2020 году. По мнению 56 % опрошенных, региональные и федеральные власти не справляются с решением экологических проблем. Такой вывод был сделан россиянами в связи с ухудшением экологической ситуации в стране в течение последних 2–3 лет¹. Среди причин сложившейся ситуации отметим отсутствие четкой нормативно-правовой базы в области экологического законодательства и механизмов привлечения инвестиций². Более того, существует мнение, что «Россия на мировой экономической арене выступает как страна, проводящая политику экологического демпинга, что в перспективе обрекает отечественные товары на неспособность

¹ Мухаметишина Е. Половина россиян считает, что экологическая ситуация в России за последние годы ухудшилась [Электронный ресурс] // Ведомости. 2020. 30 нояб. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/11/29/848723-polovina-rossiyan> (дата обращения: 23.05.2021).

² Ростовская Е. Плохая «Экология»: неутешительные выводы Счетной палаты [Электронный ресурс] // Bellona. 2020. 21 янв. URL: <https://bellona.ru/2020/01/21/bad-ecology/> (дата обращения: 23.05.2021).

конкурировать на внешних рынках, для которых характерна высокая степень экологической сознательности населения» (Баширова, 2010, с. 499).

Эти проблемы могут быть решены путем привлечения всех стейкхолдеров к разработке прозрачных механизмов регулирования отрасли и выстраивания эффективного взаимодействия между участниками процесса принятия решений.

Диалог с заинтересованными сторонами играет важную роль в региональной экологической политике и может способствовать установлению повестки дня, анализу ситуации, а также созданию и реализации решений. Тот факт, что ни одна из заинтересованных сторон не может добиться успеха без других, представляет собой веский аргумент в пользу дальнейшей интенсификации диалога, выходящего за рамки консультаций и информирования друг друга, и переходу к совместному производству знаний и ответственности.

Целью данного исследования является выявление направлений и возможных форм сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики.

Научно-исследовательская проблема заключается в противоречивом характере формирования региональной экологической политики в России. С одной стороны, именно на региональном уровне осуществляется взаимодействие между всеми участниками процесса принятия решений, так как характер взаимоотношений, направления и формы сотрудничества зависят от природно-ресурсного потенциала, промышленности, регионального политического режима, особенностей территории. С другой стороны, в нормативно-правовых актах³ зафиксированы достаточно узкие полномочия региональных органов власти. Сохраняется централизация экологической политики, так как все ключевые решения относительно направлений, нормативов, требований в области охраны окружающей среды осуществляет федеральный центр, что ограничивает возможности субъектов региональной экологической политики привлекать заинтересованные стороны к процессу принятия решений.

В контексте данной проблемы исследование отвечает на вопрос: в рамках каких направлений региональной экологической политики возможно привлечение ключевых заинтересованных сторон в условиях ее централизации в России?

Согласование интересов участников процесса принятия решений может обеспечить стейкхолдерский подход, который «в стратегическом менеджменте рассматривает формирование стратегических решений как результат переговорного процесса, включает в себя и третью составляющую, направленную на решение проблемы вовлеченности субъектов территории в эти процессы и «совмещение», совпадение целей субъектов территории» (Тажитдинов, 2013, с. 18). Он позволит сбалансировать отношения и инте-

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 25.07.2021); Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12125350/> (дата обращения: 25.07.2021).

рессы стейкхолдеров и обеспечить эффективное функционирование системы: «стейкхолдерская модель ориентирована на создание ценности для заинтересованных сторон, на расширение самой платформы создания стоимости и балансирование множественных интересов стейкхолдеров как условие выбора стратегических инициатив» (Ткаченко и Злыгостев, 2018, с. 40). Стейкхолдерский подход дает возможность определить ключевые заинтересованные стороны, их роли и функции, а также обозначить стратегии взаимодействия.

С практической точки зрения, интеграция вклада заинтересованных сторон в процесс разработки и реализации экологической политики позволит предоставить обратную связь и прийти к консенсусу до того, как новые правила, планы или решения вступят в силу. Это может способствовать гармонизации процесса принятия решений и избеганию ненужных конфликтов.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Понятие «стейкхолдер» появилось в 1960-х годах в менеджменте, а стейкхолдерский подход был предложен американским экономистом Эдвардом Фрименом в 1984 году (Freeman, 2010) и получил широкое распространение уже в 90-х годах XX века. Специалисты (Акофф, 2002; Harrison, 1998; Ricart et al., 2002; Даулинг, 2003; Косякова, 2012; Горбунов и Хакимов, 2018; Банникова, 2019) занимаются вопросами классификации стейкхолдеров и исследуют их роли в разных областях: в экологическом маркетинге и повышении экологической и социальной ответственности бизнеса (Kotler, 2011; Дохолян, 2017; Pathak and Nichter, 2021), в том числе управлении водными ресурсами (Moore, 2018, Moore, 2021); брендинге территорий (Хоутон и Стивенс, 2013); в искусственном интеллекте (Dobbe et al., 2021); публичных отношениях (Lee and Moon, 2021, Sweetser, 2020); стратегическом управлении развитием региона (Тажитдинов, 2013; Куркова, 2021).

Кроме того, ученые разрабатывали модели идентификации значимости заинтересованных сторон (Mitchell et al., 1997; Agle et al., 1999), концепцию сбалансированности требований различных стейкхолдеров с целями организации (Ансофф, 1989), изучали согласование интересов и взаимодействие между ключевыми участниками процесса принятия решений (Freeman and Mcvea, 2006; Ансофф, 1989; Тажитдинов, 2013).

Большинство теорий стейкхолдеров разработаны исследователями в менеджменте применительно к компании или фирме. Вместе с тем соответствующая терминология проникает и в государственное управление, например, в форме концепции «Открытого правительства» (Zhang et al., 2015; Williamson and Eisen, 2016; Захаревич, 2016).

Самые распространенные классификации стейкхолдеров выделяют следующие категории:

- государственные органы (Fassin, 2009; Даулинг, 2003; Тажитдинов, 2013; Harrison, 1998; Ricart et al., 2002 и др.);
- собственники, акционеры компании, инвесторы, совет директоров (Fassin, 2009; Даулинг, 2003; Тажитдинов, 2013; Harrison, 1998; Newbould and Luffman, 1989; Ricart et al., 2002 и др.);

- сотрудники (Fassin, 2009; Clarkson, 1995; Harrison, 1998; Newbould and Luffman, 1989; Ricart et al., 2002 и др.);
- покупатели, потребители (Fassin, 2009; Даулинг, 2003; Harrison, 1998; Newbould and Luffman, 1989; Ricart et al., 2002 и др.);
- местные сообщества (Fassin, 2009; Тажитдинов, 2013; Harrison, 1998);
- СМИ, некоммерческие организации, группы активистов, общественные движения (Fassin, 2009; Даулинг, 2003; Clarkson, 1995; Тажитдинов, 2013; Harrison, 1998).

Требуется классификация, предложенная российским исследователем И. А. Тажитдиновым, так как в ней акцентируется внимание на заинтересованных сторонах, принимающих участие в стратегическом управлении развитием региона. Автор разделяет стейкхолдеров на внешних и внутренних. Внутренними территориальными стейкхолдерами являются местное население, хозяйствующие субъекты, органы управления субрегионом, органы местного самоуправления, местные общественные организации и СМИ. К внешним территориальным стейкхолдерам относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, общественные организации (региональные, федеральные, международные), инвесторы, население (нерезиденты, мигранты), хозяйствующие субъекты (нерезиденты), СМИ (региональные, федеральные, международные) (Тажитдинов, 2013, с. 18–21). Согласимся с логикой И. А. Тажитдинова, что внешние стейкхолдеры – стороны, которые непосредственно не вовлечены в процесс принятия решений, но косвенно оказывают на него влияние, а внутренние стейкхолдеры – стороны, прямо оказывающие влияние на процесс принятия решений на конкретной территории.

В научной литературе отсутствует единое мнение о том, какие группы стейкхолдеров следует выделять, так как многое зависит от целей и условий, определяющих рамки исследования. Кроме того, количество работ, касающихся анализа групп заинтересованных сторон в сфере региональной экологической политики, ограничено (Петрова, 2011; Стрекалова, 2015).

Приведенные выше классификации можно считать неполными ввиду отсутствия в них нескольких категорий стейкхолдеров, таких как университеты и малый и средний бизнес. Мы считаем целесообразным включить данные категории в исследование, поскольку университеты занимаются подготовкой управленческих кадров по охране окружающей среды и природопользованию, проведением научных исследований в области экологии, принимают участие в разработке нормативно-правовой базы региона в области экологической политики и сотрудничают с крупными промышленными предприятиями, в том числе по вопросам охраны окружающей среды. Тем самым университеты вносят вклад в формирование региональной экологической политики. Малый и средний бизнес представляет собой значительную часть современного народного хозяйства, он также является серьезным источником загрязнения окружающей среды, но в своей деятельности, как правило, ориентируется на краткосрочную перспективу, выбирая стратегию развития с минимальными рисками (минимальное инвестирование в новые технологии или его отсутствие).

На наш взгляд, нерационально рассматривать в качестве заинтересованных сторон отдельных потребителей, население. Но поскольку они (вместе с другими членами общества) являются одними из конечных бенефициаров региональной экологической политики, разумно изучать их в составе региональных некоммерческих, неправительственных организаций, которые представляют их интересы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На основании вышеизложенного логично выделить четыре ключевых группы, которые действительно способны влиять на процесс разработки и реализации региональной экологической политики: органы государственной власти и местного самоуправления, гражданское общество, бизнес (малый, средний и крупный) и университеты.

Органы государственной власти и местного самоуправления

Органы власти принимают нормативные правовые акты в области экологической политики. Именно они решают, когда и как применять нормы законодательства. Органы власти зачастую продвигают собственные цели независимо от требований международных норм, используя, в том числе, политику подражания главным странам-соперникам или формально принимая участие в международных экологических программах, для того чтобы подписать необходимые документы (например, соглашение о свободной торговле между Чили и США) (Orihuela, 2014). Способность органов власти преследовать свои интересы напрямую зависит от типа политического режима, степени участия других политических институтов (политических партий, оппозиционных организаций) в процессе принятия решений, возможностей различных акторов (политические организации, элиты, общественные движения, экологические активисты, бизнес) включать экологические проблемы в повестку дня (Madariaga, 2018).

Стейкхолдерами в данной категории выступают федеральные органы исполнительной власти, а именно министерства и ведомства, ответственные за реализацию экологической политики, такие как Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов, а также смежные министерства (например, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации), которые могут являться соисполнителями или участниками программ охраны окружающей среды.

К стейкхолдерам следует отнести и органы местного самоуправления (Рубченко, 2017), в чьи функции входят «организация мероприятий по охране окружающей среды», «участие в организации деятельности по накоплению

(в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов», «организация благоустройства территории», «осуществление муниципального земельного контроля», «осуществление муниципального лесного контроля», а также «организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий»⁴.

Гражданское общество

Экологические активисты способствуют изменению политики, используя, в том числе, нетрадиционные формы политического участия, такие как сидячие забастовки, бойкотирование, отказ подчиняться законам. Через собственные организации они продвигают повестку дня «зеленой» политики и включают вопросы охраны окружающей среды в программы политических партий (Rootes, 2004). У общественных движений отсутствует прямой доступ к выработке политики, и они вынуждены использовать различные политические возможности (мобилизация сторонников, лоббирование, создание «случайных коалиций» с более влиятельными участниками политики (Lemos and Looye, 2003; Frumkin et al., 2004)) для повышения своего влияния и осведомленности населения об экологических проблемах.

В России экологические организации до сих пор не являются полноправными участниками экологической политики в связи с присущей им «недостаточной массовостью, отсутствием обратной связи с населением, слабой организованностью, недостаточной компетентностью их членов, финансовой и организационной слабостью, отсутствием единства во взглядах ...»⁵. Наблюдаются плохая информированность населения⁶ относительно деятельности экозащитных организаций, их разобщенность и разделение по интересам (прогосударственные, неправительственные организации, филиалы международных экологических организаций, инициативные группы и др.). Все это затрудняет эффективное проведение мероприятий в рамках реализации экологической политики в регионах. Кроме того, частичная политическая изоляция России ограничивает возможности экологических движений страны взаимодействовать с международными организациями в решении глобальных экологических проблем.

Некоммерческие и неправительственные организации являются значимой категорией стейкхолдеров для социально ответственного бизнеса и власти. Они могут помочь бизнесу минимизировать экологические риски, более рационально распределять благотворительные средства, способствовать укреплению корпоративной культуры путем включения сотрудников в волонтерские и благотворительные программы, выстроить модели сотрудничества

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 16. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/f0cefce0e845309261e82ed31a42579f64eebbfc/ (дата обращения: 14.08.2021).

⁵ Цит. по: Кирсанова Т. Российское экологическое движение и шесть его отличий от экологического движения в США [Электронный ресурс] // LIVREZON Publishing House. 2019. URL: socialmovement.livrezonpublisher.com/articles/334/ (дата обращения: 26.05.2021).

⁶ Мухаметшина Е. Указ. соч.

в социальной сфере⁷. Некоммерческие организации способствуют устойчивому развитию общества в целом, занимаясь вопросами защиты окружающей среды, социальной интеграции, образования, искоренением бедности. Для их успешного развития необходима системная и организационная помощь от государства. Это является особенно важным для регионов России, где инфраструктура менее развита, чем в Москве и Санкт-Петербурге и тем более чем в странах Западной Европы (Великобритания, Германия, Франция, Швейцария, Нидерланды) и Северной Америки. Некоммерческие организации пользуются поддержкой со стороны органов власти благодаря благотворительным программам, укрепляющим их потенциал. Отметим, однако, что зависимость от государственного финансирования существенно снижает автономность и гибкость некоммерческих организаций. Получая пожертвования и гранты от государственных фондов на конкретные проекты, «многие некоммерческие агентства “корректируют” свое поведение, выстраивая свои организационные цели и миссию в зависимости от приоритетов государственных финансирующих агентств» (Smith, 2003, p. 39). Это может проявляться в замалчивании проблем по просьбе органов власти или предоставлении недостоверной информации по конкретному вопросу⁸. Эксперты отмечают еще одну особенность российской действительности – серийное создание государственных некоммерческих организаций и прямое их субсидирование⁹.

На сегодняшний день экологические организации в России не включены в процесс принятия решений и не в состоянии прямо влиять на отмену потенциально опасных для экологии проектов (строительство мусорного полигона на станции Шиес¹⁰, строительство завода по розливу воды в селе Култук на Байкале¹¹). Однако у них существует возможность привлекать к диалогу и ответственности представителей бизнеса, если организации создают широкие рабочие коалиции. Например, НПО «Зеленый мир» совместно с ветеранами атомной отрасли и другими общественными организациями потребовала диалога с госкорпорацией «Росатом» по поводу проектов сооружения Сосновоборской атомной электростанции (Ленинградской АЭС-2), нового радиационного могильника. Организация смогла придать огласке назревающий экологический конфликт, поставить вопрос на повестку дня, привлечь внимание общественности и добиться обсуждения решения на этапе его при-

⁷ НКО как стейкхолдеры [Электронный ресурс] // НКО: законы развития. 2011. 30 апр. URL: <https://nkozakon.ru/3695-1/> (дата обращения: 28.05.2021).

⁸ Как НКО стать партнером власти [Электронный ресурс] // Агентство социальной информации. 2019. 7 нояб. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2019/11/07/kak-nko-stat-partnerom-vlasti/> (дата обращения: 23.05.2021).

⁹ Бегтин И. Некоммерческий бюджет: как чиновники стали использовать НКО в своих целях [Электронный ресурс] // РБК. 2020. 13 марта. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/13/03/2020/5e69e70a9a7947737fc79cf3> (дата обращения: 23.05.2021).

¹⁰ Чем окончились протесты против мусорного полигона на Шиесе. Тихой победой – спустя два года безнадежной борьбы [Электронный ресурс] // Medialeaks. 2020. 9 июня. URL: <https://medialeaks.ru/news/0906mmg-shies-win/> (дата обращения: 23.05.2021).

¹¹ Мутные воды чистого Байкала. Кому выгоден экологический скандал? [Электронный ресурс] // LIFE. 2019. 22 марта. URL: <https://life.ru/p/1202305> (дата обращения: 23.05.2021).

нения¹². Однако это не дало нужного результата: атомная электростанция была построена и введена в эксплуатацию, а в 2016 году после внесения НПО «Зеленый мир» в реестр иностранных агентов оно прекратило свое существование.

Участие в работе общественных советов при региональных органах власти можно считать одним из возможных и действенных инструментов выстраивания диалога между властью и некоммерческими организациями. Однако более продуктивные результаты достигаются участием экологических организаций в просветительских, методических проектах, которые иницируются и реализуются государственными структурами. Среди них выделим проекты по сохранению живой природы, которые ведет Всемирный фонд дикой природы с особо охраняемыми природными территориями¹³.

Еще одним инструментом выстраивания диалога с другими стейкхолдерами, субъектами региональной экологической политики является бизнес самих некоммерческих организаций. Российские «зеленые», пишет О. Яницкий, предлагают развивать два вида бизнеса¹⁴:

- 1) специализированные центры, например, центры экологических экспертных исследований и оценки рисков. Такого рода структуры могут работать по заказам власти, бизнеса, жилищных объединений;
- 2) центры общественной экологической экспертизы, которые занимаются защитой конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, разрабатывают природоохранную документацию, в целом оказывают услуги как гражданам, так и различным организациям, чья работа связана с охраной здоровья населения и экологии.

Малый, средний и крупный бизнес

Повестка международной политики в области устойчивого развития заставила бизнес переходить на «зеленые» технологии. Исследование (Fairfield, 2016) выявило два способа влияния бизнеса на политику. Первый – структурная сила бизнеса, которая порождает страх среди политиков перед потерей инвестиций и бегством капитала и заставляет власть смягчать программы реформ. Второй – инструментальная сила, которая позволяет вмешиваться в процесс разработки и принятия решений, используя такие ресурсы, как освещение в СМИ, технические возможности и влияние на политиков. Однако влияние бизнеса на политический курс правительств ограничивается существующими институциональными системами (Hochstetler and Kostka, 2015). Благодаря переориентированию глобальной экономики на инвестиции в экологически чистые технологии и «зеленую» инфраструктуру, бизнес начал

¹² Зернова Л. Не мирное лицо «мирного атома» [Электронный ресурс] // Bellona. 2009. 18 июня. URL: <https://bellona.ru/2009/06/18/ne-mirnoe-litso-mirnogo-atoma/> (дата обращения: 22.05.2021).

¹³ Усов Е. Роль НКО и гражданского общества в области защиты окружающей среды [Электронный ресурс] // Экодело. 2014. 26 марта. URL: https://ecodelo.org/rossiyskaya_federaciya/27340-rol_nko_i_grazhdanskogo_obshchestva_v_oblasti_zashchity_okruzhayushchey (дата обращения: 28.05.2021).

¹⁴ Яницкий О. «Экологический ресурс» гражданского общества [Электронный ресурс] // Экодело. 2011. 23 мая. URL: https://ecodelo.org/5807-ekologicheskii_resurs_grazhdanskogo_obshchestva-ekologicheskoe_dvizhenie (дата обращения: 02.06.2021).

перестраиваться. Компании делают значительные долгосрочные инвестиции, риски и прибыльность которых в основном зависят от изменения законодательства в области экологической безопасности и охраны окружающей среды. Поэтому компании вынуждены отслеживать экологическую повестку (Koskimaa et al., 2021), принимать активное участие в обсуждении нормативных актов и вмешиваться в процесс принятия решений.

«Уровень экологических, социальных и управленческих стандартов в России в настоящее время является довольно низким в международном сравнении», – говорится в исследовании *S&P Global Ratings*¹⁵. Тем не менее некоторые крупные российские компании принимают стратегии в области устойчивого развития, достаточно серьезно вкладываются в экологические программы (например, ПАО «СИБУР Холдинг», ОАО «Газпром») и формируют отчеты. Проводя такую политику, компании ориентируются на ключевых стейкхолдеров – инвесторов, клиентов, партнеров, государственные органы на федеральном и региональном уровнях.

Наряду с теми компаниями, руководство которых осознает, что бережное отношение к окружающей среде является условием конкурентного рынка, существуют другие представители крупного бизнеса, у которых процесс экологизации производства протекает медленно. В качестве примера можно привести компании, работающие в нефтяной отрасли – ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «ЛУКОЙЛ», допускающие нарушения в области экологии (об этом свидетельствует, например, наличие несанкционированных свалок буровых отходов на месторождениях нефтяных компаний¹⁶), или ПАО «ГМК «Норильский никель», который «относится к тем “передовикам производства”, которые используют свое членство в различных бизнес-союзах, таких как РСПП, для того, чтобы давить, запугивать или перехватывать»¹⁷.

Представители крупного бизнеса принимают участие в круглых столах, конференциях, публичных слушаниях, посвященных обсуждению нормативно-правовых актов, ужесточающих экологические требования, с тем, чтобы смягчать принимаемые решения. Этому есть веские причины. В России сложилась ситуация, когда выполнить нормативные требования, например, к качеству сточных вод, практически невозможно. Действующие стандарты в данной сфере не выполняют более 90 % предприятий коммунального хозяйства России, при этом они продолжают свою работу¹⁸. Другой пример. В угольной отрасли создана сложная система нормативно-правовых требований к рекультивации земель, нарушенных угледобычей, которая является

¹⁵ Как российский бизнес внедряет принципы ответственного инвестирования [Электронный ресурс] // РБК. 2021. 12 мая. URL: <https://plus.rbc.ru/news/609b8c197a8aa9065768407d> (дата обращения: 23.05.2021).

¹⁶ Подобедова Л. Отходы на 0,5 трлн: у «Роснефти» и ЛУКОЙЛа обнаружили незаконные свалки [Электронный ресурс] // РБК. 2018. 7 марта. URL: <https://www.rbc.ru/business/07/03/2018/5a9d22999a7947146c388f65> (дата обращения: 21.05.2021).

¹⁷ Виноградов Е. Как крупный бизнес в России заботится об экологии [Электронный ресурс] // DW. 2013. 11 янв. URL: <https://p.dw.com/p/17Hul> (дата обращения: 21.05.2021).

¹⁸ Виноградов Е. Российский бизнес озабочен защитой окружающей среды или своих интересов [Электронный ресурс] // DW. 2012. 2 авг. URL: <https://p.dw.com/p/15hmX> (дата обращения: 21.05.2021).

общей «для всех видов производств и не отражает специфики условий проведения рекультивационных работ в отраслях, связанных с добычей полезных ископаемых» (Саакян и др., 2020, с. 59). Это порождает различные толкования норм и нарушения требований законодательства.

Чтобы лучше понимать двойственное отношение крупного бизнеса к защите окружающей среды, необходимо разделить его на две категории, которые имеют разные интересы:

1) предприятия, работающие в области добычи полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Представители данной категории крупного бизнеса в первую очередь ориентированы на получение прибыли и рассматривают устойчивое развитие с точки зрения рыночного либерализма, когда только экономический рост может привести к решению экологических проблем общества. По их мнению, для улучшения экологической ситуации необходимо приватизировать все ресурсы, чтобы рынок занимался защитой окружающей среды (Ефременко, 2008). До сих пор актуально высказывание О. В. Аксеновой о том, что «целью российского государства и бизнеса является создание промышленности, которая может быть конкурентоспособной на международном рынке. Новая высокоразвитая промышленность сможет вкладывать средства в охрану среды и решить проблемы загрязнения и отходов. Поэтому в настоящее время экономические интересы важнее экологических» (Аксенова, 2006, с. 309). Следуя данной логике, многие российские компании уделяют недостаточное внимание управлению экологическими рисками, что иногда приводит к экологическим катастрофам¹⁹;

2) предприятия-потребители ресурсов (компании по продаже одежды, мебели, косметики, автомобилей, супермаркеты и пр.), которые, понимая общемировые тренды, используют их как инструмент продвижения собственной торговой сети, включая в продажу экологическую продукцию, тем самым расширяя круг потребителей. Российские компании принимают участие в экологических рейтингах и акциях, поддерживая имидж «зеленых» компаний. Так, в 2016 году проект *Recycle* опубликовал рейтинг «зеленых» российских супермаркетов, в десятку которых вошли такие крупные сети, как «Ашан», «Перекресток», «Азбука вкуса», «Пятерочка», «Магнит» и др.²⁰. Данные супермаркеты отказываются от пластика, используют экологичные упаковки, занимаются переработкой и т.д. Однако это происходит точно, в основном в крупных городах.

Отдельно следует рассмотреть малый и средний бизнес. Данная категория компаний, пытаясь внедрить экологичные технологии в свою деятельность, сталкивается с «ограниченным ресурсным потенциалом, дефицитом квалифицированных кадров и профессиональных знаний. Очень часто МСП просто

¹⁹ Подцероб М. Как российские компании заботятся об экологии [Электронный ресурс] // Ведомости. 2021. 26 февр. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2021/02/25/859326-rossiiskie-kompanii> (дата обращения: 29.05.2021).

²⁰ Левченко Л. Самые экологичные супермаркеты России [Электронный ресурс] // The Village. 2016. 21 дек. URL: www.the-village.ru/business/news/253461-supermarket (дата обращения: 29.05.2021).

не владеют информацией о множестве финансово привлекательных возможностей совершенствования своих экологических показателей»²¹. Из этого следует, что малый и средний бизнес в России ввиду отсутствия знаний и ограниченности возможностей не заинтересован во внедрении «зеленых» технологий. Из-за отсутствия финансирования экологических инициатив, государственной поддержки, мотивирующих инструментов, бизнес, поддерживающий такие инициативы, становится убыточным. Хотя можно назвать следующие выгоды неэкологического характера при внедрении «зеленых» технологий: снижение надзора и контроля со стороны государственных органов, улучшение отношений с ними; повышение эффективности использования энергии и материалов, повторное использование ресурсов и снижение загрязнения и образования отходов; повышение мотивации сотрудников, улучшение имиджа компании в глазах персонала; появление новых клиентов и возможностей для развития бизнеса; вклад положительной экологической репутации в создание конкурентного рыночного / маркетингового преимущества; получение доступа к капиталам инвесторов, учитывающих экологические факторы²².

Университеты

Университеты являются драйверами инновационного развития субъектов Российской Федерации. Они занимаются подготовкой управленческих кадров по охране окружающей среды, проведением научных исследований в области экологии, участвуют в разработке соответствующей нормативно-правовой базы региона. Например, в Ростовской области принят областной закон о взаимодействии органов власти и опорного университета по направлениям, связанным с эффективным использованием научного, инновационного и образовательного потенциала университета, обеспечением рационального использования ресурсов, развитием и реализацией социально-культурных, спортивных и здоровьесберегающих проектов²³.

Сотрудники университетов принимают участие в качестве экспертов при проведении государственной экологической экспертизы, в экологических комиссиях административных образований и др. Создавая человеческий капитал, необходимый для разработки и реализации экологической политики, вузы приобретают все большее значение для развития навыков преподавателей и специалистов (Круглова и др., 2018).

Университет повышает уровень занятости в регионе, создавая рабочие места как в самом учебном заведении, так и в новых структурах за счет расширения его функций (технопарки, спин-офф компании и т. д.), чем вносит

²¹ Экологизация малых и средних предприятий: Пособие по инструментам природоохранной политики для стран Восточного партнерства ЕС [Электронный ресурс] // OECD. 2015. С. 3. URL: <https://www.oecd.org/environment/outreach/Greening-SMEs-policy-manual-rus.pdf> (дата обращения: 12.05.2021).

²² Малый бизнес и соблюдение экологических требований. Анализ международного опыта и возможности его применения в Грузии [Электронный ресурс] // OECD. 2007. С. 19. URL: <https://www.oecd.org/countries/georgia/49083368.pdf> (дата обращения: 13.05.2021).

²³ О взаимодействии органов государственной власти Ростовской области и опорного университета Ростовской области [Электронный ресурс]: обл. закон от 14.02.2018 № 1328-ЗС. URL: <https://www.donland.ru/documents/8928/> (дата обращения: 20.05.2021).

свой вклад в региональное развитие и выступает как крупный работодатель в регионе. Кроме того, университет взаимодействует с крупнейшими промышленными предприятиями региона в решении острых экологических проблем, занимается коммерческими проектами, что делает его одним из ключевых стейкхолдеров региональной экологической политики.

Направления и возможные формы сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики

Чтобы определить направления и возможные формы сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики, необходимо обозначить основные полномочия региональных органов власти в области охраны окружающей среды.

На рисунке отражена система нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды.

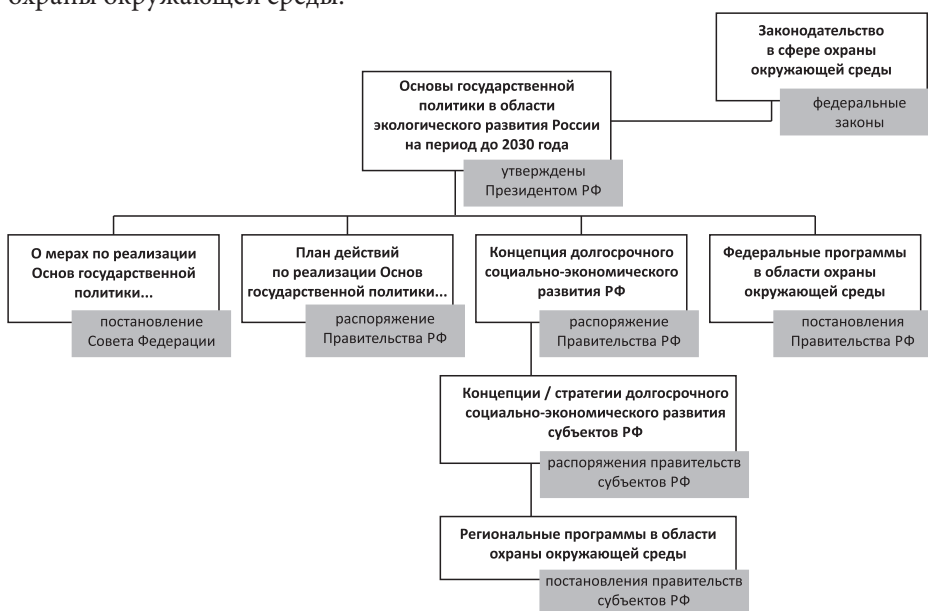


Рис. Система нормативных правовых актов Российской Федерации в области охраны окружающей среды / Fig. Regulatory legal acts system of the Russian Federation in the field of environmental protection

Из перечисленных на рисунке нормативных правовых актов наивысшей юридической силой обладают федеральные законы, в которых зафиксированы полномочия федеральных, региональных и местных органов власти в области защиты окружающей среды. Задачи органов власти обозначены в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года²⁴.

²⁴ Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации от 30.04.2012. URL: <http://base.garant.ru/70169264/> (дата обращения: 15.05.2021).

На основе данного документа утверждены постановление Совета Федерации от 24 мая 2017 года № 134-СФ «О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁵ и распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 2423-р «О плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁶, где определены основные мероприятия и ответственные за их выполнение ведомства.

Ниже располагаются концепции долгосрочного социально-экономического развития (федеральные, региональные), на их основе проводится экологическая политика, решаются поставленные задачи и фиксируются целевые показатели. Кроме того, существуют федеральные и региональные программы, которые разрабатываются на основе концепций / стратегий. Важно добавить, что нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Федерации могут выступить факторами, приводящими к внесению изменений в федеральное законодательство.

Роль региональных органов власти в сфере охраны окружающей среды заключается в следовании экологическому законодательству, разработке и реализации стратегий и программ на основе перечисленных базовых документов в рамках установленных полномочий.

Полномочия региональных органов государственной власти указаны в двух федеральных законах: от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²⁷ (статья 6) и от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸ (статья 26.3).

Важно отметить, что в основном полномочия региональных органов власти сводятся к участию в политике. Субъектам Российской Федерации предоставлено право принятия законов, организации или участия в соответствующих мероприятиях, осуществления контроля и надзора, тогда как у федеральных органов более широкие полномочия, связанные с установлением требований в области защиты окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Все это свидетельствует о сохраняющейся централизации экологической политики.

На основе анализа полномочий региональных органов власти рассмотрим направления и возможные формы сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики:

²⁵ *О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года* [Электронный ресурс]: Постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 24.05.2017 № 134-СФ. URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/80542/> (дата обращения: 15.05.2021).

²⁶ *О плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 18.12.2012 № 2423-р. URL: <http://base.garant.ru/70169264/#ixzz71syKXOm7> (дата обращения: 15.05.2021).

²⁷ *Об охране окружающей среды...*

²⁸ *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...*

1) совершенствование нормативного правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности – в данном направлении региональные органы власти могут самостоятельно принимать решения и подключать к процессу их разработки в качестве экспертов преподавателей университетов, представителей некоммерческих организаций и общественных движений, крупного бизнеса. Результатом такого взаимодействия для субъектов региональной экологической политики может стать повышение эффективности и прозрачности нормативного правового регулирования, а для заинтересованных сторон – положительный имидж в глазах абитуриентов / студентов, партнеров, потребителей и международного сообщества. Иными словами, речь идет в большей степени о выгодах неэкономического характера. Ожидается, что в данном направлении стороны будут использовать следующие формы сотрудничества: заключение соглашений / подписание законов о взаимодействии (пример: Ростовская область, Республика Калмыкия²⁹); совместное участие в конференциях, круглых столах и иных подобных мероприятиях; включение представителей всех заинтересованных сторон в общественные советы при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации (пример: Республика Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Липецкая область);

2) восстановление нарушенных естественных экологических систем, сохранение природной среды, в том числе объектов животного и растительного мира – в данном направлении региональные органы власти вправе устанавливать особо охраняемые природные территории (ООПТ)³⁰. Некоммерческие организации, общественные движения, а также университеты могут участвовать в принятии решений о создании такого рода территорий, расширении заповедников и природных комплексов, проведении превентивных и восстановительных мероприятий. Крупный бизнес, а также малое и среднее предпринимательство будут заинтересованы в сотрудничестве в связи с тем, что при создании и расширении ООПТ допускается изъятие земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. Ожидается, что в данном направлении заинтересованные стороны будут использовать следующие формы сотрудничества: совместное участие в конференциях, круглых столах по проблемам использования и охраны земель, совершенствования системы ООПТ и других подобных мероприятиях; совместное создание схем развития ООПТ (пример: г. Москва³¹); установление партнерства с уни-

²⁹ Подписано соглашение о сотрудничестве с КалмГУ им. Б. Б. Городовикова [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва цифрового развития Респ. Калмыкия. 2021. 10 июня. URL: <https://digital.rk08.ru/novosti/podpisano-soglaszenie-o-sotrudnichestve-s-kalmgu-im-b-b-gorodovikova/> (дата обращения: 15.06.2021).

³⁰ Об особо охраняемых природных территориях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ. Ст. 5. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6072/ (дата обращения: 25.07.2021).

³¹ Участники круглого стола заявили о необходимости совершенствования столичного законодательства с целью усиления защиты особо охраняемых природных территорий [Электронный ресурс] // офиц. сайт Моск. город. Думы. 2020. 10 марта. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti-fraksiy/uchastniki-kruglogo-stola-zayavili-o-neobhodimosti-sovershenstvovaniya-stolichnogo-zakonodatelstva-s-tselyu-usileniya-zaschity-osobo-ohranyaemyih-prirodnyih-territoriy> (дата обращения: 23.05.2021).

верситетами по проведению долговременных научных исследований (пример: Красноярский край);

3) обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, установление нормативов их образования, порядка накопления и т.д. – возможно одно из ключевых направлений сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики, так как отходы являются главной экологической проблемой практически каждого региона. В рамках данного направления возможны совместная с экспертами из университетов разработка системы сокращения и переработки отходов; заключение договоров с некоммерческими организациями в качестве региональных операторов, привлечение общественных движений к проблеме накопления и утилизации отходов. Ожидается, что в данном направлении заинтересованные стороны будут использовать следующие формы сотрудничества: фандрайзинг; краудфандинг³²; создание региональных венчурных фондов, целевых экологических фондов (пример: Сахалинская и Ульяновская области); совместное участие в конференциях, круглых столах и иных подобных мероприятиях; государственно-частное партнерство (создание межмуниципальных объектов инженерной инфраструктуры, в том числе размещение станций перегрузки, сортировки, переработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов); проведение общественной экологической экспертизы и контроля;

4) развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Региональные органы власти могут проводить экономическую оценку воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, осуществлять экологическую паспортизацию территорий и предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде, который причинен в результате нарушения соответствующего законодательства³³. Ожидается, что в данном направлении заинтересованные стороны будут использовать следующие формы сотрудничества: проведение государственной и общественной экологической экспертизы; создание экспертных комиссий; организация общественных слушаний;

5) научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности, формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания. Ожидается,

³² Интересен кейс «Совет Попечителей «Мусора.Больше.Нет», который работает с 2012 года. «Совет попечителей, – как указано в их группе *ВКонтакте*, – это неограниченная группа людей, которые вкладывают равную сумму денег и совместно принимают решение о том, как эти деньги будут потрачены. Это online-сообщество, не требующее времени на встречи и споры». См: Совет Попечителей «Мусора.Больше.Нет» [Электронный ресурс] // ВКонтакте. URL: https://vk.com/sovet_popechiteley_mbn (дата обращения: 05.06.2021).

³³ См.: *Об охране окружающей среды...* Ст. 32; *Об экологической экспертизе* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ. Ст. 20. URL: <https://base.garant.ru/10108595/> (дата обращения: 23.05.2021); *Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372. URL: <http://base.garant.ru/12120191/> (дата обращения: 23.05.2021).

что в данном направлении региональные органы власти будут взаимодействовать с университетами и малым и средним бизнесом, работающим в научно-технической сфере, и использовать следующие формы сотрудничества: государственное финансирование исследований, инновационных проектов и программ университетов (пример: Инновационно-технологический центр в Нижегородской области); создание технопарков (пример: технопарки «Красносельский», «Модуль», «Якутия»); поддержка инновационных образовательных программ вузов, в том числе путем проведения всероссийских конкурсов;

б) обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Ожидается, что в данном направлении региональные органы власти будут взаимодействовать с социально ориентированными некоммерческими организациями, благотворительными и добровольческими движениями и использовать следующие формы сотрудничества: предоставление финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки некоммерческим организациям, льгот по уплате налогов и сборов³⁴.

Из шести описанных направлений самое актуальное для всех заинтересованных сторон – обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, поскольку позволяет привлекать максимальное количество участников и не требует серьезных финансовых вложений, а в основном только инициативности.

Подчеркнем, что крупный бизнес не имеет особого интереса участвовать в региональной экологической политике, так как его представители решают все вопросы в Москве, федеральные органы власти тоже редко включаются в решение проблем регионов, только если они получают общественный резонанс. Таким образом, сотрудничество с субъектами региональной экологической политики интересно в большей степени некоммерческим организациям и общественным движениям, непосредственно занимающимся вопросами охраны окружающей среды, и малому и среднему предпринимательству, которое благодаря проектам в области экологии может развивать новые направления бизнеса и получать финансовые выгоды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Участие заинтересованных сторон может расширить взгляд на региональные экологические проблемы, учесть разнообразные мнения при принятии решений и использовать ресурсы стейкхолдеров для более эффективной реализации политики в области экологии.

В статье выявлены четыре ключевые группы стейкхолдеров, оказывающих влияние на региональную экологическую политику: федеральные органы государственной власти и местного самоуправления, гражданское общество, малый, средний и крупный бизнес и университеты.

³⁴ О некоммерческих организациях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Ст. 31.1.1. URL: <https://base.garant.ru/10105879/> (дата обращения: 29.05.2021).

Анализируя полномочия региональных органов власти в области защиты окружающей среды и экологической безопасности, не отличающиеся большой самостоятельностью, приходим к выводу о слабой заинтересованности стейкхолдеров в процессе разработки и принятия решений в рамках региональной экологической политики, особенно это касается крупного бизнеса.

Тем не менее, несмотря на узкие полномочия, существует ряд направлений, по которым стейкхолдеры и субъекты региональной экологической политики могут сотрудничать. По каждому направлению представлены возможные формы сотрудничества.

В целом интересы стейкхолдеров связаны с устойчивым политическим и экономическим развитием (федеральные органы); решением проблемы с отходами (местное самоуправление); снижением риска для здоровья человека и экосистемы, развитием новых направлений сотрудничества (некоммерческие организации, общественные движения); приобретением «зеленого» имиджа, привлечением дополнительных абитуриентов, расширением финансирования и сотрудничества с органами власти и предприятиями (университеты); созданием более прозрачной нормативной правовой базы, расширением круга инвесторов и потребителей (малый, средний и крупный бизнес).

Теоретически участие заинтересованных сторон позволит эффективнее проводить региональную экологическую политику, учитывая привлечение университетских экспертов к разработке нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды и экологической безопасности региона, вовлечение некоммерческих организаций в деятельность общественных и экспертных советов, консультирование ими региональных органов власти относительно экологических проблем, обсуждение с бизнесом применения адекватных экологических требований. Ожидается, что более тесное взаимодействие и наличие взаимных обязательств не позволят сторонам вести себя безответственно.

Однако необходимы дальнейшие исследования, направленные на изучение конкретных субъектов Российской Федерации, выделение групп стейкхолдеров и анализ их участия в региональной экологической политике.

БЛАГОДАРНОСТИ

Автор выражает признательность своему научному руководителю Сулимову Константину Андреевичу за ценные советы при планировании исследования, а также за рекомендации по коррективке настоящей статьи.

Библиографический список

Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. Ю. Канского. СПб.: Питер, 2002. 448 с.

Аксенова О. В. Социально-экологические последствия политического реформирования: от централизации к локализации экологической политики России // Россия реформирующаяся: Ежегодник – 2005 / Отв. ред. Л.М. Дробжева. М.: Ин-т социологии РАН, 2006. С. 296–320.

- Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. Е. Л. Леонтьевой, Е. Н. Строганова, Е. В. Вышинской и др. М.: Экономика, 1989. 519 с.
- Банникова Е. П. Методология определения ключевых стейкхолдеров и их требований // Хроноэкономика. 2019. № 1. С. 19–22.
- Баширова А. А. Направления экономического стимулирования развития экологоориентированного бизнеса в регионе // Региональные проблемы преобразования экономики. 2010. № 4. С. 498–506.
- Горбунов А. А., Хакимов А. Х. Взаимодействие со стейкхолдерами: предпринимательский подход // Проблемы современной экономики. 2018. № 2. С. 148–151.
- Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Пер. с англ. А. В. Кузнецова. М.: ИНФРА-М, 2003. 366 с.
- Дохолян С. Б. Роль стейкхолдеров в повышении экологической ответственности компаний // Региональные проблемы преобразования экономики. 2017. № 3. С. 105–112.
- Ефременко Д. Влияние крупного бизнеса на теорию и практику глобальной экологической политики // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 11. С. 61–68.
- Захаревич Д. А. Эволюция понятия «Открытое правительство» в Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22, № 5. С. 249–253.
- Косякова И. В. Влияние стейкхолдеров на повышение экологической ответственности бизнеса организации в условиях рыночной конкуренции // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 7. С. 52–56.
- Круглова Л. Е., Редина М. М., Хаустов А. П. Обоснование экологической политики на уровне университета // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2018. Т. 26, № 2. С. 251–260. DOI: 10.22363/2313-2310-2018-26-2-251-260.
- Куркова М. А. Определение ключевых стейкхолдеров стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Ars Administrandi (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 2. С. 236–259. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-2-236-259.
- Петрова О. П. Политические акторы региональной экологической политики и сетизация третьего сектора // Социум и власть. 2011. № 2. С. 56–59.
- Пугачев А. В. Региональная экологическая политика в России: взгляд гражданского общества // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология. 2010. Т. 10, № 3. С. 97–99.
- Рубченко Н. А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты окружающей среды // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2017. № 2. С. 62–64.
- Саакян Ю.З., Григорьев А. В., Васенькина Е. Ю. и др. Направления совершенствования экологического законодательства Российской Федерации в угольной отрасли на основе анализа опыта ведущих угледобывающих стран // Уголь. 2020. № 11. С. 58–63. DOI: 10.18796/0041-5790-2020-11-58-63.
- Стрекалова А. С. Гетерогенность стейкхолдеров экологического маркетинга территорий // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2015. № 9. С. 81–87.

Тажитдинов И. А. Применение стейкхолдерского подхода в стратегическом управлении развитием территорий // Экономика региона. 2013. № 2. С. 17–27. DOI: 10.17059/2013-2-2.

Ткаченко И. Н., Злыгостев А. А. Оценка вклада стейкхолдеров в стоимость компании: пример российского банковского сектора // Управленец. 2018. Т. 9, № 4. С. 40–52. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-4-5.

Хоутон Д., Стивенс Э. Брендинг городов и вовлечение стейкхолдеров // Брендинг территорий. Лучшие мировые практики / Пер. с англ. В. Сечной; под ред. К. Динни. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. С. 66–76.

Agle B. R., Mitchell R. K., Sonnenfeld J. A. Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and CEO values // Academy of Management Journal. 1999. Vol. 42, № 5. P. 507–525. DOI: 10.5465/256973.

Clarkson M. Stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance // The Academy of Management Review. 1995. Vol. 20, № 1. P. 92–117.

Dobbe R., Gilbert T., Mintz Y. Hard choices in artificial intelligence // Artificial Intelligence. 2021. Vol. 300. Art. № 103555. DOI:10.1016/j.artint.2021.103555.

Fairfield T. Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics // Journal of Latin American Studies. 2016. Vol. 48, № 4. P. 886–887. DOI: 10.1017/S0022216X16001681.

Fassin Y. J. The stakeholder model refined // Journal of Business Ethics. 2009. Vol. 84. P. 113–135. DOI: 10.1007/S10551-008-9677-4.

Freeman R. E. Strategic management: A stakeholder approach. New York: Cambridge University Press, 2010. 276 p.

Freeman R. E., Mcvea J. A stakeholder approach to strategic management // The Blackwell handbook of strategic management / Ed. by M. A. Hitt, R. E. Freeman, J. S. Harrison. Oxford: Blackwell Publishers, 2006. P. 183–201. DOI: 10.1111/b.9780631218616.2006.00007.x.

Frumkin P., Imber J. B., Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age: Is independence possible? // In search of the nonprofit sector / Ed. by P. Frumkin, J. B. Imber. New York: Routledge, 2004. P. 3–18. DOI: 10.4324/9780203788813.

Harrison J. S. Strategic management of organizations and stakeholders: Concepts and cases. Cincinnati: South-Western College Publishing, 1998. 350 p.

Hochstetler K., Kostka G. Wind and solar power in Brazil and China: Interests, state-business relations, and policy outcomes // Global Environmental Politics. 2015. Vol. 15, № 3. P. 74–94. DOI: 10.1162/GLEP_a_00312.

Koskimaa V., Rapeli L., Hiedanpaa J. Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term? // Futures. 2021. Vol. 125. Art. № 102667. DOI: 10.1016/J.FUTURES.2020.102667.

Kotler Ph. Reinventing marketing to manage the environmental imperative // Journal of Marketing. 2011. Vol. 75, № 4. P. 132–135. DOI: 10.2307/41228615.

Lee M., Moon W. New public segmentation for political public relations using political fandom: Understanding relationships between individual politicians and fans // Public Relations Review. 2021. Vol. 47, № 4. Art. № 102084. DOI:10.1016/j.pubrev.2021.102084.

Lemos M. C., Looye J. W. Looking for sustainability: Environmental coalitions across the state-society divide // *Bulletin of Latin American Research*. 2003. Vol. 22, № 3. P. 350–370. DOI: 10.1111/1470-9856.00082.

Madariaga A. From “Green Laggard” to regional leader: Explaining the recent development of environmental policy in Chile // *Bulletin of Latin American Research*. 2018. Vol. 38, № 4. P. 453–470. DOI: 10.1111/blar.12841.

Mitchell R., Agle B., Wood D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts // *The Academy of Management Review*. 1997. Vol. 22, № 4. P. 853–886. DOI: 10.2307/259247.

Moore S. Subnational hydropolitics: Conflict, cooperation, and institution-building in shared river basins. New York: Oxford University Press, 2018. 288 p.

Moore S. Toward effective river basin management (RBM): The politics of cooperation, sustainability, and collaboration in the Delaware River basin // *Journal of Environmental Management*. 2021. Vol. 298. Art. № 113421. DOI: 10.1016/j.jenvman.2021.113421.

Newbould G., Luffman G. Successful business politics. London: Gover, 1989. 374 p.

Orihuela J. C. Converging divergence: The diffusion of the green state in Latin America // *Studies in Comparative International Development*. 2014. Vol. 49, № 2. P. 242–265.

Pathak G., Nichter M. Ecocommunicability, citizenship, and discourses on plastic control in India // *Geoforum*. 2021. Vol. 125. P. 132–139. DOI: 10.1016/j.geoforum.2021.04.027.

Ricart J., Rodriguez M., Sanchez P. Sustainable development and sustainability of competitive advantage: A dynamic and sustainable view of the firm // *Creativity and Innovation Management*. 2002. Vol. 11, № 3. P. 135–146. DOI: 10.1111/1467-8691.00246.

Rootes C. Environmental movements // *The Blackwell companion to social movement* / Ed. by D. A. Snow, S. Soule, H. Kriesi. Oxford: Blackwell Publishers, 2004. P. 608–640. DOI: 10.1002/9780470999103.ch26.

Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age // *Society*. 2003. Vol. 40, № 4. P. 36–45. DOI: 10.1007/s12115-003-1016-x.

Sterling E., Betley E., Sigouin A. et al. Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation // *Biological Conservation*. 2017. Vol. 209. P. 159–171. DOI: 10.1016/j.biocon.2017.02.008.

Sweetser K. Digital political public relations // *Political public relations: Principles and applications* / Ed. by J. Strömbäck, S. Kioussis. New York: Routledge, 2020. P. 314–323.

Williamson V., Eisen N. The impact of Open Government: Assessing the evidence. Washington: Center for Effective Public Management at Brookings, 2016. 30 p.

Zhang J., Puron-Cid G., Gil-Garcia J. R. Creating public value through Open Government: Perspectives, experiences and applications // *Information Polity*. 2015. Vol. 20, № 2, 3. P. 97–101. DOI: 10.3233/IP-150364.

Информация об авторе

Турцева Кристина Павловна – аспирант кафедры политических наук ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-2109-7772

ResearcherID: AAR-5489-2021

Электронный адрес: burdina.k@bk.ru

Статья получена редакцией 24 июня 2021 года

Принята к печати 28 июля 2021 года

UDC 353+502.3:005.6(470-2)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334

STAKEHOLDERS OF RUSSIAN REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

Christina P. Turtseva

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

ORCID: 0000-0003-2109-7772

ResearcherID: AAR-5489-2021

E-mail: burdina.k@bk.ru

For citation:

Turtseva, Ch. P. (2021), "Stakeholders of Russian regional environmental policy", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 309–334, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334.

Abstract

Introduction: it is considered that the stakeholders participation in the decision-making process increases their efficiency and effectiveness; however, in the context of studying Russian regional environmental policy, the issue of identification, interests and main directions of interaction between key actors and stakeholders remains under-examined. **Objectives:** identifying directions and possible forms of cooperation between stakeholders and subjects of Russian regional environmental policy. **Methods:** classification method. **Results:** the key stakeholders of Russian regional environmental policy are revealed; the powers of regional authorities in the field of environmental protection are established; the main directions and possible forms of cooperation between stakeholders and subjects of Russian regional environmental policy are specified. **Conclusions:** there are four key groups of stakeholders that influence the decision-making process in the framework of regional environmental policy (federal government and local authorities, civil society, small, medium and large businesses and universities). Based on the analysis of the regional authorities' powers, six directions

of cooperation between stakeholders and subjects of Russian regional environmental policy are identified. The most relevant direction for all stakeholders is to ensure environmentally safe waste management; it allows attracting the maximum number of participants and doesn't require serious financial investments, but mainly only initiative. Possible forms of cooperation between stakeholders and subjects of Russian regional environmental policy are presented for each direction.

Keywords: regional environmental policy, stakeholders; regions; stakeholders' theories; actors of regional environmental policy

Acknowledgements

The author is grateful to her scientific advisor Konstantin Sulimov for valuable advice in planning the study and recommendations for correcting the article.

References

- Ackoff, R. (2002), *Akoff o menedzhmente* [His classic writings on management], Translated by Kanskiy, Yu., Piter, St. Petersburg, Russia.
- Aksenova, O. V. (2005), "Socio-ecological consequences of political reform: From centralization to localization of Russia's environmental policy", in Drobi-zheva, L. M. (ed.), *Rossiia reformiruyushchayasya* [Reforming Russia: Yearbook – 2005], The Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences (ISRAS), Moscow, Russia, pp. 296–320.
- Ansoff, H. (1989), *Strategicheskoe upravlenie* [Strategic management], Translated by Leonteva, E. L., Stroganov, E. N., Vyshinskaya, E. V. et al., Ekonomika, Moscow, Russia.
- Bannikova, E. P. (2019), "Methodology for determining key stakeholders and their requirements", *Chronoeconomics*, no. 1, pp. 19–22.
- Bashirova, A. A. (2010), "Directions for economic development of environmentally friendly business in the region", *Regional problems of transforming the economy*, no. 4, pp. 498–506.
- Gorbunov, A. A. and Khakimov, A. Kh. (2018), "Interaction with stake-holders: Entrepreneurial approach (Russia, St. Petersburg)", *Problems of Modern Economics*, no. 2, pp. 148–151.
- Dowling, G. (2003), *Reputatsiya firmy: sozдание, upravlenie i otsenka effektivnosti* [Creating corporate reputations: Identity, image, and performance], Translated by Kuznetsov, A. V., INFRA-M, Moscow, Russia.
- Dokholyan, S. B. (2017), "The role of stakeholders in improving the environmental responsibility of the company", *Regional problems of transforming the economy*, no. 3, pp. 10–112.
- Efremenko, D. (2008), "The influence of big business on the theory and practice of global environmental policy", *World economy and international relations*, no. 11, pp. 61–68.
- Zaharevich, D. A. (2016), "Evolution of the "Open Government" concept in the Russian Federation", *Vestnik of Kostroma State University*, vol. 22, no. 5, pp. 249–253.

Kosyakova, I. V. (2012), "Influence of stakeholders on increasing of ecological responsibility of business of organization in the conditions of market competition", *Vestnik of Samara University. Economics and Management*, no. 7, pp. 52–56.

Kruglova, L. E., Redina, M. M. and Haustov, A. P. (2018), "Justification of environmental policy at the university level", *RUDN Journal of Ecology and Life Safety*, vol. 26, no. 2, pp. 251–260, doi: 10.22363/2313-2310-2018-26-2-251-260.

Kurkova, M. A. (2021), "Defining key stakeholders in socio-economic development strategies of the Russian Federation regions", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 2, pp. 236–259, doi: 10.17072/2218-9173-2021-2-236-259.

Petrova, O. P. (2011), "Political actors of regional environmental policy and the third sector networking", *Society and Power*, no. 2, pp. 56–59.

Pugachev, A. V. (2010), "Regional ecological policy in Russia: The sight of the civil society", *Izvestia of Saratov University. New series. Series. Sociology. Politology*, vol. 10, no. 3, pp. 97–99.

Rubchenko, N. A. (2017), "Powers of local governments in the sphere of environmental protection", *Scientific Herald of the Volgograd branch of the RANEPa. Jurisprudence series*, no. 2, pp. 62–64.

Saakyan, Yu. Z., Grigoryev, A. V., Vasenkina, E. Yu. et al. (2020), "Directions for improving of environmental legislation in the coal mining industry of the Russian Federation", *Ugol'*, no. 11, pp. 58–63, doi: 10.18796/0041-5790-2020-11-58-63.

Strekalova, A. S. (2015), "Heterogeneity of stakeholders of ecological place marketing", *Izvestia Volgograd State Technical University*, no. 9, pp. 81–87.

Tazhitdinov, I. A. (2013), "The applying stakeholder approach to strategic management of territories development", *Economy of Region*, no. 2, pp. 17–27, DOI: 10.17059/2013-2-2.

Tkachenko, I. N. and Zlygostev, A. A. (2018), "Assessing stakeholders' contribution to enterprise value: The case of the Russian banking sector", *The Manager*, vol. 9, no. 4, pp. 40–52, doi: 10.29141/2218-5003-2018-9-4-5.

Khouton, D. and Stivens, E. (2013), "City branding and stakeholder engagement", in Dinnie, K. (ed.), *Brending territorii. Luchshie mirovye praktiki* [City branding. Theory and cases], Translated by Sechnaya, V., Mann, Ivanov and Ferber, Moscow, Russia, pp. 66–76.

Agle B. R., Mitchell R. K., Sonnenfeld J. A. (1999), "Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and CEO values", *Academy of Management Journal*, vol. 42, no. 5, pp. 507–525, doi: 10.5465/256973.

Clarkson, M. (1995), "Stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance", *The Academy of Management Review*, vol. 20, no. 1, pp. 92–117.

Dobbe, R., Gilbert, T. and Mintz, Y. (2021), "Hard choices in artificial intelligence", *Artificial Intelligence*, vol. 300, art. no. 103555, doi: 10.1016/j.artint.2021.103555.

Fairfield, T. (2016), "Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics", *Journal of Latin American Studies*, vol. 48, no. 4, pp. 886–887, doi: 10.1017/S0022216X16001681.

Fassin, Y. J. (2009), "The stakeholder model refined", *Journal of Business Ethics*, no. 84, pp. 113–135, doi: 10.1007/S10551-008-9677-4.

- Freeman, R. E. (2010), *Strategic management: A stakeholder approach*, Cambridge University Press, NYC, NY, US.
- Freeman, R. E. and Mcvea, J. (2006), "A stakeholder approach to strategic management", in Hitt, M. A., Freeman, R. E., Harrison, J. S. (eds.), *The Blackwell handbook of strategic management*, Blackwell Publishers, Oxford, UK, pp. 183–201, doi: 10.1111/b.9780631218616.2006.00007.x.
- Frumkin, P., Imber, J. B. and Smith, S. R. (2004), "Government and nonprofits in the modern age: Is independence possible?", in Frumkin, P. and Imber, J. B. (eds.), *In search of the nonprofit sector*, Routledge, NYC, NY, US, pp. 3–18, doi: 10.4324/9780203788813.
- Harrison, J. S. (1998), *Strategic management of organizations and stakeholders: Concepts and cases*, South-Western College Publishing, Cincinnati, OH, US.
- Hochstetler, K. and Kostka, G. (2015), "Wind and solar power in Brazil and China: Interests, state-business relations, and policy outcomes", *Global Environmental Politics*, vol. 15, no. 3, pp. 74–94, doi: 10.1162/GLEP_a_00312.
- Koskimaa, V., Rapeli, L. and Hiedanpaa, J. (2021), "Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term?", *Futures*, vol. 125, art. 102667, doi: 10.1016/J.FUTURES.2020.102667.
- Kotler, Ph. (2011), "Reinventing marketing to manage the environmental imperative", *Journal of Marketing*, vol. 75, no. 4, pp. 132–135, doi: 10.2307/41228615.
- Lee, M. and Moon, W. (2021), "New public segmentation for political public relations using political fandom: Understanding relationships between individual politicians and fans", *Public Relations Review*, vol. 47, no. 4, art. no. 102084, doi: 10.1016/j.pubrev.2021.102084.
- Lemos, M. C. and Looye, J. W. (2003), "Looking for sustainability: Environmental coalitions across the state-society divide", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 22, no. 3, pp. 350–370, doi: 10.1111/1470-9856.00082.
- Madariaga, A. (2018), "From "Green Laggard" to regional leader: Explaining the recent development of environmental policy in Chile", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 38, no. 4, pp. 453–470, doi: 470. 10.1111/blar.12841.
- Mitchell, R., Agle, B. and Wood, D. J. (1997), "Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts", *The Academy of Management Review*, vol. 22, no. 4, pp. 853–886, doi: 10.2307/259247.
- Moore, S. (2018), *Subnational hydropolitics: Conflict, cooperation, and institution-building in shared river basins*, Oxford University Press, NYC, NY, UK.
- Moore, S. (2021), "Toward effective river basin management (RBM): The politics of cooperation, sustainability, and collaboration in the Delaware River basin", *Journal of Environmental Management*, vol. 298, art. no. 113421, doi: 10.1016/j.jenvman.2021.113421.
- Newbould, G. and Luffman, G. (1989), *Successful business politics*, Gover, London, UK.
- Orihuela, J. C. (2014), "Converging divergence: The diffusion of the green state in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 49, no. 2, pp. 242–265.

Pathak, G. and Nichter, M. (2021), "Ecocommunicability, citizenship, and discourses on plastic control in India", *Geoforum*, vol. 125, pp. 132–139, doi: 10.1016/j.geoforum.2021.04.027.

Ricart, J., Rodriguez, M. and Sanchez, P. (2002), "Sustainable development and sustainability of competitive advantage: A dynamic and sustainable view of the firm", *Creativity and Innovation Management*, vol. 11, no. 3, pp. 135–146, doi: 10.1111/1467-8691.00246.

Rootes, C. (2004), "Environmental movements", in Snow, D. A., Soule, S. and Kriesi, H. (eds.), *The Blackwell companion to social movement*, Blackwell Publishers, Oxford, UK, pp. 608–640, doi: 10.1002/9780470999103.ch26.

Smith, S. R. (2003), "Government and nonprofits in the modern age", *Society*, vol. 40, no. 4, pp. 36–45, doi: 10.1007/s12115-003-1016-x.

Sterling, E., Betley, E., Sigouin, A. et al. (2017), "Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation", *Biological Conservation*, vol. 209, pp. 159–171, doi: 10.1016/j.biocon.2017.02.008.

Sweetser, K. (2020), "Digital political public relations", in Strömbäck, J. and Kioussis, S. (eds.), *Political public relations: Principles and applications*, Routledge, NYC, NY, US, pp. 314–323.

Williamson, V. and Eisen, N. (2016), *The impact of Open Government: Assessing the evidence*, Center for Effective Public Management at Brookings, Washington, D.C., US.

Zhang, J., Puron-Cid, G. and Gil-Garcia, J. R. (2015), "Creating public value through Open Government: Perspectives, experiences and applications", *Information Polity*, vol. 20, no. 2, 3, pp. 97–101, doi: 10.3233/IP-150364.

Received June 24, 2021

Accepted July 28, 2021



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 314.727.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-335-358

ВЛИЯНИЕ ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА МОЛОДЕЖНУЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ МИГРАЦИЮ

Д. А. ГАЙНАНОВ

Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального
исследовательского центра РАН, г. Уфа, Россия

А. Г. АТАЕВА

Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального
исследовательского центра РАН, г. Уфа, Россия

Для цитирования:

Гайнанов Д. А., Атаева А. Г. Влияние центр-периферийных отношений на молодежную образовательную миграцию // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 335–358. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-335-358.

АННОТАЦИЯ

Введение: в статье проводится анализ существующих тенденций внутри- и межрегиональной молодежной миграции с целью выявления факторов и долгосрочных угроз оттока человеческого капитала из регионов России. **Цель:** анализ влияния центр-периферийных отношений на внутри- и межрегиональную молодежную образовательную миграцию. **Методы:** сравнительный, статистический, графический и картографический анализ статистических данных о межрегиональных миграционных потоках и данных Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. **Результаты:** проанализированы: 1) потоки межрегиональной молодежной образовательной миграции с позиции привлекательности вузов трех групп регионов России (образовательных центров, регионов со столицей – городом-миллионером, иных регионов); 2) внутрирегиональная молодежная миграция на основе сопоставления показателей относительной суммарной внутри- и межрегиональной миграции населения от 15 до 19 лет 62 муниципальных образований Республики Башкортостан с учетом расстояния до столицы региона; 3) факторы миграционной привлекательности регионов, в которые выбывает основная часть мигрантов в возрасте 14 лет и старше из Республики Башкортостан по причинам, связанным с учебой. **Выводы:** для межрегиональной образовательной миграции центр-периферийные отношения как отношения между экономически и культурно развитым центром и слабой в этих аспектах периферией являются вторичным фактором, более значимы качество образования и субъективное восприятие социально-экономических условий региона, в котором моло-

дежь хотела бы получать образование. Максимальной привлекательностью для абитуриентов обладают регионы – образовательные центры России. Вузы крупных региональных центров (столица – агломерация, город-миллионер) более востребованы среди выпускников местных школ и школ соседних регионов, такие вузы работают, как правило, на локальный рынок труда в самой агломерации. Для внутрирегиональной образовательной миграции центр-периферийные отношения являются более значимыми, в особенности в пределах установленного радиуса влияния (для Республики Башкортостан – 150–180 км), за пределами которого молодежь тяготеет к соседним регионам, на территории которых находятся крупнейшие города России (в том числе образовательные центры, агломерации).

Ключевые слова: расселение; миграция; молодежная миграция; образовательная миграция; человеческий капитал; трудовые ресурсы; факторы миграции

ВВЕДЕНИЕ

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года¹ в долгосрочной перспективе развитие российской экономики будет определяться в том числе сокращением населения в трудоспособном возрасте в сочетании с усилением дефицита квалифицированных рабочих и инженерных кадров.

Перспективная численность занятого населения как человеческого капитала определяется прогнозируемой численностью населения, которая в свою очередь зависит от двух факторов: естественного и миграционного прироста. В таблице 1 представлены результаты сопоставления среднегодовых коэффициентов естественного и миграционного прироста регионов России за 2010–2019 годы.

Из таблицы 1 видно, что основная часть субъектов Российской Федерации – 33 региона – находится в зоне демографического кризиса (естественного и миграционного оттока населения), в некоторых регионах этой зоны даже наличие города-миллионера не останавливает миграционную убыль населения (Волгоградская, Омская области, Пермский край).

В зоне оттока человеческого капитала (миграционная убыль при естественном приросте населения) находится 21 субъект Российской Федерации. Как правило, это те регионы, где не завершен демографический переход: «для них характерна повышенная рождаемость и многодетность, омоложенная возрастная структура» (Зубаревич, 2012, с. 136). В эту группу вошла Республика Башкортостан – развитый регион со столицей городом-миллионером, откуда, несмотря на осуществляемую демографическую политику, наблюдается значительный отток населения трудоспособного возраста.

В зону миграционной компенсации (миграционный прирост при собственной естественной убыли населения) входят 22 региона, в том числе семь – с городами-миллионерами, которые являются центрами притяжения человеческих ресурсов из соседних субъектов Российской Федерации. В этой зоне находятся Крым, Севастополь, Краснодарский край как территории с большим инвестиционным притоком, «приграничная» Калининградская область

¹ О прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: Письмо М-ва экон. развития Рос. Федерации от 21.05.2012 № 9833-АК/Д03и. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499034125/> (дата обращения: 26.06.2021).

Таблица 1 / Table 1

Среднегодовые коэффициенты естественного и миграционного прироста населения на 1000 чел. населения за 2010–2019 годы / Average annual rates of natural and migration population growth per 1,000, 2010–2019

		Средний коэффициент миграционного прироста на 1000 человек населения за 2010–2019 годы	
		Отрицательный	Положительный
Средний коэффициент естественного прироста на 1000 человек населения за 2010–2019 годы	Положительный	Зона оттока человеческого капитала Астраханская область, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Забайкальский край, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа	Зона демографического благополучия Республика Ингушетия, Красноярский край, Москва, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Республика Татарстан, Томская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
	Отрицательный	Зона демографического кризиса Алтайский край, Амурская, Архангельская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская области, Еврейская автономная область, Ивановская область, Республика Карелия, Кемеровская область – Кузбасс, Кировская, Костромская, Курганская, Магаданская области, Республика Марий-Эл, Республика Мордовия, Мурманская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская области, Пермский край, Псковская область, Приморский край, Саратовская, Сахалинская, Тамбовская, Тверская, Ульяновская области, Хабаровский край, Чувашская Республика – Чувашия	Зона миграционной компенсации Республика Адыгея, Белгородская, Воронежская, Калининградская, Калужская области, Краснодарский край, Республика Крым, Курская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Смоленская области, Севастополь, Тульская, Челябинская, Ярославская области

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

и регионы, соседствующие с крупнейшими центрами притяжения мигрантов – Москвой и Санкт-Петербургом.

К зоне демографического благополучия относятся девять регионов, два из которых – Москва и Санкт-Петербург – являются основными центрами притяжения ресурсов, в том числе человеческого капитала трудоспособного возраста, за счет чего обеспечивается и естественный прирост. В эту же зону входят Ингушетия и Ставропольский край, чей естественный прирост обусловлен незавершенным демографическим переходом, а миграционный – притоком мигрантов-беженцев и вынужденных переселенцев. Три региона этой зоны (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тюменская область, Красноярский край) являются центрами миграции трудоспособного населения, которое обеспечивает естественный прирост. И наконец, есть регионы, где миграция носит ярко выраженный молодежный образовательный характер: Томская область и Республика Татарстан.

Столкновения долгосрочной конкурентоспособности и экономической безопасности региона наиболее важной является молодежная образовательная миграция, поскольку «ее количественные прогнозные параметры влияют на численность трудоспособного населения (человеческие ресурсы региона), а ее качественные структурные параметры (образование, компетенции и др.) – на человеческий капитал региона» (Атаева и Уляева, 2018, с. 40). Кроме того, «зачастую молодежная образовательная миграция становится невозвратной, что ослабляет рынки труда регионов, из которых выбывает молодежь» (Назарова и Грачева, 2014, с. 1125).

Если ранее молодежная образовательная миграция была характерна в основном только для сельской местности, то сейчас она охватила и крупные региональные города (González-Leonardo et al., 2021). Миграция молодежи из регионов для продолжения обучения в крупных университетских центрах приводит к системному изменению демографической ситуации в регионах и оттоку из них наиболее способных выпускников школ (Алешковский и др., 2021; Вуцаева, 2020; Варшавская и Чудиновская, 2014; Ульмясбаева, 2019а). Помимо этого, все большее развитие получает межстрановая образовательная миграция, в особенности для крупнейших городов (Altbach and Knight, 2007; Bista and Foster, 2015). Некоторые страны включают меры по привлечению иностранных студентов в университеты в концепцию внешней миграционной политики, связанной с продвижением геополитических и экономических интересов страны (Ryazantsev et al., 2020).

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные положения теории «центр – периферия» разрабатывались в рамках геополитической науки. В трудах Х. Маккиндера (Маккиндер, 1995) понятия «центр» и «периферия» применялись для анализа мировой геополитической ситуации; им же была создана первая модель «центр – периферия». Со второй половины XX века теория стала использоваться также «в решении вопросов регионального уровня для анализа региональных социально-экономических отношений» (Панасюк и Руденко, 2008, с. 60).

Так, в работах Дж. Фридмана (60-е годы XX века), который на базе геополитической теории «центр – периферия» сформировал теорию региональ-

ного развития, отмечалось, что неравномерность экономического роста объективно приводит к диспропорциям в развитии «центра», «полупериферии» и «периферии» региона. При этом между ними возникает некое силовое поле, в котором перемещаются потоки информации, капитала, товаров, трудовых ресурсов, а направления потоков определяются характером отношений между центральными и периферийными структурами (Friedmann, 1966). Социально-экономические отношения центра и периферии также определялись в рамках теории центральных мест В. Кристаллера (Christaller, 1980).

В современных работах теория «центр – периферия» в основном используется при изучении агломерационных эффектов, меж- и внутрирегионального неравенства, стратегическом планировании развития городов и регионов, а также исследовании главных детерминант демографических изменений. Положения данной теории используются и для анализа миграционных потоков, в особенности внутрирегиональных, которые носят ярко выраженный центр-периферийный характер. Это доказывает тот факт, что «региональные столицы – практически всегда единственный центр притяжения мигрантов в регионе», а также то, что «миграция населения – одновременно и индикатор сильных контрастов между региональными центрами и внутрирегиональной периферией, и основной фактор, ведущий к концентрации населения в этих центрах и опустению периферии» (Мкртчян, 2012, с. 489). Причем к еще более явной диспропорции «центра» и «периферии» приводит образовательная миграция, когда абитуриенты (в будущем невозвратные высококвалифицированные специалисты) движутся к страновым / региональным центрам, сосредоточившим высокотехнологичные и наукоемкие виды деятельности, «полупериферия абсорбирует неквалифицированных мигрантов, а периферия становится источником рабочей силы для центра и полупериферии» (Клупт, 2015, с. 65).

Таким образом, центр-периферийные отношения являются одним из многих факторов молодежной образовательной миграции (Kashnitsky et al., 2016; Ислакаева, 2016; Кузнецова, 2019; Локомова, 2014; Ульмясбаева, 2019b; Чернышев, 2014), в том числе и миграции выпускников 11-х классов школ, связанной с получением высшего образования (Дорошенко и Леонидова, 2019; Карачурина и Флоринская, 2019; Питухин и Семенов, 2011; Рылов и Севостьянова, 2020).

В статье мы оценим влияние центр-периферийных отношений на меж- и внутрирегиональную молодежную образовательную миграцию (до перехода на дистанционное обучение в период распространения пандемии COVID-19) в регионах России и в муниципальных образованиях одного из субъектов Российской Федерации и определим факторы миграции.

Поскольку границы между центром, полупериферией и периферией экономических систем всегда условны, определимся с содержанием этих понятий:

1) анализируя межрегиональную молодежную образовательную миграцию, мы будем использовать понятие «образовательный центр» для обозначения регионов, в которых находятся 10 ведущих вузов России (города Москва и Санкт-Петербург, Томская, Новосибирская и Свердловская области); понятие «крупный региональный центр» – для регионов, чьи столицы являются городами-миллионерами, и «региональный центр» – для столиц регионов;

2) при анализе внутрирегиональной молодежной образовательной миграции «центром» будет называться столица субъекта Российской Федерации, «периферией» – иные муниципальные образования региона.

Для исследования использовались данные о миграции, ежегодно публикуемые органами Федеральной службы государственной статистики (Росстата), а также данные Министерства образования и науки Российской Федерации. Здесь нужно отметить, что в отношении межрегиональной миграции существует достаточно большая погрешность, которая по ряду исследований достигает 30 % ее реальных объемов (Зайончковская и Ноздрина, 2008).

В данной статье представлены результаты исследования по трем направлениям.

1. Анализ межрегиональной молодежной образовательной миграции как фактора перераспределения человеческого капитала по регионам России

Анализ проводился на примере результатов принятия выпускниками школ решения о выборе места получения высшего образования. При этом логика анализа была следующая. Если численность выпускников школ меньше количества поступивших на первый курс в этом же регионе, то часть поступивших, скорее всего, приехала из других регионов. Соответственно, если количество школьников, получивших аттестат о среднем общем образовании гораздо больше количества студентов, принятых на первый курс, то часть выпускников поступает в вузы других регионов. Исходя из этой логики, рассчитывался коэффициент привлекательности вузов региона (формула 1).

$$K_{\text{пр}} = \text{Вып}_{\text{скор}} / \text{Пост}_{\text{скор}} = (0,78 * \text{Вып}) / (0,87 * \text{Пост}) \quad (1),$$

где $K_{\text{пр}}$ – коэффициент привлекательности вузов региона, ед.; $\text{Вып}_{\text{скор}}$ – скорректированный показатель выпускников школ, поступающих в вузы, тыс. чел.; $\text{Пост}_{\text{скор}}$ – скорректированный показатель принятых на очную форму обучения в регионе, тыс. чел.; Вып – количество выпускников, получивших аттестат о среднем общем образовании, тыс. чел.; Пост – принято на очную форму обучения, тыс. чел. Показатели 0,78 и 0,87 взяты из исследования И. С. Кашницкого и его коллег (Kashnitsky et al., 2016). Они связаны со следующими ограничениями: не все выпускники школ сразу поступают в вузы (выбирают организации среднего профессионального образования, могут уйти в армию, пойти работать и др.); не все поступившие в вузы окончили школу в том же году (получили среднее профессиональное образование, работали после школы, пришли из армии и др.).

Исследованием были охвачены все субъекты Российской Федерации (кроме Республики Крым и города Севастополя). Анализ осуществлялся по трем группам: 1) регионы – «образовательные центры» – центры притяжения абитуриентов. В качестве таких регионов были проанализированы те, в которых, согласно рейтингу *QS World University Rankings – 2021*², нахо-

² QS World University Rankings [Электронный ресурс] // QS Top Universities. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2021> (дата обращения: 20.06.2021).

дятся 10 ведущих вузов России; 2) «крупные региональные центры», города-миллионеры в которых являются центрами притяжения ресурсов, в том числе трудовых; 3) субъекты Российской Федерации без города-миллионера в составе.

2. Анализ влияния центр-периферийных отношений внутри региона на молодежную образовательную миграцию

Для анализа внутрирегиональных перетоков молодежи мы рассматривали Республику Башкортостан. Наш выбор был обусловлен следующими причинами:

1) это единственный регион со столицей – городом-миллионером, в котором наблюдался среднегодовой демографический прирост за 2010–2019 годы;

2) наличие города-миллионера, крупных вузов и рабочих мест не сдерживает стабильный миграционный отток населения из региона, прежде всего населения трудоспособного возраста;

3) максимальный миграционный отток в Республике Башкортостан характерен для возрастных групп от 15 до 29 лет – молодежная миграция;

4) по значению коэффициента привлекательности вузов Республика Башкортостан занимает последнее место среди регионов, на территории которых есть города-миллионеры, хотя по количеству организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования, находится на восьмой позиции;

5) Республика Башкортостан является мультимunicipальным регионом (по количеству муниципальных образований занимает второе место в России), при этом столица располагается в географическом центре региона, а вокруг республики примерно на одинаковом расстоянии по всем направлениям располагаются крупнейшие и крупные города России: Казань, Екатеринбург, Челябинск, Оренбург, Магнитогорск, Набережные Челны и др. Такая ситуация приводит к тому, что ресурсы, в том числе человеческие, со всех муниципальных образований региона стягиваются в столицу, а приграничные регионы сильно тяготеют к соседним субъектам Российской Федерации.

С учетом этого будем оценивать влияние отдаленности столицы Уфы и соседних крупнейших городов на молодежную образовательную миграцию по муниципальным образованиям Республики Башкортостан.

Мы рассчитали показатели относительной суммарной внутри- и межрегиональной миграционной привлекательности муниципальных образований Республики Башкортостан для молодежи и сопоставили эти значения с расстоянием от административных центров муниципальных образований до столицы региона. В состав муниципальных образований вошли 54 муниципальных района (это 818 сельских и 14 городских поселений) и 8 городских округов республики.

Чтобы выделить молодежную образовательную миграцию, нами были рассмотрены миграционные потоки населения от 15 до 19 лет (возрастная группа, выделяемая в муниципальной статистике). Миграционный прирост суммировался за период с 2012 по 2019 год (максимально доступный период из официальной статистики) и соотносился с численностью населения

на 1 января 2020 года для сопоставимости данных между муниципальными образованиями различного типа (формулы 2 и 3).

$$K_{\text{мпотн.внутрирег}} = \frac{\sum_{i=2012}^{2019} \text{МП}_{15-19i \text{ внутрирег}}}{\text{Ч}_{\text{нас2020}}} * 1000 \quad (2),$$

$$K_{\text{мпотн.межрег}} = \frac{\sum_{i=2012}^{2019} \text{МП}_{15-19i \text{ межрег}}}{\text{Ч}_{\text{нас2020}}} * 1000 \quad (3),$$

где $K_{\text{мпотн.внутрирег}}$ и $K_{\text{мпотн.межрег}}$ – коэффициенты внутри- и межрегиональной миграционной привлекательности муниципального образования для молодежи; $\text{МП}_{15-19i \text{ внутрирег}}$ и $\text{МП}_{15-19i \text{ межрег}}$ – внутри- и межрегиональный миграционный прирост населения от 15 до 19 лет в муниципальном образовании в i -м году; $\text{Ч}_{\text{нас2020}}$ – численность населения муниципального образования на 1 января 2020 года.

3. Анализ факторов привлекательности регионов для молодежной образовательной миграции

В рамках исследования мы не будем подробно рассматривать все факторы молодежной образовательной миграции, выделим только основные: транспортную доступность, возможность поступления в вуз, престижность и качество подготовки в вузах, возможность дальнейшего трудоустройства, качество жизни в регионе. Еще раз отметим, что мы изучали период до распространения пандемии COVID-19, в настоящее время указанные традиционные факторы сильно трансформировались.

В качестве объекта исследования возьмем только те регионы, в которые за 2018 год выбыла основная часть молодежи в возрасте 14 лет и старше из Республики Башкортостан по причинам, связанным с учебой. Состав этих регионов подтверждает результаты, полученные в следующей части статьи: из шести регионов четыре – это соседние с Республикой Башкортостан субъекты Российской Федерации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Анализ межрегиональной молодежной образовательной миграции как фактора перераспределения человеческого капитала по регионам России

Результаты расчетов за 2000, 2010 и 2020 годы представлены в таблице 2.

Полученные результаты отражают реальную ситуацию выбора абитуриентами места обучения: лидерами по коэффициенту привлекательности вузов в соответствующем регионе являются города федерального значения Санкт-Петербург, Москва, а также Томская область, в которых численность принятых на первый курс в два и более раза превышает численность местных выпускников. В целом же максимально привлекательными с точки зрения молодежной образовательной миграции являются пять регионов, на чьей территории расположены 10 ведущих вузов России.

Таблица 2 / Table 2

Коэффициенты привлекательности вузов на основе соотношения выпускников школ и поступающих на обучение в регионы России в 2000, 2010, 2020 годах / Regional universities attractiveness coefficients based on the ratio of school graduates and those entering universities in Russian regions (2000, 2010, 2020)

Регион	Скорректированный показатель выпускников школ, поступающих в вузы, тыс. чел., 2020 год	Скорректированный показатель принятых на очную форму обучения в регионе, тыс. чел., 2020 год	Коэффициент привлекательности вузов региона		
			2000 год	2010 год	2020 год
Образовательные центры России					
г. Москва	46,33	127,32	2,33	4,02	2,75
г. Санкт-Петербург	19,19	62,57	2,25	3,47	3,26
Томская область	4,29	9,94	1,55	2,33	2,32
Новосибирская область	10,76	15,95	1,14	1,82	1,48
Свердловская область	14,35	17,90	0,90	1,34	1,25
СРЕДНЕЕ	–	–	1,64	2,59	2,21
Крупные региональные центры (без образовательных центров)					
Республика Татарстан	12,64	22,49	0,67	1,44	1,78
Воронежская область	7,64	12,15	0,64	1,63	1,59
Нижегородская область	9,83	13,45	0,73	1,49	1,37
Ростовская область	12,71	17,48	0,74	1,38	1,37
Самарская область	10,61	13,10	0,76	1,53	1,23
Омская область	6,86	8,43	0,39	0,93	1,23
Волгоградская область	7,80	7,94	0,48	1,48	1,02
Челябинская область	10,92	10,33	0,61	1,35	0,95
Пермский край	9,20	8,58	0,59	1,52	0,93
Республика Башкортостан	14,35	11,95	0,44	0,82	0,83
СРЕДНЕЕ	–	–	0,60	1,36	1,23
Региональные центры					
СРЕДНЕЕ	–	–	0,44	1,01	0,75

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Привлекательными для абитуриентов являются и регионы, на территории которых находятся города-миллионеры как местные образовательные центры с развитой инфраструктурой, наличием рабочих мест, более высокой заработной платой. Во всех 15 регионах с городами-миллионерами, кроме Республики Башкортостан, Челябинской области и Пермского края, количество принятых на первый курс превышает численность местных выпускников.

Средний показатель для остальных регионов составил 0,75: условно 25 % выпускников данного региона поступают в вузы других субъектов Российской Федерации. Конечно, это обуславливается не только миграцией молодежи.

В некоторых регионах просто отсутствуют самостоятельные организации, осуществляющие образовательную деятельность по программам высшего образования (Чукотский, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа).

На основании всего сказанного можно сделать следующие выводы:

1) ключевым фактором межрегиональной образовательной молодежной миграции является качество образования. Коэффициент привлекательности вузов пяти образовательных центров России (Москвы, Санкт-Петербурга, Томской, Новосибирской, Свердловской областей) в 1,8 раза выше, чем в других 10 регионах, столицами которых также являются города-миллионеры, и в 2,9 раза превышает средний показатель по остальным регионам страны. Наличие на территории субъекта Российской Федерации высокорейтинговых вузов оказывает, таким образом, важнейшим фактором молодежной образовательной миграции. Более того, образовательные центры выступают «магнитами» для привлечения и аккумуляции человеческого капитала, учитывая, что большинство выпускников предпочитают трудоустроиться в этих же регионах: согласно исследованиям, «треть всех трудоустроенных выпускников приходится на вузы двух регионов – Москвы с Московской областью и Санкт-Петербурга с Ленинградской областью» (Козлов и др., 2017, с. 13);

2) количество вузов в регионе не является ключевым фактором удержания молодежи. Только в Москве и Санкт-Петербурге, которые лидируют по количеству самостоятельных организаций и филиалов, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура), наблюдается прямая корреляция количества вузов с привлекательностью региона для образовательной миграции. Это обусловлено сочетанием количества вузов с качеством образования. В других регионах все не так очевидно. Например, в Московской области (третье место в России по количеству организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования)³ коэффициент привлекательности вузов составляет 0,384, то есть две трети выпускников предпочитают обучаться в других регионах. Конечно, для Московской области это можно объяснить центр-периферийными отношениями, но такая ситуация наблюдается во многих других субъектах Российской Федерации. В Краснодарском крае (четвертое место по количеству организаций, осуществляющих подготовку по программам высшего образования) коэффициент привлекательности вузов составляет 0,769, тогда как в Томской области (25-е место по количеству самостоятельных организаций и 50-е место по количеству филиалов, осуществляющих подготовку по программам высшего образования) коэффициент привлекательности вузов составляет 2,32. Следовательно, качество и рейтинг вузов региона являются более значимыми факторами привлечения и удержания человеческого капитала, чем их количество;

3) наличие крупного центра как экономического, культурного, инфраструктурного ядра региона является значимым фактором молодежной образовательной миграции. В целом вузы регионов со столицей городом-миллионером

³ Высшее образование [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва науки и высшего образования Рос. Федерации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/> (дата обращения: 23.06.2021).

более востребованы среди местных выпускников школ и соседних субъектов Российской Федерации, но работают они, как правило, на локальный рынок труда в самой агломерации;

4) регионы, в которых отсутствуют значимые вузы с высоким рейтингом, нет крупных городов, в большинстве своем являются экспортерами человеческого капитала; вузы в них не востребованы даже среди выпускников школ самого региона.

2. Анализ влияния центр-периферийных отношений внутри региона на молодежную образовательную миграцию

Результаты оценки влияния отдаленности столицы Уфы и соседних крупнейших городов на молодежную образовательную миграцию по муниципальным образованиям Республики Башкортостан представлены на рисунке 1.

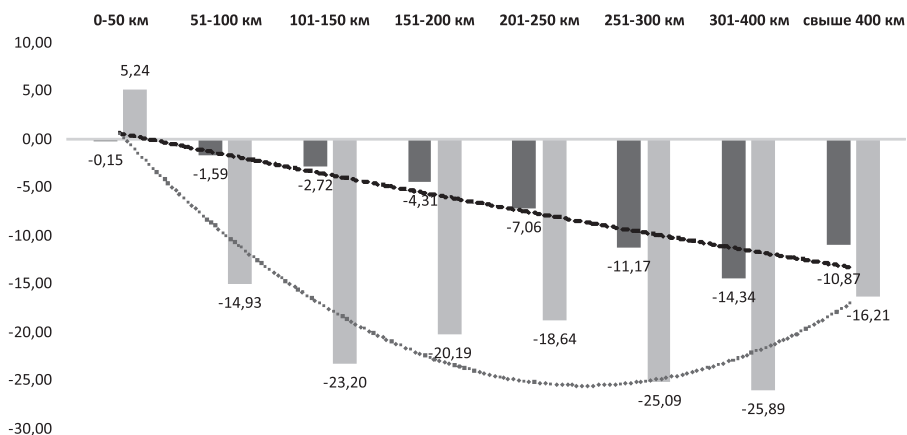


Рис. 1. Сопоставление коэффициентов внутри- и межрегиональной миграционной привлекательности муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан для молодежи с расстоянием от административного центра муниципального образования до столицы региона / Fig. 1. Intra- and interregional youth migration attractiveness coefficients of municipal districts and urban districts (Republic of Bashkortostan) against the distance from their administrative center to the regional capital

Во всех 54 муниципальных районах Республики Башкортостан наблюдается устойчивый межрегиональный миграционный отток молодежи, из них в 51 районе – внутрирегиональный миграционный отток. Внутри региона молодежь переезжает только в Иглинский и Уфимский районы, расположенные в непосредственной близости к городу-миллионеру Уфе, где сосредоточено подавляющее большинство вузов региона, а также в Бирский район, на территории которого находится город Бирск с филиалами республиканских вузов. Положительный внутрирегиональный приток молодежи наблюдается в 6 из 8 городских округов республики.

Прямая связь между молодежной миграцией и расстоянием до центра (столицы) субъекта Российской Федерации характерна для межрегиональной миграции: чем дальше муниципалитет от столицы, тем слабее связи и тем большее предпочтение молодежь отдает соседним регионам. Для внутрирегиональной миграции связь не столь очевидна, но все же прослежи-

вається: максимальний приток молодіж в центр регіону забезпечується із муніципалітетів в межах 150–180-кілометрової доступності.

Рассмотрим эту ситуацию наглядно, выделив соответствующие зоны притяжения для молодежи 15–19 лет на карте Республики Башкортостан (рис. 2). Расчеты проводились по формулам (2) и (3) только для муниципальных районов региона. По итогам соотношения $K_{\text{мпоth.внутрирег}}$ и $K_{\text{мпоth.межрег}}$ было выделено 5 групп муниципальных районов.

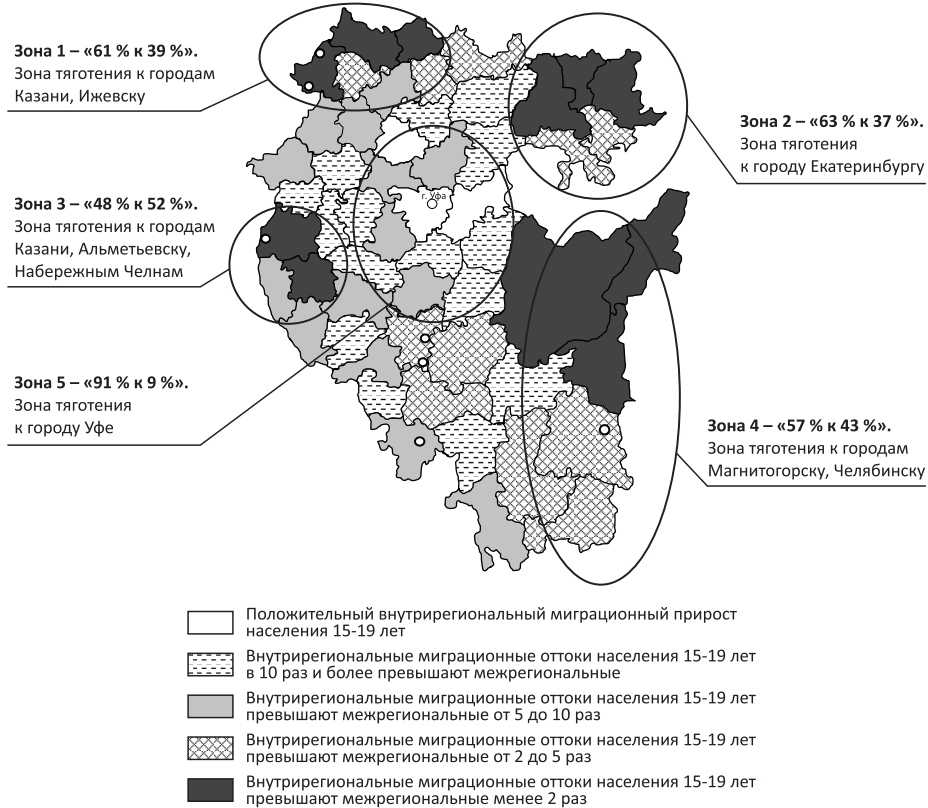


Рис. 2. Соотношение суммарного внутри- и межрегионального миграционного прироста населения 15–19 лет за 2012–2019 годы по муниципальным районам Республики Башкортостан / Fig. 2. The ratio of total intra- and interregional migration growth of the population aged 15–19 in the municipal districts (Republic of Bashkortostan), 2012–2019

На рисунке 2 видно, что для приграничных территорий внутрирегиональная молодежная миграция значительно ниже, чем для территорий вокруг столицы.

Зона 1 (Калтасинский, Янаульский, Татышлинский, Краснокамский районы) тяготеет к столице одного из образовательных центров России – Казани; в непосредственной близости от этих районов находятся крупные города Удмуртии и Татарстана – Ижевск, Набережные Челны, Альметьевск, Нижнекамск, расстояние до которых сопоставимо с расстоянием до Уфы. Соотношение внутри- и межрегиональной миграции здесь составляет 6:4.

Аналогичное соотношение и для зоны 2 – муниципальных районов северо-запада Республики Башкортостан: Мечетлинского, Белокатайского, Дуванского, Салаватского, Кигинского. Здесьняя молодежь тяготеет к Екатеринбург, также являющемуся образовательным центром России. Усугубляет этот факт отсутствие на данной территории городов как центров притяжения трудовых ресурсов и филиалов вузов, хотя расстояние до столицы Свердловской области примерно такое же, как и до столицы республики.

Чуть меньшая межрегиональная миграция молодежи характерна для Зауралья Республики Башкортостан (зона 4 – Белорецкий, Бурзянский, Зилаирский, Баймакский, Хайбуллинский, Абзелиловский, Учалинский районы) и восточной части республики (зона 3 – Туймазинский, Белебеевский, Еремеевский районы). Отчасти это связано с тем, что на территории указанных муниципальных районов есть два относительно крупных промышленных центра (города Белорецк и Учалы), а также филиалы республиканских вузов.

При этом если сравнить данные показатели с аналогичными в муниципальных районах, находящихся в 150 км от столицы региона (зона 5 – 20 муниципальных районов), то соотношение окажется иным – 9:1: число молодежи, выбравшей в качестве места проживания Республику Башкортостан (как правило, это Уфа или крупные города) в 9–10 раз превышает количество молодежи, решившей переехать в другие субъекты Российской Федерации.

Понятно, что полученные результаты носят весьма условный характер (необязательно молодежь Зауралья Республики Башкортостан будет переезжать в Магнитогорск, а с северо-востока – в Екатеринбург), однако общая картина влияния крупнейших городов на миграционные передвижения молодежи складывается.

В целом по внутрирегиональной образовательной молодежной миграции в Республике Башкортостан можно сделать следующие выводы: 1) во всех муниципальных районах и в большинстве городских округов республики наблюдается миграционный отток молодежи; 2) центр-периферийные отношения влияют на молодежную миграцию в регионе: миграционные оттоки молодежи в столицу или в крупные города являются преобладающими для муниципальных образований, административные центры которых находятся от них на расстоянии не более 150–180 км; далее молодежь тяготеет к соседним с Башкортостаном регионам, на территории которых находятся крупнейшие города России.

3. Анализ факторов привлекательности регионов для молодежной образовательной миграции

Факторы привлекательности регионов для молодежной образовательной миграции и показатели по ним представлены в таблице 3. Серым выделены регионы, в которых показатели выше, чем в Республике Башкортостан.

Таблица 3 / Table 3

Факторы и показатели миграционной привлекательности регионов, в которые выбывает основная часть мигрантов в возрасте 14 лет и старше из Республики Башкортостан по причинам, связанным с учебой / Migration attractiveness factors and indicators of the regions taking in the bulk of migrants from Republic of Bashkortostan aged 14 and older leaving for reasons related to education

Регион	Транспортная доступность	Возможность поступления в вузы		Престижность вузов**		Качество подготовки в вузах***		Возможность дальнейшего трудоустройства****			Экономика и качество жизни*****	
		Кол-во вузов на 1 млн населения (общее кол-во / кол-во самостоятельных организаций)	Доля принятых на бюджет в 2019 году*, %	QS-2019	Топ-100 RAEX в 2019 году, %	Доля ДН, %	Доля КН, %	Доля трудоустроенных выпускников, % (место среди регионов России)	Зарплата в 2019 году, тыс. руб.	Уровень безработицы в 2019 году, %	ВРП на душу населения в 2018 году, тыс. руб.	Место по качеству жизни в 2019 году*****
Республика Башкортостан	–	6,93 (28/10)	41,3	0	3	16,8	62,1	87,5 (41)	36,5 (35)	4,4	412,5	25
Санкт-Петербург	2 062	12,60 (68/62)	50,9	1	11	18,6	54,8	96,2 (1)	65,9 (8)	1,4	781,2	2
Челябинская область	418	8,08 (25/12)	42,4	0	1	14,3	58,3	93,5 (8)	37,4 (33)	5,1	423,0	24
Республика Татарстан	528	10,28 (40/21)	45,9	0	4	15,5	61,1	93,4 (9)	37,4 (34)	3,3	633,7	4
Свердловская область	545	8,81 (38/22)	44,0	0	2	14,5	53,4	95,1 (3)	41,1 (25)	4,2	527,2	13
Москва	1 356	11,83 (150/144)	50,2	6	29	18,7	52,8	95,6 (2)	94,3 (3)	1,4	1 423,6	1
Удмуртская Республика	344	10,00 (15/7)	42,0	0	0	14,1	61,2	80,4 (58)	34,1 (47)	4,3	417,9	39

Источник: составлено авторами.

Примечания: * Доля студентов, принятых в 2019 году на обучение за счет средств федерального бюджета в общем объеме принятых студентов. Показатель рассчитан авторами по: Форма № ВПО-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специализитета, программам магистратуры». Сведения за 2019 год [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва образования и науки Рос. Федерации. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/> (дата обращения: 23.06.2021); ** QS World University Rankings – 2019 [Электронный ресурс] // QS Top Universities. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019> (дата обращения: 23.06.2021), Рэнкинг: 100 лучших вузов России (2019) [Электронный ресурс] // RAEX Rating Review. URL: https://raex-rr.com/pro/education/russian_universities/top-100_universities/2019/ (дата обращения: 20.06.2021); *** Доля профессорско-преподавательского состава организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура), имеющих степень доктора наук (ДН), кандидата наук (КН) на 2019 год. Показатель рассчитан по: Форма № ВПО-1...; **** Итоги выборочного наблюдения трудоустройства выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование [Электронный ресурс] // офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. 2016. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_trudoustr/index.html (дата обращения: 20.06.2021); Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике по субъектам Российской Федерации за 2000–2020 гг. [Электронный ресурс] // офиц. сайт Федер. службы гос. статистики. 2021. 14 мая. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ser_region1.htm (дата обращения: 16.06.2021); ***** Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2019 [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2020. 17 февр. URL: <https://ria.ru/20200217/1564483827.html> (дата обращения: 23.06.2021).

Проведенный анализ позволяет прийти к следующим выводам:

1. Влияние центр-периферийных отношений в виде фактора территориальной близости места обучения на выбор абитуриента не является значимым само по себе, только в тесной связи с качеством образования в вузах соответствующего региона. Например, то обстоятельство, что почти половина населения Республики Башкортостан старше 14 лет, выбывающего из региона для получения образования (как правило, это выпускники школ), переезжает в соседние регионы – Татарстан, Свердловскую, Челябинскую области, вызвано двумя причинами. Во-первых, сказывается так называемый «эффект соседства» в высшем образовании, заключающийся в интенсивной образовательной миграции между соседними регионами с разным уровнем социально-экономического развития (Габдрахманов и Никифорова, 2019). Во-вторых, эти регионы являются одними из крупнейших образовательных центров России. Исключение составляет Удмуртия, но здесь «срабатывает» фактор возможности поступления в вуз: количество вузов на 1 млн населения и доля бюджетных мест в них больше, чем в Башкортостане. При прочих равных условиях абитуриент выберет вуз (и регион), где он с большей вероятностью сможет поступить на бюджетное место.

При этом такие центры притяжения сильных выпускников школ Уфы и городов республики, как Санкт-Петербург и Москва, несмотря на отдаленное расстояние, с точки зрения транспортного сообщения весьма доступны: количество ежедневных прямых авиарейсов из Уфы в Москву больше 10, в Санкт-Петербург – 3. Тогда как с другими крупнейшими образовательными центрами России (Томск, Новосибирск) прямое авиасообщение отсутствует.

2. Ключевым и наиболее очевидным фактором поведения абитуриентов является престижность вузов и качество подготовки выпускников. Формализовать оба фактора довольно сложно, в своем исследовании мы ориентировались на крупнейшие рейтинги университетов и долю профессорско-преподавательского состава с учеными степенями в них. То, что вузы Республики Башкортостан значительно уступают по рейтингам не только столичным, но и вузам соседних регионов, объясняет тот факт, что «ежегодно треть всех выпускников Башкирии уезжает в вузы за пределы региона» и «68 % стоballьников по ЕГЭ собирается уехать поступать в вузы за пределами республики – в Москву, Петербург и Казань»⁴.

3. Одно из последствий молодежной образовательной миграции – невозврат выпускников вузов обратно на малую родину, и здесь ключевыми факторами выступают возможность дальнейшего трудоустройства и качество жизни в регионе. Так, согласно ряду исследований, качество образования в региональных вузах не является для абитуриентов фактором, значительно влияющим на выбор места обучения, в наибольшей мере планы старшеклассников обусловлены субъективным восприятием социально-экономических условий субъекта Российской Федерации, в котором они хотели бы получать образование (Захарова, 2019). И по тому, и по другому фактору Республика

⁴ Утечка мозгов: почему молодежь уезжает из Башкирии? [Электронный ресурс] // ProUfu. 2019. 10 июня. URL: https://proufu.ru/news/society/81128-utechka_mozgov_pochemu_abiturienty_uezzhayut_iz_bashkirii_v_poiskakh_luchshey_zhizni/ (дата обращения: 01.07.2021).

Башкортостан значительно уступает как крупнейшим образовательным центрам – Москве и Санкт-Петербургу, так и соседним регионам. По доле трудоустроенных выпускников республика занимает 41-е место, тогда как все рассматриваемые регионы – центры притяжения молодежи – входят в топ-9 регионов России по этому показателю (кроме Удмуртии). Уровень заработной платы в Башкортостане ниже, чем в остальных рассматриваемых регионах, уровень безработицы – выше (выше лишь в Челябинской области). Столь же значительно Республика Башкортостан уступает всем рассматриваемым регионам по уровню экономического развития и качеству жизни. Полученные результаты коррелируют с результатами опроса студентов. Как показал опрос 2 797 студентов выпускных курсов 10-ти вузов, расположенных в 9 крупных городах России (Варшавская и Чудиновских, 2014), половина (51,6 %) респондентов намерены остаться в городе, где проходило обучение. Основные причины этого связаны с потенциальной занятостью и заработной платой, почти треть студентов за время учебы успели привыкнуть к качеству столичной жизни, поэтому им не хочется возвращаться в родной город.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Центр-периферийные отношения как отношения между экономически развитым, политически сильным и культурно самостоятельным центром (агломерации, столицы регионов, крупнейшие города) и слабой в этих аспектах периферией являются значимым фактором межрегиональной молодежной образовательной миграции, но вторичным по сравнению с конкурентоспособностью региональных вузов (качество образования) и субъективным восприятием молодежью социально-экономических условий региона, в котором молодые люди хотели бы получать образование (зарплата, безработица, уровень жизни).

При этом на внутрирегиональные миграционные потоки молодежи центр-периферийные отношения оказывают прямое влияние, но только в пределах установленного радиуса. Столица Республики Башкортостан является максимально привлекательной для абитуриентов муниципальных образований, чьи административные центры удалены от нее не более чем на 150–180 км; далее этого расстояния молодежь тяготеет к соседним с республикой регионам – крупнейшим образовательным и инновационным центрам страны (Свердловская область, Республика Татарстан).

Практическая значимость исследования заключается в формальном подтверждении угрозы утери человеческого капитала Башкортостана, в особенности в разрезе всех муниципальных образований республики. Текущая система подготовки кадров в регионе и отсутствие крупных образовательных центров, способных конкурировать не только на общероссийском рынке, но и с соседними регионами – Татарстаном, Свердловской и Челябинской областями, не позволят решить эту проблему в долгосрочной перспективе. Дальнейшая работа должна осуществляться в трех плоскостях: построение экономико-математической модели поведения абитуриентов Республики Башкортостан для выявления социально-экономических и образовательных

факторов угрозы утери человеческого капитала региона; определение долгосрочных стратегических целей и задач укрепления образовательного потенциала региона; организационная и финансовая поддержка планируемых крупных проектов в республике, в частности создания Евразийского научно-образовательного центра на основе укрупнения вузов региона и организации межвузовского студенческого кампуса.

БЛАГОДАРНОСТИ

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания Уфимского федерального исследовательского центра РАН на 2021 год (№ 075-00504-21-00).

Библиографический список

Алешковский И. А., Мотева А. И., Савина Н. Е. и др. Образовательные траектории выпускников школ российского промышленного региона // Образование и наука. 2020. Т. 22, № 10. С. 41–60. DOI: 10.17853/1994-5639-2020-10-41-60.

Атаева А. Г., Уляева А. Г. Межрегиональная молодежная миграция как угроза утери человеческого капитала территории (на материалах Республики Башкортостан и регионов Приволжского федерального округа) // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2018. № 44. С. 38–57. DOI: 10.17223/19988648/44/2.

Варишавская Е. Я., Чудиновских О. С. Миграционные планы выпускников региональных вузов России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2014. № 3. С. 36–58.

Габдрахманов Н. К., Никифорова Н. Ю. Роль высшего учебного заведения в пространственной поляризации молодежи // Экономика региона. 2019. Т. 15, № 4. С. 1103–1114. DOI: 10.17059/2019-4-11.

Дорошенко Т. А., Леонидова Г. В. Миграционные намерения выпускников школ и их реализация в условиях регионального образовательного пространства // Социальное пространство. 2019. № 4. С. 1–12. DOI: 10.15838/sa.2019.4.21.4.

Зайончковская Ж. А., Ноздрина Н. Н. Миграционный опыт населения региональных центров России (на примере социологического опроса в 10 городах) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 4. С. 98–111.

Захарова И. В. Сдерживание межрегиональной учебной миграции: роль вузов // Высшее образование в России. 2019. Т. 28, № 7. С. 71–84. DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-7-71-84.

Зубаревич Н. В. Социальная дифференциация регионов и городов // Pro et Contra. 2012. Т. 16, № 4–5. С. 135–152.

Ислакаева Г. Р. Образовательная межрегиональная миграция: причины и социально-экономические следствия // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 3. С. 77–88.

Карачурина Л. Б., Флоринская Ю. Ф. Миграционные намерения выпускников школ малых и средних городов России // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2019. № 6. С. 82–89.

- Клунт М. А. Центр-периферийные отношения в Европе: демографический аспект // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 2. С. 58–67.
- Козлов Д. В., Платонова Д. П., Лешуков О. В. Где учиться и где работать: межрегиональная мобильность студентов и выпускников университетов. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 32 с.
- Кузнецова А. Р. Тенденции образовательной миграции в Российской Федерации // *Siberian Socium*. 2019. Т. 3, № 2. С. 52–65. DOI: 10.21684/2587-8484-2019-3-2-52-65.
- Локомова А. А. Особенности образовательной миграции в России: теоретический аспект // *Педагогика и просвещение*. 2014. № 4. С. 16–29. DOI: 10.7256/2306-434X.2014.4.14029.
- Маккиндер Х. Дж. Географическая ось истории // *Полис. Политические исследования*. 1995. № 4. С. 162–169.
- Мкртчян Н. В. Центро-периферийные миграционные взаимодействия в центральной России // *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*. 2012. Т. 10. С. 483–498.
- Назарова У. А., Грачева Н. А. Региональный маркетинг персонала: проблемы постобразовательной миграции // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 11, ч. 5. С. 1124–1128.
- Панасюк М. В., Руденко А. В. Анализ развития системы «центр – периферия» региона (на примере Республики Татарстан) // *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. 2008. № 1. С. 60–72.
- Питухин Е. А., Семенов А. А. Анализ межрегиональной мобильности выпускников школ при поступлении в высшие учебные заведения // *Университетское управление: практика и анализ*. 2011. № 3. С. 82–89.
- Рылов Д. А., Севостьянова Д. П. Внутригосударственная учебная миграция выпускников школ в современной России // *Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований: материалы XIX (заочной) Всерос. науч. конф., посвященной памяти проф. З.И. Файнбурга* / Под ред. В. Н. Стегния. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2020. С. 206–211.
- Рязанцев С. В., Ростовская Т. К., Рязанцев Н. С. Японская модель привлечения иностранной молодежи в систему высшего образования // *Образование и наука*. 2020. Т. 22, № 9. С. 148–173. DOI: 10.17853/1994-5639-2020-9-148-173.
- Ульямсаева А. О. Межрегиональная образовательная миграция как угроза безопасности и экономическому развитию региона // *Социология*. 2019а. № 2. С. 162–167.
- Ульямсаева А. О. Факторный анализ межрегиональной образовательной миграции молодежи // *Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования*. 2019б. № 6. С. 57–59.
- Чернышев К. А. Образование как фактор миграционной подвижности: опыт оценки и принятия управленческих решений на региональном уровне // *Вопросы управления*. 2014. № 6. С. 173–179.
- Altbach P. G., Knight J. The internationalization of higher education: Motivations and realities // *Journal of Studies in International Education*. 2007. Vol. 11, № 3–4. P. 290–305. DOI: 10.1177/1028315307303542.

Byuraeva Yu. G. Youth migration in the Republic of Buryatia: Trends and causes // Sociological Studies. 2020. № 10. P. 52–62. DOI: 10.31857/S013216250010001-4.

Christaller W. Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1980. 340 s.

Friedmann J. Regional development policy. A case study of Venezuela. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 1966. 279 p.

Global perspectives and local challenges surrounding international student mobility // Ed. by K. Bista, Ch. Foster. Hershey, PA: IGI Global, 2016. 354 p. DOI: 10.4018/978-1-4666-9746-1.

Gonzalez-Leonardo M., Lopez-Gay A. Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación [From rural exodus to interurban brain drain: The second wave of depopulation] // Ager. 2021. Vol. 31. P. 7–42. DOI: 10.4422/ager.2021.01.

Kashnitsky I., Mkrtchyan N., Leshukov O. Interregional migration of youths in Russia: A comprehensive analysis of demographic statistics // Educational Studies. Moscow. 2016. № 3. P. 169–203. DOI: 10.17323/1814-9545-2016-3-169-203.

Информация об авторах

Гайнанов Дамир Ахнафович – д-р экон. наук, директор Института социально-экономических исследований ФГБНУ Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук, 450075, Россия, г. Уфа, просп. Октября, 71

ORCID: 0000-0002-2606-2459

ResearcherID: O-5141-2015

Электронный адрес: 2d2@inbox.ru

Атаева Айсылу Гарифулловна – канд. экон. наук, старший научный сотрудник сектора экономико-математического моделирования Института социально-экономических исследований ФГБНУ Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук, 450075, Россия, г. Уфа, просп. Октября, 71

ORCID: 0000-0002-2835-0147

ResearcherID: O-4507-2015

Электронный адрес: ice_lu@mail.ru

Статья получена редакцией 1 августа 2021 года

Принята к печати 30 августа 2021 года

UDC 314.727.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-335-358

INFLUENCE OF CENTER-PERIPHERAL RELATIONS ON YOUTH EDUCATIONAL MIGRATION

Damir A. Gaynanov

Ufa Federal Research Center of the Russian Academy
of Sciences, 71 October ave., Ufa, 450075, Russia

ORCID: 0000-0002-2606-2459

ResearcherID: O-5141-2015

E-mail: 2d2@inbox.ru

Aysylu G. Ataeva

Ufa Federal Research Center of the Russian Academy
of Sciences, 71 October ave., Ufa, 450075, Russia

ORCID: 0000-0002-2835-0147

ResearcherID: O-4507-2015

E-mail: ice_lu@mail.ru

For citation:

Gaynanov, D. A. and Ataeva, A. G. (2021), "Influence of center-peripheral relations on youth educational migration", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 335–358, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-335-358.

Abstract

Introduction: the article outlines the existing trends in interregional youth migration with the view of identifying the factors and long-term threats in the human capital outflow from the Russian regions. **Objectives:** analysis of center-peripheral relations on youth educational migration, both intra- and interregional. **Methods:** comparative, statistical, graphical and cartographic analysis of statistical data on interregional migration flows and data of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation. **Results:** the study has been completed in three aspects, namely: (1) analysis of interregional youth educational migration flows based on attractiveness of higher educational institutions in three groups of Russian regions (educational centers; regions with a million-population capital city; other regions); (2) analysis of intra-regional youth migration based on comparing relative total intra- and inter-regional migration of 15–19 age group in 62 municipal districts of the Republic of Bashkortostan located within a distance to republican capital city; (3) analysis of migration attractiveness factors for the regions accepting the migrants aged 14 and over from the Republic of Bashkortostan leaving for reasons related to education. **Conclusions:** center-peripheral relations as relations between economically and culturally developed center and peripheral districts that are much weaker in this sense, appear to be secondary factors for inter-regional educational migration, much more

important factors becoming the high quality of education as well as a subjective perception of socio-economic conditions in the region, where the young people would like to receive education. The educational centers of Russia are the most popular with applicants; while local schools and neighboring regions graduates are more attracted by large higher education institutions of regional capital cities (agglomeration center, million-population city), which focus on the local labour market in the agglomeration. At the same time, the center-peripheral relations have a larger impact on intraregional migration flows of young people, especially within a certain distance (150–180 km for the Republic of Bashkortostan); outside this distance the young people tend to gravitate to the neighboring regions where Russia's largest cities (including educational centers and agglomerations) are located.

Keywords: resettlement; migration; youth migration; educational migration; human capital; labor resources; migration factors

Acknowledgements

The article has been funded through the state target to Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences for 2021 (no. 075-00504-21-00).

References

- Aleshkovski, I. A., Moteva, A. I., Savina, N. E. et al. (2021), "Educational trajectories of school graduates of the Russian industrial region", *The Education and science journal*, vol. 22, no. 10, pp. 41–60, doi: 10.17853/1994-5639-2020-10-41-60.
- Ataeva, A. G. and Ulyayeva, A. G. (2018), "Modern trends and factors of inter-regional migration of youth in Russia", *Tomsk State University Journal of Economics*, no. 44, pp. 38–57, doi: 10.17223/19988648/44/2.
- Varshavskaya, E. Ya. and Chudinovskikh, O. S. (2014), "Migration intentions of graduates of Russia's regional higher educational institutions", *Moscow University Economics Bulletin*, no. 3, pp. 36–58.
- Gabdrakhmanov, N. K. and Nikiforova, N. Yu. (2019), "Role of higher education institution in spatial polarization of youth", *Economy of Region*, vol. 15, no. 4, pp. 1103–1114, doi: 10.17059/2019-4-11.
- Doroshenko, T. A. and Leonidova, G. V. (2019), "School graduates' migration intentions and their implementation in the educational space of the region", *Social Area*, no. 4, pp. 1–12, doi: 10.15838/sa.2019.4.21.4.
- Zaionchkovskaya, Zh. A. and Nozdrina, N. N. (2008), "The migration experience of the population of Russian regional centers, based on a sociological survey in 10 cities", *Studies on Russian Economic Development*, no. 4, pp. 98–111.
- Zakharova, I. V. (2019), "The role of universities in curbing interregional educational migration", *Higher Education in Russia*, vol. 28, no. 7, pp. 71–84, doi: 10.31992/0869-3617-2019-28-7-71-84.
- Zubarevich, N. V. (2012), "Social differentiation of Russian regions and cities", *Pro et Contra*, vol. 16, no. 4–5, pp. 135–152.
- Islakayeva, G. R. (2016), "Educational interregional migration: Causes and socioeconomic consequences", *Living Standards and Quality of Life*, no. 3, pp. 77–88.

Karachurina, L. B. and Florinskaya, Yu. F. (2019), "Migration intentions of school graduates in small and midsize towns of Russia", *Moscow University Bulletin. Series 5, Geography*, no. 6, pp. 82–89.

Klupt, M. A. (2015), "Centre-periphery relations in Europe: Demographic aspect", *World Economy and International Relations*, no. 2, pp. 58–67.

Kozlov, D. V. Platonova, D. P. and Leshukov, O. V. (2017), *Gde uchit'sya i gde rabotat': mezhhregional'naya mobil'nost' studentov i vypusknikov universitetov* [Where to study and where to work: Interregional mobility of university students and graduates], HSE Publishing House, Moscow, Russia.

Kuznetsova, A. R. (2019), "Trends in educational migration in the Russian Federation", *Siberian Socium*, vol. 3, no. 2, pp. 52–65, doi: 10.21684 / 2587-8484-2019-3-2-52-65.

Lokomova, A. A. (2014), "Peculiarities of educational migration in Russia: Theoretical aspect", *Pedagogy and Education*, no. 4, pp. 16–29, doi: 10.7256/2306-434X.2014.4.14029.

MacKinder, H. J. (1995), "Geographical pivot of history", *Polis. Political studies*, no. 4, pp. 162–169.

Mkrtchyan, N. V. (2012), "Center and periphery migrational interrelation in central Russia", *Scientific papers IEF RAS*, vol. 10, pp. 483–498.

Nazarova, U. A. and Gracheva, N. A. (2014), "Regional marketing staff: Immigration problems postgraduation", *Fundamental research*, no. 11, part 5, pp. 1124–1128.

Panasjuk, M. V. and Rudenko, A. V. (2008), "Analyses of "centre–periphery" system development of the region: Case of Tatarstan", *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya*, no. 1, pp. 60–72.

Pitoukhin, E. A. and Semenov, A. A. (2011), "Analysis of inter-regional mobility of school-leavers entering to the universities", *University Management: Practice and Analysis*, no. 3, pp. 82–89.

Rylov, D. A. and Sevostyanova, D. P. (2020), "Intra-state educational migration of school graduates in modern Russia", in Stegnii, V. N. (ed.), *Sovremennoye obshchestvo: voprosy teorii, metodologii, metody sotsial'nykh issledovaniy: materialy XIX (zaochnoi) Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati profesora Z.I. Fainburga* [Modern society: Questions of theory, methodology, methods of social research: proceedings of the XIX (correspondence) All-Russian scientific conference dedicated to the memory of professor Z.I. Feinburg], PNRPU Publishing House, Perm, Russia, pp. 206–211.

Ryazantsev, S. V. Rostovskaya, T. K. and Ryazantsev, N. S. (2020), "Japanese model of attracting foreign youth in the higher education system", *The Education and science journal*, vol. 22, no. 9, pp. 148–173, doi: 10.17853/1994-5639-2020-9-148-173.

Ulmyasbaeva, A. O. (2019a), "Interregional educational migration as a threat to security and economic development of the region", *Sociology*, no. 2, pp. 162–167.

Ulmyasbaeva, A. O. (2019b), "Factor analysis of interregional educational youth migration", *Medicine. Sociology. Philosophy. Applied research*, no. 6, pp. 57–59.

Chernishev, K. A. (2014), "Education as a factor of migrating ability: Experience of assessment and managerial decision-making on a regional level", *Management Issues*, no. 6, pp. 173–179.

Altbach, P. G. and Knight, J. (2007), “The internationalization of higher education: Motivations and realities”, *Journal of Studies in International Education*, vol. 11, no. 3–4, pp. 290–305, doi: 10.1177/1028315307303542.

Byuraeva, Yu. G. (2020), “Youth migration in the Republic of Buryatia: Trends and causes”, *Sociological Studies*, no. 10, pp. 52–62, doi: 10.31857/S013216250010001-4.

Christaller W. (1980), *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, Deutschland.

Friedmann, J. (1966), *Regional development policy. A case study of Venezuela*, Massachusetts Institute of Technology, Boston, MA, US.

Bista, K. and Foster, C. (eds.) (2016), *Global perspectives and local challenges surrounding international student mobility*, IGI Global, Hershey, PA, US, doi: 10.4018/978-1-4666-9746-1.

Gonzalez-Leonardo, M. and Lopez-Gay, A. (2021), “Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación” [From rural exodus to interurban brain drain: The second wave of depopulation], *Ager*, vol. 31, pp. 7–42, doi: 10.4422/ager.2021.01.

Kashnitsky, I., Mkrtchyan, N. and Leshukov, O. (2016), “Interregional migration of youths in Russia: A comprehensive analysis of demographic statistics”, *Educational Studies. Moscow*, no. 3, pp. 169–203, doi: 10.17323/1814-9545-2016-3-169-203.

Received August 1, 2021

Accepted August 30, 2021



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 339.727.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-359-380

ДИНАМИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ ПОТОКОВ ПОРТФЕЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В СТРАНЫ С ФОРМИРУЮЩИМИСЯ РЫНКАМИ

С. В. ДОРОШЕНКО

Институт экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, Россия

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Е. В. ЛАПТЕВА

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Дорошенко С. В., Лаптева Е. В. Динамическое моделирование макроэкономических факторов потоков портфельных инвестиций в страны с формирующимися рынками // *Ars Administrandi (Искусствоуправления)*. 2021. Т. 13, № 3. С. 359–380. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-359-380.

АННОТАЦИЯ

Введение: вопрос о силе влияния факторов притяжения или выталкивания на потоки капитала привлек к себе повышенное внимание после резкого их сокращения в 2013 году и наблюдаемого впоследствии значительного снижения курса валют и внутренних цен на активы в большинстве развивающихся стран. Предмет данной дискуссии актуализируется с увеличением значимости названной категории государств в росте мирового благосостояния. **Цель:** выявление влияния глобальных и внутристрановых экономических факторов на потоки портфельного капитала в страны с формирующимися рынками. **Методы:** работа построена на прикладных статистических и эконометрических методах регрессионного анализа. Исследование совокупно содержит 2 240 наблюдений. Оценивание панельной регрессии осуществлялось двухшаговым методом наименьших квадратов (инструментальных переменных), обобщенным методом моментов по методологии Arellano–Bond и Arellano–Bover/Blundell–Bond. **Результаты:** выдвинуты две гипотезы: 1) глобальные индикаторы денежно-кредитной политики США в кризисные годы оказывают большее влияние на приток портфельных инвестиций в развивающиеся страны, чем внутристрановые факторы; 2) наиболее значительный эффект на приток портфельных инвестиций в страны с формирующимися рынками среди внутристрановых факторов оказывает разница между ключевыми ставками принимающей страны и США. Оценка влияния факторов на потоки портфельных инвестиций проводилась на макроэкономических данных по 28 развивающимся странам мира в разрезе квартальных наблюдений

за период 2000–2019 годов. **Выводы:** эмпирически подтверждена гипотеза 1 – глобальные факторы более значимы в кризисные периоды, чем специфические внутристрановые. Гипотеза 2 отвергнута – на потоки портфельного капитала наибольшим образом влияют объем золотовалютных резервов и внутренняя политическая стабильность в стране.

Ключевые слова: портфельные инвестиции; формирующиеся рынки; кризисные периоды; динамическая модель; глобальные факторы; внутристрановые факторы

ВВЕДЕНИЕ

При характеристике понятия «формирующийся рынок» наиболее часто встречаются ссылки на определение Всемирного банка, в котором отождествляются формирующиеся рынки с рынками развивающихся стран (Поселанова, 2011, с. 107). Несмотря на разнообразие последних, можно выделить ряд общих особенностей, позволяющих рассматривать их как относительно однородную группу с совпадающими запросами в экономике и политике: относительно зависимое положение в системе мирового хозяйства, низкий уровень развития факторов производства, преобладающие традиционные отраслевые структуры народного хозяйства, переходный характер внутренних социально-экономических структур и экономических отношений, большая неустойчивость внутренних финансовых рынков по сравнению с рынками развитых стран, выражающаяся в высоком уровне ценовых рисков (волатильность курсов акций развивающихся стран в 3–4 раза выше, чем развитых).

Развивающиеся страны отличает экономическая привязанность к развитым рынкам. Однако в последние два десятилетия наблюдались существенные изменения в распределении мирового внутреннего валового продукта (ВВП). Так, если в начале XXI века на страны с развитой экономикой приходилось примерно три четверти глобального ВВП, то со временем эта доля постепенно уменьшалась, и к 2019 году она сократилась до 59 %. Напротив, доля стран с формирующимися рынками в период быстрой глобальной торговой и финансовой интеграции постоянно увеличивалась и к 2019 году уже достигла 41 % против 26 % в 2000 году (рис.).

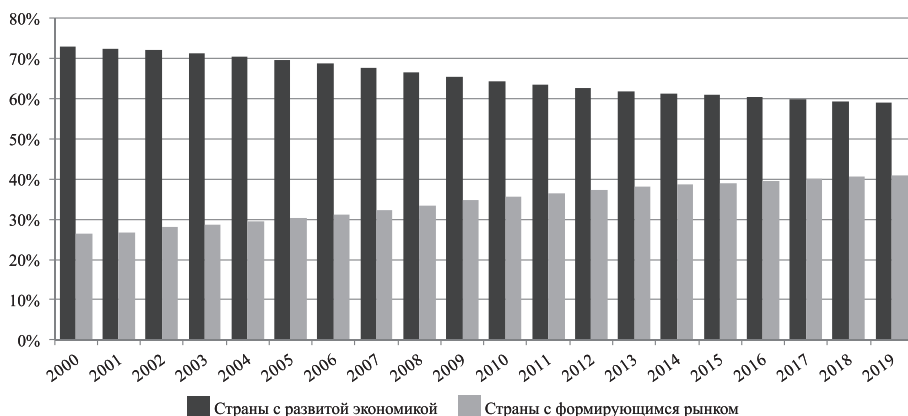


Рис. Доли развитых стран и стран с формирующимися рынками в мировом ВВП, % /
Fig. Share of developed and emerging markets counties in global GDP, %

Нарастающая с тех пор устойчивость стран с формирующимися рынками объясняется рядом факторов: новыми мерами экономической политики (например, сочетание таргетирования инфляции с гибкими обменными курсами, помогающее амортизировать внешние шоки), сокращением зависимости от внешнего финансирования, расширением запасов золотовалютных резервов, увеличением размеров внутренних рынков за счет роста доходов на душу населения (Дробышевский и Трунин, 2014, с. 150).

Однако устойчивость этих стран к глобальным шокам напрямую зависит не только от соответствующих мер экономической политики и активного реформирования, но и мировой политической конъюнктуры, внутренней стабильности, решения расовых и межнациональных проблем, степени демократизации. Все это играет существенную роль в устойчивости государственных институтов в целом и находит прямое отражение в поведении институциональных и розничных инвесторов.

По мнению многих исследователей, прямые инвестиции в местные рынки активов или фиксированных доходов стран с формирующейся экономикой требуют анализа дополнительных факторов, помимо чисто экономических. В целом этот принцип касается всех форм вложения капитала, включая портфельные инвестиции, которые являются непосредственным объектом нашего исследования.

С позиции развивающихся стран портфельные инвестиции, как правило, рассматриваются как желательные способы мобилизации капитала для частных отечественных компаний. Однако в силу своей величины и изменчивости, как отмечает Д. Д. Осеи, они могут также оказывать и дестабилизирующее влияние на финансовые рынки развивающихся стран и на экономику в целом, и потому требуют дополнительного анализа (Осеи, 2017, с. 17).

Финансовые потрясения 1990-х и 2000-х годов, а именно мексиканский кризис 1994 года, кризис в Азии, Бразилии и России в 1997–1998 годах, глобальный кризис 2007–2008 годов, пандемия 2020 года, в развитых экономиках сформировали ситуацию «около нулевых процентных ставок», вызвав тем самым беспрецедентный коллапс валового потока капитала. Резкий отток частного иностранного капитала со многих развивающихся рынков в пик кризисов сменялся его массовым притоком в более спокойные периоды, поскольку быстрорастущие развивающиеся страны предоставляли более выгодные инвестиционные условия. Вследствие этих процессов страны с формирующимися рынками, полагающиеся на потоки частного капитала в качестве внешнего финансирования, становятся уязвимыми перед нестабильным характером глобальных денежных рынков. Связь между резким увеличением валового притока капитала и циклами финансового бума-спада, сопровождающими финансовый кризис, очередной раз актуализируют давнюю дискуссию о детерминантах глобальных потоков капитала.

Портфельные потоки в большей степени склонны к разворотам и нестабильности, поэтому значительное увеличение их волатильности может иметь серьезные экономические последствия, в том числе усиление экономических циклов, повышение уязвимости финансовой системы, подавление внутренних финансовых рынков, обострение макроэкономической нестабильности

и т.п. В силу этого, определение детерминант портфельных потоков важно не только для их привлечения с целью финансирования дефицита текущего счета, но и для прогнозирования их объемов и динамики на перспективу.

Заявленная проблема актуализируется в кризисные и посткризисные периоды, в ситуации которых находятся многие страны в связи с пандемией коронавируса COVID-19. Способность финансового регулятора страны с формирующимся рынком грамотно использовать инструменты макроэкономической политики может значительно сократить уязвимость ее экономических систем по отношению к мировым шокам.

Цель данного исследования состоит в эконометрической оценке влияния глобальных и внутристрановых макроэкономических факторов на потоки портфельных инвестиций в страны с формирующимися рынками.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Научные исследования, посвященные изучению движения потоков портфельного капитала, исходя из набора факторов, определяющих динамику финансовых потоков в конкретную страну, можно разделить на две группы. Исследователи первой группы акцентируют внимание на «притягивающих» экономических условиях в развивающихся странах, другими словами, на pull-факторах; второй группы – на «выталкивающих» неблагоприятных условиях в развитых странах, то есть на push-факторах, которые влияют на предложение иностранного капитала и связаны с глобальными финансовыми условиями, в первую очередь, с глобальной средой процентных ставок и желанием инвесторов рисковать. В табл. 1 обе группы факторов представлены более детально.

Научная дискуссия относительно влияния этих факторов формируется вокруг нескольких точек зрения. Одни исследователи считают, что, хотя институциональные и политические характеристики имеют значение, но глобальные факторы, такие как рецессия, снижение краткосрочных процентных ставок в США, резкие колебания в счете операций с капиталом платежного баланса США и изменения регулирования рынка международного капитала, являются основными движущими силами потоков капитала в развивающиеся страны (Eller et al., 2020; Taylor and Sarno, 1997). Преобладающая часть литературы сосредоточена либо на поддержке данной концепции (Byrne and Fiess, 2016; Fernandez-Arias, 1996; Kim, 2000), либо на аргументации другой точки зрения – о комплиментарности внутренних и внешних факторов (Chauhan et al., 1998; De Vita and Kyaw, 2009; Montiel and Reinhart, 1999; Yanga et al., 2013). Несмотря на достаточно широкую проработанность обеих точек зрения, до сих пор не выявлена единая конкретная зависимость, однозначно указывающая на важность только одной группы факторов.

С одной стороны, если бы значение имели только глобальные факторы финансовой системы, то развивающиеся страны, обладающие более высокими драйверами роста и инвестиционной привлекательностью в условиях околонулевых учетных ставок в развитых странах, воспринимались бы инвесторами как одинаково рискованные объекты без индивидуальных

Таблица 1 / Table 1

Факторы движения потоков портфельного капитала / Portfolio capital flows factors

Pull-факторы	Push-факторы
Учетная ставка Центрального Банка	Низкие процентные ставки в развитых странах
Объем ВВП	Отношение инвесторов к риску
Волатильность обменного курса	Фаза экономического цикла
Доходность местного биржевого индекса	Экономические показатели США: - уровень безработицы; - индекс деловой активности (PMI); - темп инфляции
Темп инфляции	Уровень ликвидности в мировой финансовой системе
Объем золотовалютных резервов	
Капитализация внутреннего фондового рынка	
Институциональное развитие страны	
Финансовая открытость	
Налоговая ставка	

Источник: составлено авторами.

характеристик. Однако, несмотря на общие тенденции в развитии, каждая страна имеет свой экономический путь и институциональные особенности. Кроме того, для стран с формирующимися рынками зачастую характерен политический риск ввиду санкционной риторики развитых экономик, что служит одной из причин волатильности внутреннего валютного курса и, как следствие, резких оттоков любых форм капитала.

С другой стороны, учет только индивидуальных характеристик развивающихся стран игнорирует общемировую экономическую конъюнктуру и приводит к ненадежным оценкам в анализе. Поэтому потоки капитала нельзя объяснить исключительно фундаментальными особенностями принимающей страны (Griffin, 2004, p. 649).

Подобная двойственность указывает на необходимость учета и анализа как глобальных, так и специфических страновых экономических характеристик, в силу многочисленности которых возникает поле для дальнейших более глубоких исследований в этом направлении.

В числе авторов, определяющих эмпирические закономерности в пользу глобальных факторов, влияющих на потоки портфельных инвестиций, можно назвать F. Demir и M. Graham. Они на выборках из разных стран показывают, что в среднем более 80 % волатильности портфельных потоков вызвано глобальными push-факторами, которые в значительной степени связаны с экономическими показателями США (Demir, 2009; Graham et al., 2016). Результаты других исследований этого направления показали, что именно процентные ставки в США являются ключевым глобальным фактором притока капитала в развивающиеся страны: низкие процентные ставки в США имеют тенден-

цию «подталкивать» капитал к развивающимся рынкам, тогда как более высокие – сокращают эти потоки (Baek, 2007; Bluedorn et al., 2013; De Vita and Kyaw, 2009; Fernandez-Arias, 1996; Taylor et al., 1997). Более поздние исследователи, в частности, Н. Rey, S. Miranda-Agrippino и др., утверждают, что большую часть волатильности потоков капитала объясняет глобальный финансовый фактор, обусловленный главным образом изменением неприятия риска международными инвесторами, выраженным увеличением VIX, или так называемого «индекса страха» (Rey, 2015; Miranda-Agrippino et al., 2020).

Напротив, результаты других исследований продемонстрировали доказательства высокой значимости внутренних факторов притяжения. В этом отношении показательна работа М. Förster и др., где ученые применяют динамическую факторную модель для изучения движения валового притока капитала. Они проводят различие между глобальными, региональными и страновыми факторами потоков капитала и показывают, что глобальный фактор объясняет лишь небольшую долю общих колебаний (Förster et al., 2014, p. 116). Развивая эту идею, авторский коллектив во главе с Е. Cerutti обнаружил, что отдельные глобальные переменные, включая общие динамические факторы, редко объясняют более четверти колебаний потоков капитала (Cerutti et al., 2019, p. 50). Однако оба подхода основаны на методах, которые явно не принимают во внимание изменяющийся характер волатильности потоков капитала, а также взаимосвязь между глобальными факторами и динамикой внутренних потоков капитала.

Ряд исследований доказывают, что достаточно высокой объясняющей способностью обладают модели, которые построены на данных, охватывающих не только благоприятные для мировой экономической системы времена, но и периоды финансовых кризисов. Так, при дезагрегировании исследуемого периода на непосредственно кризисные и посткризисные годы в модели М. Fratzscher, построенной для 2005–2010 годов, было установлено, что глобальные «выталкивающие» факторы выступали движущей силой чистых потоков капитала во время финансового кризиса 2007–2008 годов. Однако в период восстановления, начавшийся с марта 2009 года, внутристрановые факторы «притяжения» стали доминировать в объяснении потоков капитала (Fratzscher, 2012, p. 351).

Важно отметить, что рассмотренные выше широко распространенные шоки – ключевые кризисные события, а также изменения глобальной ликвидности и степени риска – оказали большое влияние на потоки капитала как в кризисы, так и в периоды восстановления. Однако эти эффекты были весьма неоднородными в разных странах, причем большая часть этой неоднородности объяснялась различиями в качестве национальных институтов, страновых рисках и силе внутренней макроэкономической политики, что актуализирует дальнейшую необходимость их учета.

С точки зрения уязвимости формирующихся рынков к глобальным макроэкономическим факторам, рядом исследователей принято выделять показатели темпа инфляции, уровня официальных валютных резервов и капитализации внутреннего фондового рынка (Borralló, 2017, p. 6). По мнению М. Chinn и др., более высокая инфляция, являясь сигналом макроэкономической неста-

бильности, служит фактором, препятствующим входу портфельного капитала в страну (Chinn and Ito, 2006, p. 171). Данная тенденция особенно обостряется в случае развивающихся стран, поскольку нередко сопровождается рядом иных проблем денежно-кредитной политики (Цзин, 2018, с. 38). Объем официальных валютных резервов в значительной мере отражает страновой риск и кредитоспособность государства и, соответственно, чем выше уровень резервов страны, тем выше ее способность в погашении обязательств, ниже кредитный риск и больше поток капитала в страну (Forbes and Warnock, 2012, p. 239; Garg and Dua, 2014, p. 19). В свою очередь, капитализация внутреннего фондового рынка используется для отражения эффективности реформ рынка ценных бумаг. Эмпирически доказано, что этот показатель оказывает положительное влияние на валовый приток капитала и обосновывает взаимодополняемость инвестиций внутри страны и за рубежом (Fratzscher, 2012, p. 353; Schmitz, 2011, p. 601).

Неоднородность реакций на изменение глобальных факторов объяснялась различиями не только в страновых рисках, но и в качестве институтов отдельных стран: чистые потоки инвестиционного капитала в страны с хорошим качеством политических институтов гораздо менее чувствительны к неблагоприятным кризисным событиям (Fratzscher, 2012, p. 347). Общий уровень институционального развития, связанного с финансами, не только увеличивает объемы торгов на фондовом рынке развивающихся стран, но и усиливает эффект финансовой открытости, глубоко изученный в труде М. Chinn и Н. Ito, ставшим фундаментальным для последующих научных изысканий. Индекс финансовой открытости, методика расчета которого предложена указанными авторами, основан на учете операций по счету движения капитала и степени контроля над капиталом (Chinn and Ito, 2006, p. 174). Финансовая открытость зачастую может быть связана с более легким доступом к внешнему финансированию и, следовательно, с увеличением притока частного капитала (Alfaro et al., 2007; Byrne and Fiess, 2016; Eichengreen and Gupta, 2015; McQuade and Schmitz, 2017).

В то время как финансовая открытость и открытость торговли являются предпосылками для либерализации счета операций с капиталом, развитие банковской системы выступает движущим фактором для экспансии рынка ценных бумаг (Chinn and Ito, 2006, p. 183). Поскольку банковские реформы могут сигнализировать об улучшении общей инвестиционной среды, отдельные исследователи останавливаются на показателе объема банковских депозитов, чтобы отразить размер и глубину банковской системы страны. Более высокий уровень реализованных банковских реформ выступает важным фактором объяснения значительного чистого финансового притока (Schmitz, 2011, p. 586).

Решение инвесторов о вложении средств в активы конкретной страны в значительной степени зависит от изменчивости обменного курса. Как правило, наиболее подверженными данному фактору являются именно развивающиеся рынки, поскольку для существенной нестабильности валют развитых стран необходимы более серьезные мировые шоки. Исследования показывают, что очень волатильные движения реальных обменных курсов могут вызывать

не менее резкую реакцию портфельных инвестиций в виде оттока или притока средств (Albagli et al., 2019; Garg and Dua, 2014; Opperman et al., 2017).

Таким образом, глобальные факторы, влияющие на иностранные инвестиции, как правило, имеют важную циклическую составляющую, которая вызывает многократные подъемы и спады в притоке портфельного капитала. Другую природу имеют специфические для стран переменные, динамика которых объясняется более глубокими внутристрановыми процессами, а влияние носит нетривиальный характер. Такое разделение на факторы глобального выталкивания и притяжения, характерные для конкретной группы стран, имеет первостепенное значение для политиков. В случае, если pull-факторы являются доминирующими движущими силами потоков капитала, макропруденциальная политика может и должна включать меры по управлению потоками капитала для защиты экономики от глобальных потрясений.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

При постановке исследования было выдвинуто предположение о комплиментарности внутренних и внешних для стран факторов при объяснении динамики потоков капитала.

Эмпирическая часть исследования призвана проверить следующие гипотезы:

Гипотеза 1. Глобальные индикаторы денежно-кредитной политики США в кризисные годы оказывают большее влияние на приток портфельных инвестиций в развивающиеся страны, чем внутристрановые факторы.

Гипотеза 2. Наиболее значительный эффект на приток портфельных инвестиций в страны с формирующимися рынками среди внутристрановых факторов оказывает разница между ключевыми ставками принимающей страны и США.

Информационно-эмпирической базой исследования выступают макроэкономические данные по 28 странам с формирующимися рынками, отобранным для исследования в соответствии с рейтингом, ежегодно составляемым агентством *Bloomberg*¹, к которому добавлены отдельные страны СНГ (табл. 2).

Данные по странам представляют собой квартальные наблюдения за период 2000–2019 годов. Исследование совокупно содержит 2 240 наблюдений.

Для реализации прикладной части текущего исследования использовался регрессионный анализ панельных данных в пакете *STATA*.

В качестве зависимой переменной выступают потоки портфельного капитала (включающие операции с долевыми и долговыми ценными бумагами) в соответствии с платежным балансом страны, измеренные в долларах США 2010 года. Данный показатель нормируется по ВВП, чтобы выразить результаты в совместимых единицах.

¹ *Топ-20* развивающихся стран [Электронный ресурс] // GlobalStocks.ru. Блог о глобальных инвестициях. URL: <https://globalstocks.ru/materialyi/rejtingi/top-20-razvivayushhihsya-stran/> (дата обращения: 05.05.2021).

Таблица 2 / Table 2

**Распределение стран из исследовательской выборки по макрогеографическим регионам
мира / Countries under study broken down by the world's macro-regions**

Регион	Страны из исследовательской выборки
Восточная Европа	Россия, Украина, Белоруссия, Молдавия, Чехия, Венгрия, Польша
Западная Азия	Турция, Грузия, Армения, Азербайджан
Центральная Азия	Казахстан, Таджикистан, Киргизия
Восточная Азия	Китай, Корея
Юго-Восточная Азия	Индонезия, Филиппины, Малайзия, Таиланд
Центральная Америка	Мексика
Южная Америка	Бразилия, Чили, Колумбия, Перу
Африка	Намибия, Замбия, Марокко

Источник: составлено авторами на основе ежегодного рейтинга агентства Bloomberg и методологии Организации Объединенных наций (ООН)².

Исходя из общепринятой методологии, мы условно разделили исследуемые факторы на группы глобальных (отталкивающих) и специфических внутристрановых (притягивающих). Более подробное описание переменных с источниками данных представлено в табл. 3.

Таблица 3 / Table 3

**Описание переменных эконометрической модели /
Description of variables in econometric model**

Наименование переменной	Описание	Единицы измерения	Источники данных
PI_norm	Размер чистых портфельных инвестиций, нормированный по ВВП страны	% от ВВП	International Monetary Fund
Глобальные факторы			
FF_Rate	Ставка по федеральным фондам США	%	International Financial Statistics
Assets_FRB	Размер активов на балансе ФРС США	Млн долл. США	World Economic Outlook Database, Federal Reserve Economic Data
VIX	«Индекс страха» (индекс волатильности S&P 500)	–	Cboe Global Markets

² Там же; *Countries* or areas / geographical regions [Электронный ресурс] // United Nations Statistics Division. URL: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (дата обращения: 05.05.2021).

Наименование переменной	Описание	Единицы измерения	Источники данных
Внутристрановые факторы			
Vol	Волатильность обменного курса страны на основе обратных котировок национальной валюты к доллару США	Долл. США	OANDA Rates (data currency calculator), Investing.com, Yahoo.finance
GDP_growth	Рост ВВП страны	%	The World Data Bank
delta_ir	Разница между внутренней процентной ставкой и процентной ставкой США	%	International Monetary Fund
Unempl	Уровень безработицы	%	The World Data Bank
Political_Stab	Индекс политической стабильности	–	Worldwide Governance Indicators
Reserves	Объем золотовалютных резервов	Млн долл. США	International Monetary Fund
Inflation	Инфляция	%	The World Data Bank
Bank_deposits	Объем банковских депозитов	% от ВВП	The World Data Bank
CA_open	Индекс финансовой открытости	–	Chinn–Ito website
Capitalization	Капитализация внутреннего фондового рынка	% от ВВП	World Federation of Exchanges database
Ec_free	Индекс экономической свободы	–	The Heritage Foundation
Democr_ind	Индекс демократизации	–	The Economist
NATO	Принадлежность страны НАТО	Дамми-переменная	Организация Североатлантического договора (НАТО)
G77	Принадлежность страны к межгосударственной организации развивающихся стран G77		The Group of 77 at the United Nations
Poverty	Уровень бедности	% населения	The World Data Bank
HDI	Индекс человеческого развития	–	Human Development Reports
dummy_crisis	Фиктивная переменная, отвечающая за кризисные годы: 2000–2001, 2008–2010, 2014–2015	Дамми-переменная	Киндлбергер и Алибер, 2010

Источник: составлено авторами.

Формула расчета квартальной волатильности валютных пар, которая считалась авторами вручную, связана со среднеквадратическим отклонением, характеризующим степень разброса данных, и выглядит следующим образом:

$$Vol_{quarterly} = \sqrt{\frac{\sum(x_i - \bar{x})^2}{n-1}} \times T^{0,5}, \quad (1)$$

где x_i – значение курса национальной валюты в день i ;

$\bar{x}$ – среднее значение валютных курсов за период (квартал);

n – количество наблюдений в рассматриваемом периоде;

T – число торговых дней в квартале ($T=65$).

В качестве методологической базы оценивания динамической модели потоков портфельных инвестиций выступают обобщенный метод моментов (далее – GMM) и метод инструментальных переменных (далее – IV).

Поскольку период исследования охватывает достаточно широкий промежуток времени, включающий нестабильные для мировой экономической системы времена, интерес представляет дезагрегация эффектов рассматриваемых факторов на различные по устойчивости этапы – кризисные и межкризисные годы.

Таким образом, оценивается модель следующего вида:

$$PI_norm_{it} = \alpha PI_norm_{it-1} + \beta_1 Global_t + \beta_2 delta_ir_{it} + \beta_3 Vol_{it} + \beta_4 Political_Stab_{it} + \beta_5 Unempl_{it} + \beta_6 Inflation_{it} + \beta_7 Ec_free_{it} + \beta_8 CA_open_{it} + \beta_9 lReserves_{it} + \beta_{10} Bank_deposits_{it} + \beta_{11} Democr_ind_{it} + \beta_{12} NATO_{it} + \beta_{13} dum_crisis_t + u_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Переменная $Global_t$ вводится в регрессию для оценивания совместного влияния глобальных факторов и рассчитывается следующим образом:

$$Global_t = FF_Rate_t \times Assets_FRB_t \times VIX_t \quad (3)$$

Результаты оценивания регрессии разностным методом моментов (DGMM), основанном на методологии Arellano–Bond, представлены соответственно в регрессиях (1.1), (2.1), (3.1) (табл. 4).

Расширение данной методологии (ввиду предположения о слабости лагированных переменных в качестве инструментов) приводит нас к построению дополнительных оценок системным методом моментов (SGMM) по методологии Arellano–Bover/Blundell–Bond, результаты которого представлены в регрессиях (1.2), (2.2), (3.2) (табл. 4).

Частным случаем метода моментов для оценивания динамической модели является метод инструментальных переменных (или двухшаговый метод наименьших квадратов, *First-differenced IV regression*), реализованный на регрессиях (1.3), (2.3), (3.3) (табл. 4). В качестве инструментов для борьбы с эндогенностью были применены вторые лаги переменной Vol как потенциально эндогенной.

Сравнивая результаты полученных оценок на основе трех описанных выше методологий, ввиду отсутствия формальных статистических тестов при выборе наиболее подходящего метода будем опираться на количество значимых переменных в модели. Соответственно, наилучшим образом модель оказалась описанной методом инструментальных переменных.

Таблица 4 / Table 4

Результаты оценивания динамической модели / Dynamic model assessment results

Переменные / модель	Общая регрессия			Кризисные годы (dum_crisis=1)			Межкризисные годы (dum_crisis=0)		
	DGMM (1.1)	SGMM (1.2)	FD IV (1.3)	DGMM (2.1)	SGMM (2.2)	FD IV (2.3)	DGMM (3.1)	SGMM (3.2)	FD IV (3.3)
PI_norm									
Зависимая переменная									
L1.PI_norm	0.5435**	0.2666	0.6602***	0.8475***	0.8864***	0.7041***	0.9142	0.4283	0.6675***
Global	0.0005**	0.0010**	0.0003**	0.0007**	0.0004	0.0052**	0.0002	0.0005**	0.0004**
delta_ir	0.0538**	0.6482**	0.0520**	0.1356	0.0415	0.0539	-0.1493	0.0606	0.0265
Vol	1.2510	-0.8217	-0.0145*	-3.1847	0.2189	-0.3916**	1.3759	-0.2517	-0.0019
Political_Stab	0.2184	0.1534	0.5292***	0.1363	-1.3230*	-0.2973	-0.2786	0.1948	-0.1471
Unempl	0.6403	0.1599	0.0287	0.0187	-0.1453	0.1026*	0.1596	0.1103	0.0147
Inflation	-0.040**	-0.0406**	-0.033***	-0.0104	-0.0023	-0.0218**	-0.0230	-0.0338**	-0.035***
Ec_free	0.0441**	0.0585**	0.0414**	0.0428	-0.0607	0.0171	0.0326	0.0485**	0.0328**
CA_open	-1.0056*	0.0156	0.1120*	0.4614**	0.6142**	0.5612***	-0.4894	-1.2334**	-0.290***
IReserves	0.8321	6.1541**	1.6911***	1.3442	0.0725	1.2550**	0.3289	2.5586	1.5284***
Bank_deposits	-0.0087*	-0.0064	-0.0030	0.2279	0.0218	0.0683**	-0.0001	-0.0042	-0.0053
Democr_ind	-0.2537	2.6091	0.0298	-0.3440	0.4092	0.5149	-0.3642	-1.0586	0.0081
NATO	0.3308	0.3952	0.0803	-0.2919	0.1585	-0.0866	-	-	-
dum_crisis	-	-0.7116**	-0.1426**	-	-	-	-	-	-
Cons	13.4258	124.483*	0.0322**	22.3450	-1.1537	-0.0840**	7.3094	63.1912	0.0311**
Количество наблюдений	1 529	1 529	1 494	340	340	311	1 160	1 189	1 125
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Примечание: * 10 %-й уровень значимости, ** 5 %-й уровень значимости, *** 1 %-й уровень значимости.

Источник: составлено авторами.

Проверка гипотезы 2 осуществлялась посредством сравнительной оценки коэффициента при переменной δ_{ir} , из которого видно, что существуют факторы (индекс политической стабильности, объем золотовалютных резервов), влияние которых по величине значительно превышает влияние разницы доходностей национальной экономики и США, вследствие чего вторая гипотеза отвергается.

Для уточнения гипотезы 1 и комплексного рассмотрения проблемы учитывалось совместное влияние не только глобальных, но и внутренних факторов посредством создания новой мультипликативной переменной – $Country_factors$, представляющей совокупность всех внутристрановых индикаторов экономики:

$$Country_factors_{it} = \delta_{ir_{it}} \times Vol_{it} \times Political_Stab_{it} \times Unempl_{it} \times Inflation_{it} \times Ec_free_{it} \times CA_open_{it} \times lReserves_{it} \times Bank_deposits_{it} \times Democr_ind_{it} \times NATO_{it} \quad (4)$$

Таким образом, модель принимает следующий вид:

$$PI_norm_{it} = \alpha PI_norm_{it-1} + \beta_1 Global_t + \beta_2 Country_factors_{it} + \beta_3 dum_crisis_t + u_i + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

Следуя методологии, по которой строились оценки предыдущей регрессии, мы вновь применяем методы GMM и IV и получаем оценки коэффициентов, представленные в табл. 5.

На основании значимости построенных оценок можно заключить, что наилучшим образом модель описывает метод GMM, при этом во всех шести регрессиях коэффициент влияния глобальных факторов на зависимую переменную выше, чем коэффициент внутристрановых специфических факторов, что подтверждает гипотезу 1. Более того, кризисные годы улавливают обратную зависимость между pull-факторами и портфельным капиталом, то есть в такие периоды глобальные факторы в большей степени «подталкивают» капитал в страны с формирующимися рынками. Это означает, что важность состояния мировой экономической системы и риторики Федеральной резервной системы США актуализируется именно в периоды общемировых макроэкономических шоков.

На протяжении всего исследуемого периода времени, независимо от того, охватывал ли он мировые экономические шоки или был относительно спокойным с точки зрения экономической стабильности, определяющую роль в притоке портфельных инвестиций в страны с формирующимися рынками играли уровень инвестиций прошедшего периода и объем золотовалютных резервов на балансе национального Центрального банка, опосредованно отражающих страновой риск и кредитоспособность государства. В категориях полученных оценок соответствующего коэффициента при переменной $lReserves$ (ввиду их положительности и устойчивости в кризисные годы) сделан вывод о том, что чем выше уровень резервов страны, тем выше ее способность в погашении обязательств, ниже кредитный риск и больше поток капитала в страну. В частности, прирост золотовалютных резервов на 1 % приводит в общем случае (регрессия 1.3, табл. 4) к увеличению чистого потока портфельных инвестиций на 0,0169 % от ВВП в странах выборки.

Таблица 5 / Table 5

Результаты оценивания совместных эффектов групп факторов в динамической модели / Assessment results of groups of factors joint effect in dynamic model

Переменные / модель	Общая регрессия			Кризисные годы (dum_crisis=1)			Межкризисные годы (dum_crisis=0)		
	DGMM (1.1)	SGMM (1.2)	FD IV (1.3)	DGMM (2.1)	SGMM (2.2)	FD IV (2.3)	DGMM (3.1)	SGMM (3.2)	FD IV (3.3)
Зависимая переменная	PI_norm								
L1.PI_norm	0.9624 ***	0.8734 ***	0.6788 ***	0.9333 ***	0.8768 ***	0.7270 ***	0.9028 ***	0.9362 ***	0.6791 ***
Global	0.0002 ***	0.00004 ***	0.0002 *	0.0005 ***	0.0008 ***	-0.00001	0.0002 ***	0.0003 ***	0.0003 **
Country_factors	7.16e-09 **	1.13e-08 **	3.2e-09	-7.8e-08 ***	-1.6e-08 ***	-5.4e-07	7.74e-09 **	1.49e-08 **	3.4e-09
dum_crisis	-0.1730 **	-0.3257 **	-0.0876	—	—	—	—	—	—
Cons	-0.0249	-0.0388	-0.0045	-0.2658 ***	-0.3074 ***	0.0922 **	-0.0693 **	-0.0888 **	-0.0002
Количество наблюдений	1 500	1 529	1 442	340	340	311	1 160	1 189	1 073
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Примечание: * 10 %-й уровень значимости, ** 5 %-й уровень значимости, *** 1 %-й уровень значимости.

Источник: составлено авторами.

Важной институциональной переменной, которая оказывается значимой на общей регрессии и регрессии, построенной на межкризисных годах, является индекс экономической свободы *Ec_free*. В общем случае увеличение данного показателя на 1 порождает приток портфельных инвестиций в размере 0,0414 % ВВП.

Напротив, значимость, усиливающуюся во времена макроэкономических шоков, имеет переменная волатильности обменного курса *Vol*, повышение которой на 1 долл. США приводит в кризисные годы к сокращению притока портфельного капитала на 0,3916 % ВВП.

Увеличение индикатора политической стабильности *Political_Stab* в случае оценки регрессии на полном объеме информации оказывает положительное влияние на поток инвестиций в страну: рост индикатора на 1 приводит к мобилизации портфельного капитала в национальную экономику на 0,5292 % ВВП.

Для всех трех регрессий значимости и устойчивости знака при коэффициенте не теряют такие факторы, как инфляция и финансовая открытость – *Inflation* и *CA_open*. Очевидно, что в наибольшей мере инфляция влияет на зависимую переменную в межкризисные годы, когда при увеличении инфляции происходит сокращение инвестиций. Таким образом проявляется макроэкономический механизм, заключающийся в том, что валюты стран, где инфляция выше, будут обесцениваться быстрее. Постоянно слабеющая валюта, в свою очередь, является фактором риска для инвесторов и потому вызывает реакцию ухода с таких рынков. Одновременно растущая финансовая открытость влияет на приток инвестиций в кризисные годы, когда инвесторы обладают высоким уровнем ликвидности капитала, и сокращает портфельные инвестиции в годы, лишенные макроэкономических шоков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая результаты проведенного анализа, необходимо отметить нестабильную во времени динамику потоков портфельного капитала, характерную для стран с формирующимися рынками, которая обусловлена набором факторов, меняющихся в зависимости от состояния мировой экономической системы. К числу таковых относятся волатильность обменного курса, индекс экономической свободы, размер банковской системы, выступающие движущими факторами для экспансии рынка ценных бумаг.

Результаты исследования не отвергли гипотезу 1, постулирующую о том, что глобальные факторы более значимы в кризисные периоды, чем специфические внутристрановые. Вместе с тем гипотеза 2 о том, что разница в доходностях, которую предлагает местный рынок и экономика США, оказывает наиболее существенное влияние среди внутристрановых факторов, отвергнута. Напротив, выявлено, что на потоки портфельного капитала наибольшим образом влияют объем золотовалютных резервов и внутренняя политическая стабильность в стране. В кризисные же годы существенно повышается значимость фактора финансовой открытости, который обеспечивает приток капитала в страну, в то время как увеличение волатильности курса национальной валюты приводит к оттоку портфельных инвестиций.

На основе полученных эмпирических результатов можно предложить следующие рекомендации для финансовых органов государственной власти:

- в кризисные годы активно увеличивать объем валютных интервенций для стабилизации валютного курса, поскольку увеличение волатильности национальной валюты приводит к значительному оттоку капитала из страны;
- при возникновении необходимости привлечения портфельных инвестиций в страну, независимо от периода, наращивать объем золотовалютных резервов на балансе Центрального банка страны;
- при необходимости сдерживания входа спекулятивных инвестиций в страну в кризисные годы рекомендуется вводить процедуры усиленного контроля над капиталом, сокращать поступления от продажи активов за границу и наращивать покупку иностранных активов.

Неконтролируемые потоки портфельных инвестиций могут нести для развивающихся экономик угрозы повышения волатильности и нарушение финансовой стабильности. Практическая значимость исследования определяется тем, что полученные результаты способны обеспечить национальные кредитные организации финансовыми моделями, позволяющими получать состоятельные и эффективные оценки влияния глобальных и внутривостановых факторов на портфельные потоки. Результаты также могут быть применимы индивидуальными и институциональными инвесторами в процессе анализа индикаторов финансовой стабильности страны, в значительной мере, обуславливающей уязвимость функционирующих в ее юрисдикции компаний к макроэкономическим шокам.

Библиографический список

Дробышевский С. М., Трунин П. В. Эволюция теории и практики денежно-кредитной политики в результате глобального экономического кризиса // Журнал новой экономической ассоциации. 2014. № 4. С. 141–158.

Киндлбергер Ч., Алибер Р. Мировые финансовые кризисы. Мании, паники и крахи. СПб: Питер, 2010. 544 с.

Осеи Д. Д. Иностранные инвестиции и их значение для рыночной экономики // Финансовые исследования. 2017. № 2. С. 14–21.

Поселянова Е. А. Страны с формирующимися рынками на современном этапе развития мировой экономики // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2011. № 22. С. 104–115.

Цзин Д. Концептуальные модели и специфические особенности проблемы макроэкономической стабильности в странах с развивающимися рынками // Вопросы экономики и права. 2018. № 5. С. 36–41.

Albagli E., Ceballos L., Claro S. et al. Channels of US monetary policy spillovers to international bond markets // Journal of Financial Economics. 2019. Vol. 134, № 2. P. 447–473. DOI: 10.1016/j.jfineco.2019.04.007.

Alfaro L., Kalemli-Ozcan S., Volosovych V. Capital flows in a globalised world: The role of policies and institutions // Capital controls and capital flows in emerg-

- ing economies: Policies, practices and consequences / Ed. by S. Edwards. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. P. 19–72.
- Baek I.* Portfolio investment flows to Asia and Latin America: Pull, push or market sentiment? // *Journal of Asian Economics*. 2006. Vol. 17, № 2. P. 363–373. DOI: 10.1016/j.asieco.2006.02.007.
- Bluedorn J., Duttagupta R., Topalova P. et al.* Capital flows are fickle: Anytime, anywhere [Электронный ресурс] // *IMF Working Papers*. 2013. Vol. 2013, № 183. 37 p. DOI: 10.5089/9781484389041.001. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2013/183/001.2013.issue-183-en.xml> (дата обращения: 13.06.2021).
- Borralló F., Hernando I., Valles, J.* The effects of US unconventional monetary policies in Latin America // *International Spillovers of Monetary Policy* / Ed. by Á. Estrada García, A. Ortiz Bolaños. Ciudad de México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 2017. P. 111–154.
- Byrne J. P., Fiess N.* International capital flows to emerging and developing countries: National and global determinants // *Journal of International Money and Finance*. 2016. Vol. 61. P. 82–100. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2015.11.005.
- Cerutti E., Claessens S., Rose A. K.* How important is the global financial cycle? Evidence from capital flows // *IMF Economic Review*. 2019. Vol. 67. P. 24–60. DOI: 10.1057/s41308-019-00073-5.
- Chauhan P., Claessens S., Mamingi N.* Equity and bond flows to Latin America and Asia: The role of global and country factors // *Journal of Development Economics*. 1998. Vol. 55, № 2. P. 439–463. DOI: 10.1016/S0304-3878(98)00044-3.
- Chinn M., Ito H.* What matters for financial development? Capital controls, institutions, and interactions // *Journal of Development Economics*. 2006. Vol. 81, № 1. P. 163–192. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2005.05.010.
- De Vita G., Kyaw K. S.* Growth effects of FDI and portfolio investment flows to developing countries: A disaggregated analysis by income levels // *Applied Economics Letters*. 2009. Vol. 16, № 3. P. 277–283. DOI: 10.1080/13504850601018437.
- Demir F.* Volatility of short-term capital flows and private investment in emerging markets // *Journal of Development Studies*. 2009. Vol. 45, № 5. P. 672–692. DOI: 10.1080/00220380802582379.
- Eichengreen B., Gupta P.* Tapering talk: The impact of expectations of reduced Federal Reserve security purchases on emerging markets // *Emerging Markets Review*. 2015. Vol. 25. P. 1–15. DOI: 10.1016/j.ememar.2015.07.002.
- Eller M., Huber F., Schuberth H.* How important are global factors for understanding the dynamics of international capital flows? // *Journal of International Money and Finance*. 2020. Vol. 109. Art. № 102221. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2020.102221.
- Fernandez-Arias E.* The new wave of private capital inflows: Push or pull? // *Journal of Development Economics*. 1996. Vol. 48, № 2. P. 389–418. DOI: 10.1016/0304-3878(95)00041-0.
- Forbes K. J., Warnock F. E.* Capital flow waves: Surges, stops, flight, and retrenchment // *Journal of International Economics*. 2012. Vol. 88, № 2. P. 235–251. DOI: 10.1016/j.jinteco.2012.03.006.
- Förster M., Jorra M., Tillmann P.* The dynamics of international capital flows: Results from a dynamic hierarchical factor model // *Journal of International Money and Finance*. 2014. Vol. 48, part A. P. 101–124. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2014.07.004.

Fratzscher M. Capital flows, push versus pull factors and the global financial crisis // *Journal of International Economics*. 2012. Vol. 88, № 2. P. 341–356. DOI: 10.1016/j.jinteco.2012.05.003.

Garg R., Dua P. Foreign portfolio investment flows to India: Determinants and analysis // *World Development*. 2014. Vol. 59. P. 16–28. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.01.030.

Graham M., Petomaki J., Piljak V. Global economic activity as an explicator of emerging market equity returns // *Research in International Business and Finance*. 2016. Vol. 36. P. 424–435. DOI: 10.1016/j.ribaf.2015.09.030.

Griffin J., Nardari F., Stulz R. Daily cross-border equity flows: Pushed or pulled? // *Review of Economics and Statistics*. 2004. Vol. 86, № 3. P. 641–657.

Kim Y. Causes of capital flows in developing countries // *Journal of International Money and Finance*. 2000. Vol. 19, № 2. P. 235–253. DOI: 10.1016/S0261-5606(00)00001-2.

McQuade P., Schmitz M. The great moderation in international capital flows: A global phenomenon? // *Journal of International Money and Finance*. 2017. Vol. 73, part A. P. 188–212. DOI: 10.1016/j.jimonfin.2017.02.027.

Miranda-Agrippino S., Rey H. US monetary policy and the global financial cycle // *The Review of Economic Studies*. 2020. Vol. 87, № 6. P. 2754–2776. DOI: 10.1093/restud/rdaa019.

Montiel P., Reinhart C. M. Do capital controls and macroeconomic policies influence the volume and composition of capital flows? Evidence from the 1990s // *Journal of International Money and Finance*. 1999. Vol. 18, № 4. P. 619–635. DOI: 10.1016/S0261-5606(99)00021-2.

Opperman P., Adjasi C. The determinants of private capital flow volatility in Sub-Saharan African countries // *Research in International Business and Finance*. 2017. Vol. 42. P. 312–320. DOI: 10.1016/j.ribaf.2017.07.146.

Rey H. Dilemma not trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence [Электронный ресурс] // *National Bureau of Economic Research*. 2015. Working paper № 21162. DOI: 10.3386/w21162. URL: <http://www.nber.org/papers/w21162> (дата обращения: 18.06.2021).

Schmitz M. Financial reforms and capital flows to emerging Europe // *Empirica*. 2011. Vol. 38, № 4. P. 579–605. DOI: 10.1007/s10663-010-9150-3.

Taylor M. P., Sarno L. Capital flows to developing countries: Long- and short-term determinants // *World Bank Economic Review*. 1997. Vol. 11, № 3. P. 451–470. DOI: 10.1093/wber/11.3.451.

Yanga H., Xiong Y., Yujing Z. A comparative study of determinants of international capital flows to Asian and Latin American emerging countries // *Procedia Computer Science*. 2013. Vol. 17. P. 1258–1265. DOI: 10.1016/j.procs.2013.05.160.

Информация об авторах

Дорошенко Светлана Викторовна – д-р экон. наук, доцент, заведующий сектором исследований адаптации региональных систем ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, 620014, Россия, г. Екатеринбург, Московская, 29; профессор кафедры экономики ФГАОУ ВО

«Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19
ORCID: 0000-0002-8282-6062
ResearcherID: L-6719-2017
Электронный адрес: doroshenkos@mail.ru

Лаптева Евгения Витальевна – стажер кафедры экономики ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19
ORCID: 0000-0002-1128-7700
ResearcherID: –
Электронный адрес: laptevazhenya.00@mail.ru

Статья получена редакцией 7 июля 2021 года
Принята к печати 30 июля 2021 года

UDC 339.727.2
DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-359-380

DYNAMIC MODELING OF MACROECONOMIC FACTORS INFLUENCE ON PORTFOLIO INVESTMENT FLOWS IN COUNTRIES WITH EMERGING MARKETS

Svetlana V. Doroshenko

Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian
Academy of Sciences, 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg,
620014, Russia
Ural Federal University, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002,
Russia
ORCID: 0000-0002-8282-6062
ResearcherID: L-6719-2017
E-mail: doroshenkos@mail.ru

Evgenya V. Lapteva

Ural Federal University, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002,
Russia
ORCID: 0000-0002-1128-7700
E-mail: laptevazhenya.00@mail.ru

For citation:

Doroshenko, S. V. and Lapteva, E. V. (2021), "Dynamic modeling of macroeconomic factors influence on portfolio investment flows in countries with emerging markets", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 359–380, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-359-380.

Abstract

Introduction: the impact of pull or push factors on capital flows has become an especially relevant issue due to the increasing importance of emerging countries in the growth of world welfare. **Objectives:** to identify the impact of global and domestic economic factors on portfolio capital flows to emerging markets. **Methods:** the work is based on applied statistical and econometric methods of regression analysis. Panel regression estimation was carried out by two-step least squares methods (instrumental variables), generalized method of moments according to the methodology of Arellano–Bond and Arellano–Bover/Blundell–Bond. The study contains a total of 2,240 observations. **Results:** two hypotheses were put forward: (1) global indicators of USA monetary policy have a greater impact on the inflow of portfolio investments in developing countries in crisis years than domestic factors; (2) the difference between the receiving country's interest rate and the US rate has the most significant effect on the inflow of portfolio investment to emerging market economies among the domestic factors. The impact of the factors on portfolio investment flows was assessed using macroeconomic data for 28 developing countries, based on quarterly observations for the period 2000–2019. **Conclusions:** there is empirical evidence that global factors are more important in times of crisis than specific country ones. The second hypothesis was not confirmed. It was revealed that the flows of portfolio capital are most influenced by the level of international reserves and domestic political stability in the country.

Keywords: portfolio investments; emerging markets; crisis periods; dynamic model; global factors; intra-country factors

References

- Drobyshevsky, S. M. and Trunin, P. V. (2014), “The evolution of theory and practice of monetary policy as a result of the global economic crisis”, *Journal of the new economic association*, no. 4, pp. 141–158.
- Kindleberger, Ch. P. and Aliber, R. (2010), *Mirovye finansovye krizisy. Manii, paniki i krakhi* [Manias, panics and crashes: A history of financial crises], Piter, St. Petersburg, Russia.
- Osei, D. D. (2017), “Foreign investments and their implications for the market economy”, *Finansovye issledovania*, no. 2, pp. 14–21.
- Poselyanova, E. A. (2011), “Countries with emerging markets at the present stage of the development of world economy”, *Vestnik of Volzhsky University after V. N. Tatishchev*, no. 22, pp. 104–115.
- Jing, D. (2018), “Conceptual models and specific features of the problem of macroeconomic stability in countries with developing markets”, *Economic and Law Issues*, no. 5, pp. 36–41.
- Albagli, E., Ceballos, L., Claro, S. et al. (2019), “Channels of US monetary policy spillovers to international bond markets”, *Journal of Financial Economics*, vol. 134, no. 2, pp. 447–473, doi: 10.1016/j.jfineco.2019.04.007.
- Alfaro, L., Kalemli-Ozcan, S. and Volosovych, V. (2007), “Capital flows in a globalised world: The role of policies and institutions”, in Edwards, S. (ed.),

Capital controls and capital flows in emerging economies: Policies, practices and consequences, The University of Chicago Press, Chicago, US, pp. 19–72.

Baek, I. (2006), “Portfolio investment flows to Asia and Latin America: Pull, push or market sentiment?”, *Journal of Asian Economics*, vol. 17, no. 2, pp. 363–373. doi: 10.1016/j.asieco.2006.02.007.

Bluedorn, J., Duttagupta, R., Topalova, P. et al. (2013), “Capital flows are fickle: Anytime, anywhere”, *IMF Working Papers*, vol. 2013, no. 183, 37 p., doi: 10.5089/9781484389041.001 [Online], available at: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2013/183/001.2013.issue-183-en.xml> (Accessed June 13, 2021).

Borralló, F., Hernando, I. and Valles, J. (2017), “The effects of US unconventional monetary policies in Latin America”, in García, Á. Estrada and Ortiz Bolaños, A. (eds.), *International Spillovers of Monetary Policy*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Ciudad de México, Mexico, pp. 111–154.

Byrne, J. P. and Fiess, N. (2016), “International capital flows to emerging and developing countries: National and global determinants”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 61, pp. 82–100, doi: 10.1016/j.jimonfin.2015.11.005.

Cerutti, E. M., Claessens, S. and Rose, A. K. (2019), “How important is the global financial cycle? Evidence from capital flows”, *IMF Economic Review*, vol. 67, pp. 24–60, doi: 10.1057/s41308-019-00073-5.

Chauhan, P., Claessens, S. and Mamingi, N. (1998), “Equity and bond flows to Latin America and Asia: The role of global and country factors”, *Journal of Development Economics*, vol. 55, no. 2, pp. 439–463, doi: 10.1016/S0304-3878(98)00044-3.

Chinn, M. and Ito, H. (2006), “What matters for financial development? Capital controls, institutions, and interactions”, *Journal of Development Economics*, vol. 81, no. 1, pp. 163–192, doi: 10.1016/j.jdeveco.2005.05.010.

De Vita, G. and Kyaw, K. S. (2007), “Growth effects of FDI and portfolio investment flows to developing countries: A disaggregated analysis by income levels”, *Applied Economics Letters*, vol. 16, no. 3, pp. 277–283, doi: 10.1080/13504850601018437.

Demir, F. (2009), “Volatility of short-term capital flows and private investment in emerging markets”, *Journal of Development Studies*, vol. 45, no. 5, pp. 672–692, doi: 10.1080/00220380802582379.

Eichengreen, B. and Gupta, P. (2015), “Tapering talk: The impact of expectations of reduced Federal Reserve security purchases on emerging markets”, *Emerging Markets Review*, vol. 25, pp. 1–15, doi: 10.1016/j.ememar.2015.07.002.

Eller, M., Huber, F. and Schuberth, H. (2020), “How important are global factors for understanding the dynamics of international capital flows?”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 109, art. no. 102221, doi: 10.1016/j.jimonfin.2020.102221.

Fernandez-Arias, E. (1996), “The new wave of private capital inflows: Push or pull?”, *Journal of Development Economics*, vol. 48, no. 2, pp. 389–418, doi: 10.1016/0304-3878(95)00041-0.

Forbes, K. J. and Warnock F. E. (2012), “Capital flow waves: Surges, stops, flight, and retrenchment”, *Journal of International Economics*, vol. 88, no. 2, pp. 235–251, doi: 10.1016/j.jinteco.2012.03.006.

Förster, M., Jorra, M. and Tillmann, P. (2014), “The dynamics of international capital flows: Results from a dynamic hierarchical factor model”, *Journal of Inter-*

national Money and Finance, vol.48, part A, pp. 101–124, doi: 10.1016/j.jimonfin.2014.07.004.

Fratzscher, M. (2012), “Capital flows, push versus pull factors and the global financial crisis”, *Journal of International Economics*, vol. 88, no. 2, pp. 341–356, doi: 10.1016/j.jinteco.2012.05.003.

Garg, R. and Dua, P. (2014), “Foreign portfolio investment flows to India: Determinants and analysis”, *World Development*, vol. 59, pp. 16–28, doi: 10.1016/j.worlddev.2014.01.030.

Graham, M., Petomaki, J. and Piljak, V. (2016), “Global economic activity as an explicator of emerging market equity returns”, *Research in International Business and Finance*, vol. 36, pp. 424–435, doi: 10.1016/j.ribaf.2015.09.030.

Griffin, J., Nardari, F. and Stulz, R. (2004), “Daily cross-border equity flows: Pushed or pulled?”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, no. 3, pp. 641–657.

Kim, Y. (2000), “Causes of capital flows in developing countries”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 19, no. 2, pp. 235–253, doi: 10.1016/S0261-5606(00)00001-2.

McQuade, P. and Schmitz, M. (2017), “The great moderation in international capital flows: A global phenomenon?”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 73, part A, pp. 188–212, doi: 10.1016/j.jimonfin.2017.02.027.

Miranda-Agrippino, S. and Rey, H. (2020), “US monetary policy and the global financial cycle”, *The Review of Economic Studies*, vol. 87, no. 6, pp. 2754–2776, doi: 10.1093/restud/rdaa019.

Montiel, P. and Reinhart, C. M. (1999), “Do capital controls and macroeconomic policies influence the volume and composition of capital flows? Evidence from the 1990s”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 18, no. 4, pp. 619–635, doi: 10.1016/S0261-5606(99)00021-2.

Opperman, P. and Adjasi, C. (2017), “The determinants of private capital flow volatility in Sub-Saharan African countries”, *Research in International Business and Finance*, vol. 42, pp. 312–320, doi: 10.1016/j.ribaf.2017.07.146.

Rey, H. (2015), “Dilemma not trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence”, *National Bureau of Economic Research*, working paper no. 21162, doi: 10.3386/w21162 [Online], available at: <http://www.nber.org/papers/w21162> (Accessed June 18, 2021).

Schmitz, M. (2011), “Financial reforms and capital flows to emerging Europe”, *Empirica*, vol. 38, no. 4, pp. 579–605, doi: 10.1007/s10663-010-9150-3.

Taylor, M. P. and Sarno, L. (1997), “Capital flows to developing countries: Long- and short-term determinants”, *World Bank Economic Review*, vol. 11, no. 3, pp. 451–470, doi: 10.1093/wber/11.3.451.

Yanga, H., Xiong, Y. and Yujing, Z. (2013), “A comparative study of determinants of international capital flows to Asian and Latin American emerging countries”, *Procedia Computer Science*, vol. 17, pp. 1258–1265, doi: 10.1016/j.procs.2013.05.160.

Received July 7, 2021

Accepted July 30, 2021



УДК 324

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-381-405

СКОВАННЫЕ ОДНОЙ ЦЕПЬЮ: МЕХАНИЗМЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ В ЭТНИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИКАХ РОССИИ

С. Н. ШКЕЛЬ

Высшая школа экономики, г. Санкт-Петербург, Россия

Для цитирования:

Шкель С. Н. Скованные одной цепью: механизмы электоральной мобилизации на локальном уровне в этнических республиках России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 381–405. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-381-405.

АННОТАЦИЯ

Введение: исследователями российских выборов давно замечено, что в ряде этнических республик уровень электоральной мобилизации и политического конформизма избирателей выше, чем в среднем по России. При довольно многочисленных статистических доказательствах наличия этого политического феномена до сих пор сравнительно мало известно о конкретных каузальных механизмах воспроизводства электоральной активности в этих республиках. **Цель:** выявление факторов, определяющих высокий уровень электоральной мобилизации избирателей в этнических республиках России. **Методы:** анализ качественных данных, собранных методом фокус-групп в пяти регионах: республиках Башкортостан, Татарстан, Коми, Саха (Якутия) и Чувашии. **Результаты:** высокий уровень электоральной мобилизации есть результат совокупности трех факторов, каждый из которых влияет на разные категории избирателей. Институциональный фактор в виде работы политических машин вовлекает в избирательный процесс работников бюджетной сферы и производственных предприятий. Плотность социальных сетей как следствие специфики сельского уклада жизни оказывает влияние на электоральное поведение предпринимателей и самозанятых, проживающих на селе. Наконец, советское наследие продолжает обуславливать высокую политическую активность старшего поколения, выступая значимым культурным фактором. Вместе с тем, ряд объяснений, рассматривающих религиозную или культурную специфику нерусских этносов как факторы, упрощающие их электоральную мобилизацию, не нашли эмпирического подтверждения. **Выводы:** свидетельства роли норм солидарности на селе в ходе выборов позволяют сделать вывод, что консолидация и высокая интенсивность горизонтальных взаимосвязей не всегда может работать на вос-

производство институтов гражданского общества и низовых демократических практик. Как показывает опыт российских этнических республик, этот элемент общественной консолидации вполне может быть интегрирован в дизайн авторитарных выборов. Таким образом, неформальные сети низовой солидарности могут быть использованы не только оппозицией, но и локальной властью для увеличения электоральной мобилизации, что в текущем политическом контексте скорее укрепляет авторитарные порядки и практики, чем создает для них угрозы.

Ключевые слова: выборы; этнические республики; электоральная мобилизация; политические машины; социальные сети; регионы России

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на процессы централизации, характерные для текущего политического развития России, даже в условиях авторитарной природы выборов российские регионы продолжают демонстрировать специфику электоральных исходов. Это в особенности касается ряда российских этнических республик, которые на всем протяжении своего постсоветского развития выделяются повышенным уровнем электоральной мобилизации, выражающимся в сравнительно высоких показателях явки и голосования за представителей власти. Исследователи российских выборов давно заметили эту специфику, неоднократно указывая на положительную взаимосвязь между долей нерусских этносов и уровнем электоральной мобилизации. Наряду с количеством аграрного населения, эта переменная неизменно оказывается статистически значимым предиктором, объясняющим уровень явки и электоральной поддержки инкубентов. Вместе с тем, фиксируя взаимосвязь указанных переменных, ученые не часто обращаются к вопросу о причинах высокого уровня политической мобилизации в этнических республиках. Каковы конкретные механизмы электоральной мобилизации в этих регионах? Какие конкретные цепи или сети связывают воедино избирателей в этнических республиках, формируя столь высокий уровень политического участия? Загадка о конкретной механике воспроизводства политической лояльности в этнических республиках до сих пор во многом остается скрытой внутри «черного ящика». На основе данных фокус-групп, проведенных в пяти этнических республиках, в статье описываются факторы и раскрываются конкретные каузальные механизмы, позволяющие властям на локальном уровне добиваться высокого уровня электоральной мобилизации.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Звенья цепи: религия, сети, институты

Роль этнического фактора в политических процессах вряд ли можно переоценить. Ученые в самых разных странах мира и на примерах самых разных политических режимов исследуют этот феномен, отмечая роль этнокультурных маркеров в электоральной мобилизации (Bates, 1983; Gorenburg, 1999; Gorenburg, 2003; Wantchekon, 2003; Chandra, 2004; Posner, 2005; Birnir,

2007; Hagendoorn et al., 2008; Franck and Rainer, 2012; Hoffman and Long, 2013). В советский период вопросы национализма и этноцентризма всегда оставались чрезвычайно значимыми, став одной из причин кризиса и распада СССР (Lapidus et al., 1992; Kaiser, 1994; Tishkov, 1997; Hale, 2005). В постсоветский период этнический фактор играл и продолжает играть не менее важную роль, оказывая влияние на многие аспекты политической жизни. В частности, исследователями давно замечен факт большей управляемости электоратом, который демонстрируют этнические республики. Это позволяет властям в данных регионах добиваться более высоких электоральных показателей, чем главам типичных российских субъектов (Myagkov et al., 2010; Goodnow and Moser, 2012; Goodnow et al., 2014; Bader and Van Ham, 2015; Panov and Ross, 2016, 2019; Saikkonen, 2017; White and Saikkonen, 2017).

Между тем, следует заметить, что далеко не все этнические республики демонстрируют высокий уровень электоральной мобилизации (явку). В таблице 1 представлены данные явки по результатам выборов Президента Российской Федерации в 2004–2018 годах, а также общероссийскому голосованию 1 июля 2020 года по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Из представленных данных видно, что из 21 республики только в 10 явка превышала общероссийский показатель на пять процентных пунктов и более. В семи республиках явка соответствовала среднему по России. В четырех республиках явка была меньше общероссийского показателя на 5 процентных пунктов и более.

Таблица 1 / Table 1

Ранжирование этнических республик России по уровню электоральной явки по результатам федеральных выборов в период 2004–2020 годов / Russian ethnic republics ranking by the level of electoral turnout in federal elections, 2004-2020

№ п/п	Республика	2004	2008	2012	2018	2020	Среднее по республике	Среднее по России
1	Чечня	93,07	91,2	99,61	91,54	95,14	94,11	67
2	Дагестан	92,67	90,41	91,13	87,48	89,99	90,33	67
3	Карачаево-Черкесия	78,14	92,2	91,28	87,41	84,22	86,65	67
4	Ингушетия	95,64	92,32	86,47	81,96	76,34	86,54	67
5	Кабардино-Балкария	94,69	91,7	73,06	91,8	79,57	86,16	67
6	Тыва	67,41	80,68	92,63	93,66	92,8	85,43	67
7	Мордовия	86,14	92,89	89,65	77,86	79,6	85,22	67
8	Башкортостан	85,05	90,06	76,38	75,45	90,83	83,55	67
9	Алания	86,75	73,26	80,82	89,99	82,76	82,71	67
10	Татарстан	79,28	83,29	83,02	77,42	79,68	80,53	67
11	Адыгея	70,4	65,02	64,36	74,31	82,02	71,22	67
12	Чувашия	62,25	73,44	73,65	76,22	64,11	69,93	67
13	Якутия	77,08	75,15	74,56	61	55,56	68,67	67

№ п/п	Республика	2004	2008	2012	2018	2020	Среднее по республике	Среднее по России
14	Марий Эл	58,15	83,49	70,88	66,43	61,86	68,16	67
15	Калмыкия	63,03	67,23	62,02	69,45	73,67	67,08	67
16	Бурятия	61,21	71,29	66,17	75,2	64,6	67,69	67
17	Алтай	57,3	76,87	67,27	64,77	51,46	63,53	67
18	Удмуртия	64,09	66,24	64,4	63,27	56,25	62,85	67
19	Коми	55,21	71,85	70,14	60,4	51,82	61,88	67
20	Хакасия	52,52	62,45	64,73	65,88	51,48	59,412	67
21	Карелия	53,83	55,77	55,4	57,2	46,07	53,65	67

Источник: составлено автором по данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹.

Представленные данные говорят о том, что далеко не все этнические республики демонстрируют повышенный уровень электоральной мобилизации. Тем не менее половина из них действительно демонстрирует повышенный уровень мобилизации, что вызывает вопрос о причинах этого.

Безусловно, в условиях авторитарного контроля к данным официальной электоральной статистики необходимо относиться критически. Есть довольно много свидетельств, указывающих на то, что результаты во многих регионах России и, в особенности, в этнических республиках, не отражают реального волеизъявления избирателей и в значительной степени искажены вследствие разного рода манипуляций. Однако не одинаковые итоги выборов в разных регионах говорят о том, что возможности по электоральной мобилизации в них отличаются. Известно, что масштабные фальсификации часто приводят к пост-выборным протестам и поэтому власти на местах стараются использовать такого рода манипуляции лишь в той мере, в какой это не вызовет явного диссонанса у граждан и не приведет к протестной активности. Поэтому официальная статистика об уровне явки может служить вполне реалистичным индикатором для оценки двух параметров: во-первых, степени политической лояльности населения и, во-вторых, степени эффективности местной власти с точки зрения использования административного ресурса. Другими словами, приведенная выше электоральная статистика в данном исследовании не рассматривается как показатель точной явки избирателей, но может применяться для измерения уровня административной консолидации власти, способной эффективно мобилизовать электорат. Представляется, что для оценки и разграничения регионов по данному критерию официальная электоральная статистика даже в условиях авторитарных выборов является полезным источником данных.

Выявленная с помощью электоральной статистики дифференциация регионов по уровню мобилизации вызывает вопрос о причинах более высокого уровня этого показателя во многих этнических республиках. В литературе

¹ Календарь выборов [Электронный ресурс] // офиц. сайт Центр. избират. комис. Рос. Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 02.03.2021).

можно найти три основных фактора, с помощью которых ученые объясняют взаимосвязь между этничностью и высокой электоральной мобилизацией. Это религия (ислам), институты (политические машины) и социальные сети.

Религия

Этнические республики в составе Российской Федерации отличаются этнодемографическим составом населения и сравнительно высокой долей нерусских этносов, имеющих иную от русского большинства культуру. Наиболее контрастная разница культур наблюдается по линии доминирующей религии. Не трудно заметить, что среди этнических республик, которые в наибольшей степени демонстрируют электоральную активность, 7 из 10 представляют собой регионы Северного Кавказа и Поволжья, где доминирующей религией является ислам. С тех пор как С. Хантингтон выдвинул тезис об исламе как существенном препятствии для демократизации (Huntington, 1996), в современной политологии вопрос о совместимости этой религии с демократией продолжает активно дебатироваться. Наряду с дополнительными аргументами в пользу точки зрения С. Хантингтона (Naipaul, 1982; Kedourie, 1994; Miller, 1997; Mayer, 1999; Karatnysky, 2002), последние исследования скорее критически оценивают этот тезис, не находя эмпирических подтверждений того, что ценности ислама препятствуют демократическим устремлениям граждан (Fish, 2002; Tessler, 2002; Inglehart, 2003). Тем не менее даже в них отмечается сохраняющийся консерватизм и патриархальность большинства исламского населения по вопросам прав человека, гендерного равенства и толерантности к сексуальным меньшинствам. Учитывая, что данные темы тесно коррелируют с динамикой демократизации, ученые продолжают рассматривать религиозный фактор как важный предиктор электорального поведения (Kostenko et al., 2016).

Основываясь на культурном подходе, можно предположить, что природа политической лояльности этнических республик (по крайней мере тех из них, которых можно причислить к исламским регионам) связана с особенностями культурных ценностей исламского населения. Как утверждал С. Хантингтон, специфика исламского политического сознания связана с ориентацией на авторитет, единоначалие и характеризуется приоритетом коллективизма над индивидуализмом (Huntington, 1996, p. 118). Если эти суждения верны, то высокий уровень политической активности этнических республик можно объяснить наличием авторитарной культуры мусульманского населения, представители которого склонны ориентироваться на властных авторитетов. Это помогает региональным властям в таких регионах сохранять высокий уровень политической мобилизации электората.

Объяснительный потенциал культурологического подхода, однако, имеет существенные ограничения. Так, среди этнических республик, обеспечивающих электоральное сверхбольшинство для инкубентов, есть не только исламские регионы, но и те, в которых доминирующей религией является православие (республики Мордовия и Северная Осетия – Алания) или буддизм (республики Тыва и Калмыкия). Кроме того, последние исследования показывают, что титульные этносы в мусульманских республиках не всегда демон-

стрируют политическую лояльность и способны выходить из-под контроля инкубентов. Например, значительная доля башкирского электората на президентских выборах 2018 года присоединилась к протестному голосованию (Shkel, 2019, pp. 101–108). Следовательно, религиозные параметры не всегда определяют логику электорального поведения.

Институты

Альтернативным и куда более распространенным среди политологов является объяснение, основанное на концепте политических машин. В данном случае исследователи указывают на формирование в этнических республиках особой системы формальных и неформальных институтов, ядром которой выступает бюрократическая иерархия патрон-клиентелистского типа, способная вовлекать в избирательный процесс широкие массы населения, используя для этого как механизмы принуждения, так и поощрения. При этом стимулы вовлечения граждан носят сугубо материальный (партикуляристский), а не идеологический характер. Ученые заметили, что подобные политические организации, появившиеся в ряде российских регионов во второй половине 1990-х годов, имеют все признаки «политических машин» – политического феномена, впервые описанного на примере выборов в американских городах начала XX века.

Исследователи определяют политические машины как «политические организации, которые мобилизуют электоральную поддержку за счет предоставления избирателям определенного рода привилегий в обмен на их голоса» (Stokes, 2005, p. 315). Специфика подобных организаций состоит в том, что в отличие от современных программных партий, политические машины предлагают избирателям, во-первых, частные, материальные (а не общественные) блага и, во-вторых, предоставляют возможность получить их в краткосрочной перспективе (здесь и сейчас) (Scott, 1969). Наличие бедных слоев населения, для которых подобные предложения являются наиболее актуальными, является одним из необходимых условий эффективности политических машин (Golosov, 2013, p. 463). Однако кроме индивидуальных (частных) благ, политические машины могут предлагать определенные преференции отдельным социальным группам, например, кланам, мигрантам или этническим группам. За счет распределения подобных «клубных благ» (Kitschelt and Wilkinson, 2007) в поле машинной политики могут вовлекаться отдельные этносы. Этнокультурные признаки индивида могут выступать маркерами, позволяющими получать преференции в виде доступа к рабочим местам, властным позициям или разного рода финансовой поддержки.

От большинства «типичных» российских регионов этнические республики отличаются большей долей уязвимых для машинной политики социальных групп в виде бедных сельских жителей. Наличие сравнительно большой доли «сельского ядра» (Matsuzato, 2001; Hale, 2003) в этнических республиках делает эффективность политических машин выше не только потому, что сельские жители значительно беднее городских, но и в силу маленьких размеров сельских поселений, что облегчает для администрации контроль за электоральным поведением граждан на местах (Auyero, 2001; Stokes, 2005; Nichter, 2018).

Кроме того, значительная доля этнических меньшинств до сих пор проживает на селе. Поэтому, кроме объективных поселенческих характеристик, облегчающих работу политических машин, власти в этнических республиках имеют дополнительный рычаг воздействия на электорат в виде «клубных благ», распределяемых на этнократических принципах. Используя идеологию этнонационализма (Sharafutdinova, 2013), главы республик обеспечивают сохранение этнического ядра своей электоральной поддержки, воспроизводя практики этнического фаворитизма (Chandra, 2004). Важным моментом данного объяснения является то, что этнический фактор обуславливает электоральную мобилизацию не сам по себе, а только при наличии усилий региональных элит по институционализации этничности посредством идеологического обоснования этнократических практик в виде концепта этнофедерализма и особых прав титульных этносов. Другими словами, в рамках данного подхода ученые политическую лояльность этнических меньшинств объясняют не спецификой их культуры или религии, а сугубо политическими и институциональными факторами, конструируемыми региональными элитами.

Сети

Отдельным объяснением в рамках теории политических машин является версия, указывающая на «традиционалистские» свойства социальной структуры титульных этносов, которая характеризуется плотностью социальных сетей. Под «плотностью» имеется в виду интенсивность рутинного межличностного взаимодействия членов сообщества, характерное для традиционалистского социального уклада. Как предполагают сторонники данного объяснения, в таких обстоятельствах сохраняются «традиционные иерархии, труднее сохранить анонимность и, наоборот, проще обеспечить принуждение и/или контроль над голосованием» (Панов, 2019, с. 56).

Логика данного объяснения основывается на эмпирических примерах вовлечения в избирательный процесс мигрантов в американских городах в начале XX века. Будучи всецело зависимыми от своих работодателей, для сохранения рабочих мест они вынуждены были обеспечивать электоральную поддержку своему боссу (Cornwell, 1964; Wolfinger, 1972). Этническая однородность мигрантов является дополнительным преимуществом для реализации машинной политики из-за сравнительно плотных социальных сетей, которые сохраняются даже в городской среде. В этом случае координаторами в распределении материальных средств и контролерами (брокерами) выполнения сделки могут выступать лидеры этнических диаспор. Их включенность в этнические сети позволяет им эффективно контролировать соблюдение договоренностей между работниками (клиентами) и директором предприятий (патронами) (Ravanilla et al., 2021). Применяя это объяснение к российским реалиям, современные исследователи склонны находить в социальной структуре нерусских этносов схожие характеристики в виде сохранения традиционных иерархий и высокой плотности социальных сетей. Согласно данной точки зрения, именно поэтому этнические республики с высокой долей концентрации таких традиционалистских сообществ предоставляют возможность для региональных властей осуществлять электоральную мобилизацию

населения. При этом доказывается, что гомогенность этносов и их сегрегированная географическая локализация являются дополнительными факторами, упрощающими выполнение этой задачи (Minaeva and Panov, 2020).

Как видно из представленного обзора литературы, все существующие объяснения изучаемой проблемы преимущественно строятся на вероятностной логике, которая проверяется количественными методами. Это позволяет обнаружить наличие некоторых статистически значимых взаимосвязей между переменными, но не может выявить конкретные каузальные механизмы влияния одной переменной на другую. Раскрытие вопроса о том, как конкретно работает взаимосвязь между этническим фактором и уровнем электоральной мобилизации, так же как прояснение того, какие из объяснительных факторов действительно влияют на электоральное поведение в российском современном контексте, требуют применения качественных методик.

Нашей целью было не столько проверка упомянутых выше объяснений, но выявление казуальных механизмов и конкретных политических практик на локальном уровне, обеспечивающих высокий уровень электоральной мобилизации в этнических республиках. Это требовало изучения социального контекста и сбора качественных данных, которые могут раскрыть указанные аспекты в наиболее конкретном виде. Метод фокус-группы отвечает указанным требованиям и был выбран в качестве главного для сбора данных. Фокус-группы проведены в пяти этнических республиках (республиках Башкортостан, Татарстан, Коми, Саха (Якутия) и Чувашии) в период с сентября 2020 по июнь 2021 годов.

Значимым критерием отбора регионов была их дифференциация с точки зрения уровня электоральной мобилизации и культурных характеристик. Важно было включить в поле анализа разные регионы для возможности проведения сравнительного анализа. Татарстан и Башкортостан представляют собой исламские республики с высоким уровнем электоральной мобилизации, в то время как Саха (Якутия) является случаем с низким уровнем аналогичного показателя. Коми и Чувашия – это промежуточные случаи, уровень электоральной мобилизации в которых примерно соответствует среднероссийскому показателю. Выборка была сформирована таким образом, чтобы покрыть все существующие вариации с точки зрения уровня электоральной мобилизации и религиозно-культурных характеристик.

Поскольку существующие теории указывают на этническую гомогенность и сельский уклад жизни как на важные факторы воспроизводства электоральной мобилизации, фокус-группы были проведены в небольших сельских поселениях с доминированием титульного этноса в составе их жителей. Как было указано выше, согласно теоретическим ожиданиями, именно в таких поселениях вероятность обнаружения факторов в виде религии, политических машин или плотных социальных сетей выше. Фокус-группы включали в себя участников численностью от 12 до 15 человек разного возраста, пола и профессий, но гомогенных по своей этнической принадлежности. Последнее условие было важным с точки зрения обсуждения культурных, религиозных и этнических вопросов, которые для многих людей являются деликатными. Более откровенного их обсуждения можно добиться в культурно однород-

ной среде. В среднем продолжительность каждой фокус-группы составляла 1 час 10 минут. Основная информация по каждой проведенной фокус-группе систематизирована в таблице 2.

Таблица 2 / Table 2

Основные данные по фокус-группам / Base data on focus groups

№ п/п	Республика	Район, село	Дата проведения	Количество участников	Этническая принадлежность участников
1	Башкортостан	Куюргазинский, с. кшимбетово	26.10.2020	15	Башкиры
2	Татарстан	Альметьевский, с. Надырово	12.09.2020	12	Татары
3	Коми	Усть-Куломский, с. Дон	27.04.2021	12	Коми
4	Саха (Якутия)	Намский, с. Намцы	23.06.2021	15	Якуты
5	Чувашия	Чебоксарский, с. Сархорн	23.04.2021	15	Чуваши

Источник: составлено автором.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Разговор с участниками фокус-групп начинался с просьбы оценить реальный уровень явки на выборах в их поселении. Во всех без исключения регионах респонденты подтвердили факт высокого электорального участия и указали, что официальная статистика вполне отражает реальное положение дел. Однако мотивация участия в выборах у людей оказалась разная. Анализ полученных ответов позволяет выделить три основные группы сельских жителей, участвующих в выборах, но делающих это в силу различных причин.

Первая группа представляла собой респондентов преимущественно пожилого возраста. Объясняя мотивы своего участия в выборах, они апеллировали к моральным принципам ответственности и гражданского долга. Характерными репликами были следующие:

«Выборы – это наша обязанность!».

«Мы ходим, потому что мы законопослушные граждане. У нас такое воспитание».

«Она учительница, он учитель, я работала в детском саду, если я на выборы не приду – это плохо. Мы воспитываем детей, а сами на такое серьезное мероприятие не пойдем. Я думаю – это плохо».

«Это долг. Ответственность. Болею за своих детей, внуков, как у них дальше будет».

Пытаясь понять истоки этой ответственности, мы не нашли религиозных или этнокультурных ее оснований. Ни один из респондентов не связывал выборы и отношение к ним с влиянием религии или культурных традиций. Однако в ответах многих представителей старшего поколения отчетливо зву-

чала тема советского наследия. Респонденты часто указывали на советский опыт участия в избирательном процессе, который сформировал у них восприятие выборов как необходимого и важного политического института. Так, например, участники фокус-групп отмечали:

«Я хожу на выборы с 18 лет. И я ни разу не пропускала. Это мой долг».

«Я хожу на выборы. Потому что выборы помогают. Они нам нужны. Выборы нас кормят. Пенсию вовремя дают. Нам очень нужны выборы. Я всегда хожу на выборы с 18 лет. Мне вот уже сейчас 80, и я всегда ходила. Как же не ходить на выборы? Мне всегда были нужны выборы!».

Как видно из последней реплики, многие представители старшего поколения видят взаимосвязь между выборами и качеством жизни. Многие искренне убеждены, что посредством выборов они могут повлиять на политиков, их решения и тем самым на развитие страны, региона и свое личное будущее:

«Для нас это праздник и надежда, что лучшее нам сделают новые политики».

«Это же наше будущее. Поэтому все должны участвовать».

В таком восприятии выборов их качество имеет второстепенное значение. Как указывали многие респонденты этой подгруппы, их ответственность и гражданский долг состоит в том, чтобы принять участие в выборах и выразить свою гражданскую позицию. Хотя они не исключают того, что выборы могут проходить с нарушениями и не всегда отражать волю народа, люди старшего поколения склонны не думать об этом и ссылаются на то, что подсчет голосов и общие итоги голосования выходят за рамки их ответственности. Характерным ответом на замечание о возможных фальсификациях на выборах является следующий:

«Мы ходим, это наш долг. А что там потом с протоколами, это не наше дело».

Таким образом, как первое звено в цепи электоральной мобилизации на локальном уровне можно выделить советское наследие в виде традиции участия в выборах, которое остается значимым для представителей старшего поколения. Учитывая, что на селе доля пожилых сравнительно велика, данный фактор можно признать существенным в воспроизводстве высокой электоральной явки.

Однако новое поколение, не заставшее практик советских выборов, оценивает качество и справедливость выборов куда более критично. Тем не менее представители молодежи и люди средних лет в основном также подтвердили факт своего участия в выборах. Но мотивы этого участия совершенно иные.

Вторая группа респондентов, мнение которой резко отличается от предыдущей, включала в себя людей трудоспособного возраста. Многие из них указывали, что их участие в выборах носит вынужденный характер и есть результат прямого или косвенного давления со стороны начальства организаций, в которых они работают. При этом, как следует из рассказов участников фокус-групп, директорат организаций пытается повлиять не только на явку, но и на сам политический выбор своих сотрудников. Поэтому административный прессинг включает в себя два этапа. Сначала осуществляется «разъ-

яснительная работа» о том, за кого следует голосовать. На втором этапе начинается массированная деятельность по обеспечению явки. Многие респонденты убеждены, что поскольку предварительно людям дали четкий сигнал о том, кого следует поддержать, высокая явка автоматически приводит к победе кандидата, имеющего административную поддержку. Так, например, участники фокус-групп высказывали следующие суждения:

«Мне внучка рассказывала, в университете их заставляют идти на выборы и в противном случае грозятся лишить студентов места в общежитии. И это не только в вузах, но и на руководителей в организациях дают, а они, в свою очередь, дают на работников. Они заставляют идти на выборы, но до этого проводится работа, за кого надо голосовать. Поэтому люди идут и уже знают указания».

«Перед выборами всегда пытаются нам разъяснить, почему нужно, чтобы победила "партия власти". И всегда говорят, что финансирование будет больше, если мы проголосуем правильно. Это пряник. А кнут – это угроза дефицита бюджета. Сколько выборов было – я бы поверил в это. Если "Единая Россия" побеждает, то финансирование лучше».

«Как только выборы начинаются, руководство уговаривает голосовать за "Единую Россию" и фактически так и есть: финансирование зависит от голосования. Поэтому чиновники правду говорят, что лучше голосовать за "ЕР", чтобы не терять финансирование. Чтобы региону было нормально. И федеральная власть это показывает».

Некоторые респонденты отмечали, что со временем административное давление становится более явным и жестким. С одной стороны – это приводит к увеличению явки. Но, с другой, это порождает недовольство людей:

«Сейчас стало давления больше, мне кажется, в бюджетных организациях. Сидят на телефонах, заставляют отчитаться, прислать фотографию, что ты проголосовал».

«Я тоже бюджетник. И у нас недавно по отделениям, по участковым больницам была рассылка, чтобы мы все проголосовали за Дачникову (за нужного). За депутата».

«Руководители накануне нам напоминают о выборах и угрожают, чтобы мы ходили».

«Я хожу (на выборы). Но иногда нервирует то, что нас, бюджетников, обязывают голосовать. И мы знаем поименно, кто проголосовал, а кто нет. И это нервирует народ, и потом люди не хотят идти на выборы. Это на местном уровне бывают такие перегибы».

Как следует из ответов респондентов, административному давлению подвергаются не только работники бюджетных организаций, но и работники частных предприятий. На современном этапе влияние бюрократического аппарата стало настолько мощным, что формально независимые экономические субъекты предпочитают не игнорировать указания администрации и активно вовлекаются в практики электоральной мобилизации своих сотрудников. Так, например, ряд респондентов, работающих в добывающих нефтяных компаниях, делились своим опытом:

«Я когда работал в “Лукойл”, у меня было такое: я работал на промысле, это 80 км от населенного пункта. И мне начальник позвонил и сказал, что если ты не проголосуешь, то завтра можешь вообще на работу не выходить. То есть это добровольно-принудительный порядок. Более того, перед этим нас заставили вступить в партию “Единая Россия”».

«На работе голосуют одинаково. На работе всех собирают и проводят предварительное собеседование. На предприятиях нефтедобычи и других требуют обязательно сходить на выборы и потом еще “отзвониться” и “отчитаться”. И требуют голосовать за “Единую Россию”. Но те, кто не работает на этих предприятиях, они голосуют по-разному».

«Да, у нас на селе все голосуют по-разному. Но мой сын и дочь работают на предприятии, и они должны обязательно сходить на выборы и сообщить начальству, за кого голосовал. Их заставляют говорить. Особенно на производстве».

Таким образом, вторая группа участников выборов на селе вовлечена в избирательный процесс в силу административного давления. Эти практики принуждения вполне вписываются в логику машинной политики. Как видно из ответов респондентов, в ареал политических машин вовлечены не только государственные и бюджетные предприятия, но и частный экономический сектор. При этом в качестве основного стимула электоральной мобилизации используется кнут (угроза увольнения), а не пряник (финансовое поощрение). Единственная категория граждан, которая имеет прямую материальную выгоду от показателей явки на выборах – это члены участковых избирательных комиссий. Как говорили респонденты с опытом работы в этих комиссиях, их конечная заработная плата напрямую зависит от показателей явки на их участке, поэтому они крайне заинтересованы в этом:

«Я работаю в избирательной комиссии, и мы агитируем ходить на выборы, потому что, если явка будет маленькая, нам премию за работу не дадут. Эта премия нефиксированная, и мы не знаем ее сумму до выборов. Потом после выборов руководство решает, сколько нам платить за эту работу».

Но насколько эффективна эта агитация и почему на выборы ходят сельские жители, которые работают вне бюджетной сферы и являются экономически независимыми от государства? На чем основано участие в выборах мелких и средних предпринимателей, фермеров, которые продолжают составлять значимую часть сельских жителей? Эта категория граждан составила **третью группу** участников фокус-групп, которые описали третий механизм вовлечения их в избирательный процесс.

Этим механизмом является солидарность жителей, которая обусловливается спецификой сельского уклада жизни. Небольшие размеры поселений приводят к тесной межличностной коммуникации, в результате чего почти все сельские жители знают друг друга. Это подтверждает теорию о влиянии плотных социальных сетей, но природа этих сетей связана не со спецификой этнической культуры, а с сугубо поселенческим фактором. Важнейшим последствием тесной коммуникации жителей поселков друг с другом является наличие у членов избирательных комиссий не только списка избирателей, но и их номеров сотовых телефонов и другой контактной информации.

В результате, администрация может не просто определить абсентеистов, но и повлиять на них через звонки и напоминание о необходимости принять участие в выборах в ходе самого избирательного процесса. Во всех регионах респонденты подтвердили и описали многие примеры того, как за несколько часов до завершения голосования члены участковых избирательных комиссий начинают обзванивать тех, кто до сих пор не проголосовал:

«Если ты не придешь на выборы, то тебе будут звонить и просить, чтобы ты пришел. Я хожу на выборы только из-за этого. Потому что звонят и просят прийти».

«Звонить будут. Который час, почему не явился до сих пор на выборы?».

«Я один раз не ходила. У меня голова болела. Так они ко мне в 10 вечера прибежали домой».

«Да, из комиссии звонят. Говорят, что если вы не придете, то мы не можем уйти. Поэтому просят прийти. А в деревне надо скотину кормить и поздно домой приходить нельзя. Поэтому да, звонят и просят прийти. И мне неудобно не прийти, когда звонят. Я иду».

Некоторые респонденты указали на то, что, переезжая в город и лишаясь столь плотного контроля, они перестают ходить на выборы. Например, один респондент поделился следующим:

«Потому что на селе все друг друга знают и все знают, кто ходит. Если не пришел, то могут позвонить. Я когда сама в городе работала, на выборы не ходила. Честно скажу. Я 5 лет работала в городе и не ходила на выборы».

Подобные суждения убедительно показывают, что сельские жители ходят на выборы в силу плотных социальных сетей и возможностей административного контроля, которые обусловлены спецификой поселенческого уклада жизни, а не этнокультурными нормами. Переезжая в город и живя вне плотных социальных сетей, люди меняют свое электоральное поведение при сохранении своей религии и этнической культуры. Следовательно, последние не могут быть признаны факторами, влияющими на политическую активность избирателей.

Важным моментом является то, что работа этих сетей строится не на традиционных иерархиях и методах принуждения, а скорее на горизонтальных связях и принципах коллективной солидарности. Члены избирательных комиссий при звонках обращаются и уговаривают прийти на выборы в предельно вежливой форме. Жители села не воспринимают эти звонки как элемент давления или принуждения:

«Просто звонят и напоминают. Спрашивают о здоровье. Но не заставляют».

«Не пойдешь на выборы, тебе звонить будут. Общаются очень вежливо и, когда звонят, не ругаются, а вежливо спрашивают о причине, может, ты болеешь? Но ни в коем случае не ругаются и не говорят, к примеру, что, если ты не придешь, мы тебе сейчас газ отрубим или свет выключим! Нет, такого нет».

Таким образом, в отличие от работников бюджетной сферы, которые участвуют в выборах в результате принуждения, остальные жители села вовлекаются в избирательный процесс на основах норм солидарности. Можно сказать,

что в коммуникации между гражданами и членами избирательных комиссий именно последние скорее выступают как «жертвы», которые могут пострадать, в случае если жители села отклонят их просьбу и не придут на выборы. Однако, зная каждого лично, а также в силу коллективной солидарности, люди в большинстве случаев склонны положительно откликаться на эти просьбы. Попытки «зондирования» в виде дополнительных вопросов о возможностях администрации наказать абсентеистов получили категорически отрицательные ответы:

«Я работал членом избирательной комиссии. Я простой пенсионер. Что я могу ему сделать, как наказать? Я просто скажу ему: “Чего не пришел? Нужно же отдать свой долг!”. Но не пришел, что я могу сделать. Не пришел, так не пришел».

«Наказать не накажут, но у нас хорошие отношения и нам просто неприятно подводить другого».

Во всех фокус-группах участники уверены, что администрация не имеет возможностей прямо наказать людей в случае их несогласия участвовать в выборах. Однако на деле таковых почти нет просто в силу солидарности и коллективного убеждения, что отказываться на просьбу является дурным тоном. Люди, соглашаясь идти на выборы, скорее заботятся о своей репутации «доброго и отзывчивого соседа», чем боятся реального наказания в виде потери работы или других материальных издержек. В этом смысле на людей оказывает влияние неформальная культура сельского общегития, нежели институциональные механизмы принуждения или опасность репрессий:

«Наша деревня маленькая. Так или иначе, все знают, кто ходил, а кто не ходил на выборы. И если ты не пойдешь, то на тебя будут косо смотреть. Будут косо смотреть люди, администрация, члены сельсовета, например. И если ты не пришел, то ты как отшельник будешь».

«В деревне выборы – это повод встретиться, поговорить. Больше же идти некуда. Вот они и идут. И если кто не пришел, им звонят. И они идут, чтобы показаться хорошими».

«Мы живем не в мегаполисе, и тут каждый друг друга знает и видит, кто не ходит. И иногда хочется быть как все. Не хочется оставаться белыми и пушистыми. Или наоборот. Это несильное давление. На меня никто не давит. Но все равно что-то есть».

Как объяснял один из участников фокус-группы в Чувашии, неформальное давление в этом смысле исходит не от администрации, а от самих жителей села, которые рассматривают абсентеизм как признак отсталости и политической безграмотности:

«Тот, кто не ходит, то мы смотрим на него как на того, кто отстает от жизни. Он не противник, не враг, но тот, кто активность потерял, кто не передовой. Он неинтересно живет. И стыдливость появляется. Надо идти. Но как голосовать — это мое дело».

В Республике Саха (Якутия) респонденты указывали на коллективные задачи по привлечению материальных ресурсов и общее понимание того, что участие в выборах может оказать на это влияние. Это служит обоснованием для порицания тех, кто уклоняется от участия в выборах:

«Мы надеемся, что если деревня явку сделает, то власть потом какую-то сумму даст и благоустроит. Поэтому тут важна консолидация всех. А вы не пойдете, другой не пойдет, и тогда мы общую задачу не решим!».

Таким образом, осуществленный анализ данных фокус-групп позволяет прийти к выводу, что высокая электоральная мобилизация в этнических республиках есть результат не одного, а как минимум трех факторов. В этом смысле существующие теории, объясняющие исследуемый феномен, подтвердились лишь частично. При этом ряд их положений требуют иной интерпретации.

ОБСУЖДЕНИЕ

Концептуализация основных результатов исследования

Обобщая анализ полученных данных, можно заключить, что культурологический подход, рассматривающий религию как важный фактор, влияющий на электоральное поведение, не нашел эмпирического подтверждения, по крайней мере, на материалах исследуемых республик. Респонденты в исламских регионах (Башкортостане, Татарстане), поясняя свое участие в выборах, ничем не выделялись среди участников фокус-групп из других республик. Тема религии ни в одном из исследуемых случаев не возникала как важная объяснительная переменная. Это, однако, не означает, что культурные факторы совсем не имеют значения, но их природа не носит религиозного характера. Большее значение имеет фактор советского наследия. Это в особенности справедливо в отношении избирателей пенсионного возраста, на которых ценности советской политической культуры продолжают оказывать влияние. Долговременный опыт участия в избирательном процессе в советский период сформировал у старшего поколения избирателей понимание выборов как ценности, что обуславливает их политическую активность и является важным звеном в единой цепи электоральной мобилизации.

Теория плотных социальных сетей в целом нашла подтверждение, но эмпирические находки позволяют изменить акценты в ее интерпретации. Полученные данные показывают, что плотность социальных сетей есть следствие не специфики этнической культуры нерусских этносов, а результат поселенческого фактора в виде маленького размера поселений, что формирует дополнительные возможности для локальных властей по мониторингу, контролю и влиянию на электоральную активность.

Наконец, третье важное звено в единой цепи электоральной мобилизации – это политические машины, которые на основах принуждения вовлекают в избирательный процесс экономически зависимые группы населения в виде работников бюджетной сферы и промышленных предприятий.

Обобщенная схема влияния указанных факторов на электоральную мобилизацию представлена на рисунке.

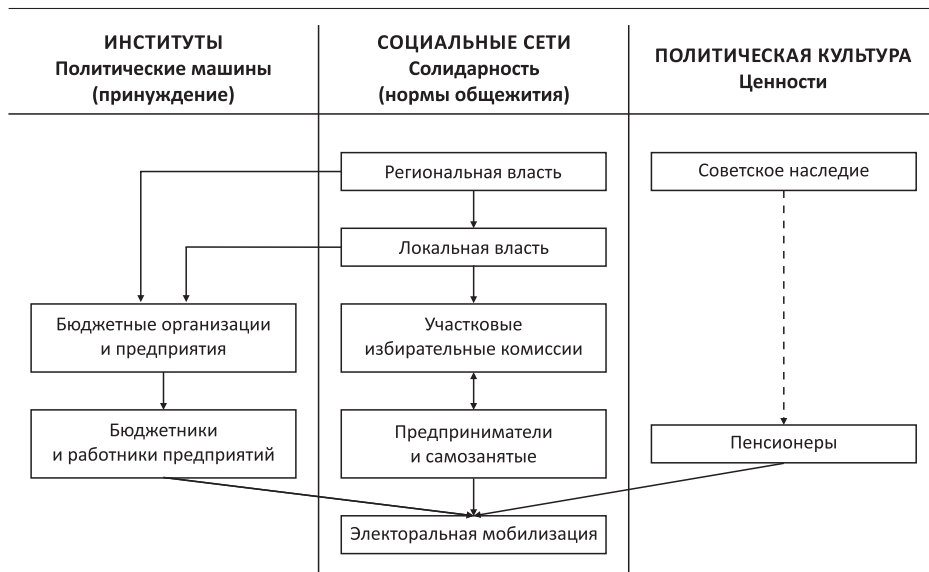


Рис. Три звена в цепи электоральной мобилизации /
Fig. Three links in the chain of electoral mobilization

Таким образом, результаты исследования говорят о том, что причины высокого уровня электоральной мобилизации в этнических республиках России по сравнению с большинством «типичных» регионов связаны скорее с объективными социальными параметрами в виде типа поселения (городское / сельское), нежели со спецификой этнокультурного характера. Этот вывод вполне согласуется с последними количественными исследованиями данной проблемы, согласно которым на локальном уровне электоральная явка в русских деревнях также высока и в целом не отличается от уровня электоральной мобилизации в нерусских селах (White and Saikkonen, 2017). Сравнительно высокая доля аграрного населения, которая характеризует большинство этнических республик, создает для местных властей широкие возможности для обеспечения электоральной явки. Среди этих возможностей ключевую роль играют высокая доля пожилых избирателей на селе и плотность социальных сетей, что существенно облегчает выполнение задачи по вовлечению в избирательный процесс большинства граждан. Политическая культура участия в выборах пожилых избирателей, как элемент советского наследия, а также фактор рутинной солидарности сельских жителей являются наиболее важными звеньями в цепи электоральной мобилизации. Поскольку большинство нерусских этносов продолжают жить на селе, «наложение» культурного и поселенческого факторов мешает разделить один от другого. Это стало причиной, почему многие эксперты склонны объяснять высокий уровень политической лояльности нерусских избирателей спецификой их этнической культуры. Однако данное исследование показывает, что такого рода культурные факторы оказывают минимальное влияние на электоральное поведение и природу повышенной политической лояльности этнических республик следует искать в особенностях институциональной и социально-демографической структуры локальных сообществ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данном исследовании представлена попытка уточнить конкретные механизмы воспроизводства высокой явки на выборах в российских этнических республиках. Существующие объяснения, которые преимущественно основываются на количественном анализе, дополнены качественными данными, собранными с помощью метода фокус-групп. Это позволило услышать не только «голос цифр», но и мнение людей, непосредственно вовлеченных в избирательный процесс. Собранные данные помогли уточнить теории и более детально описать конкретные звенья той цепи, которая связывает избирателей воедино в ходе выборов.

Нам не удалось найти подтверждения влияния религиозных или этнокультурных факторов в формировании политического конформизма или электоральной явки среди нерусских этносов. Мобилизация скорее обуславливается универсальными факторами. Среди них важнейшими выступают три:

- 1) советские политические традиции участия в выборах, которые до сих пор определяют электоральное поведение старшего поколения избирателей;
- 2) совокупность формальных и неформальных институтов принуждения (политических машин), вовлекающих в избирательный процесс работников бюджетной сферы и промышленных предприятий;
- 3) фактор общественной солидарности, который воспроизводится в силу интенсивных межличностных взаимодействий (плотных социальных сетей), объективно формирующихся в небольших сельских поселениях.

На основе полученных данных можно сделать как минимум два обобщающих вывода. Во-первых, хотя качественные данные не позволяют точно оценить вес и пропорции влияния каждого из факторов, но свидетельства респондентов показывают, что влияние политических машин в последнее время возрастает. Это выражается в том, что ранее независимые экономические субъекты в виде частных промышленных предприятий, которые прежде избегали участия в практиках электоральной мобилизации своих сотрудников, на современном этапе активно вовлекаются в этот процесс. Возможно, это является объяснением отмеченного исследователями по данным последних выборов депутатов Государственной Думы в 2016 году факта исчезновения статистической значимости переменной в виде доли аграрного населения как предиктора, объясняющего более высокую электоральную поддержку партии «Единая Россия» (Panov and Ross, 2019). Если ранее сельские жители существенно активнее ходили на выборы, чем горожане, то теперь эта разница уже не является столь значительной. Вовлечение городских предприятий в ареал машинной политики, возможно, объясняет этот факт.

Во-вторых, свидетельства о роли норм солидарности на селе в ходе выборов позволяют сделать вывод, что консолидация и высокая интенсивность горизонтальных взаимосвязей не всегда работают на воспроизводство институтов гражданского общества и низовых демократических практик. Как показывает опыт российских этнических республик, этот элемент общественной консолидации вполне может быть интегрирован в дизайн авторитарных выборов. Таким образом, неформальные сети низовой солидарности могут быть

использованы не только оппозицией, но и локальной властью для увеличения электоральной мобилизации, что в текущем политическом контексте скорее укрепляет авторитарные порядки и практики, чем создает для них угрозы.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 20-011-00444 А «Централизация, этнический фактор и электоральные процессы в регионах России».

Автор выражает благодарность коллегам по данному исследовательскому проекту, участвовавшим в сборе данных. В частности, Ильдару Махмутовичу Габдрафикову (старший научный сотрудник Уфимского федерального исследовательского центра РАН) за проведение фокус-группы в Республике Татарстан и Андрею Владимировичу Семенову (старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета) за проведение фокус-группы в Республике Саха (Якутия).

Библиографический список

Панов П. В. Пространственная локализация этнических групп как фактор голосования на выборах в национальных республиках Российской Федерации // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 2. С. 53–62. DOI: 10.7242/2658-705X/2019.2.6.

Auyero J. Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita. Durham: Duke University Press, 2001. 296 p.

Bader M., Van Ham C. What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: A research note // Post-Soviet Affairs. 2015. Vol. 31, № 6. P. 514–528. DOI: 10.1080/1060586X.2014.969023.

Bates R. H. Modernization, ethnic competition, and the rationality of politics in contemporary Africa // State versus ethnic claims: African policy dilemmas / Ed. by D. Rothchild, V. A. Olorunsola. Boulder, CO: Westview Press, 1983. P. 152–171.

Birnie J. Ethnicity and electoral politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 211 p.

Chandra K. Why ethnic parties succeed: Patronage and ethnic head counts in India. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 368 p.

Cornwell E. Bosses, machines, and ethnic groups // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1964. Vol. 353, № 1. P. 27–39. DOI: 10.1177/000271626435300104.

Fish S. Islam and authoritarianism // World Politics. 2002. Vol. 55, № 1. P. 4–37. DOI: 10.1353/wp.2003.0004.

Franck R., Rainer I. Does the leader's ethnicity matter? Ethnic favoritism, education, and health in Sub-Saharan Africa // American Political Science Review. 2012. Vol. 106, № 2. P. 294–325. DOI: 10.1017/S0003055412000172.

From union to commonwealth. Nationalism and separatism in the Soviet Republics / Ed. by G. Lapidus, V. Zaslavsky, Ph. Goldman. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 127 p.

Golosov G. Machine politics: The concept and its implications for post-Soviet studies // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2013. Vol. 21, № 4. P. 459–480.

Goodnow R., Moser R. Layers of ethnicity: The effects of ethnic on the electoral success in Russia // *Comparative Political Studies*. 2012. Vol. 45, № 2. P. 238–264. DOI: 10.1177/0010414011421310.

Goodnow R., Moser R., Smith T. Ethnicity and electoral manipulation in Russia // *Electoral Studies*. 2014. Vol. 36. P. 15–27. DOI: 10.1016/j.electstud.2014.05.005.

Gorenburg D. Minority ethnic mobilization in the Russian Federation. New York, NY: Cambridge University Press, 2003. 297 p.

Gorenburg D. Regional separatism in Russia: Ethnic mobilisation or power grab? // *Europe-Asia Studies*. 1999. Vol. 51, № 2. P. 245–274. DOI: 10.1080/09668139999029.

Hagendoorn L., Poppe E., Minescu A. Support for separatism in ethnic republics of the Russian Federation // *Europe-Asia Studies*. 2008. Vol. 60, № 3. P. 353–373. DOI: 10.1080/09668130801947960.

Hale H. Explaining machine politics in Russia's regions: Economy, ethnicity, and legacy // *Post-Soviet Affairs*. 2003. Vol. 19, № 3. P. 228–263. DOI: 10.2747/1060-586X.19.3.228.

Hale H. The makeup and breakup of ethnofederal states: Why Russia survives where the USSR fell // *Perspectives on Politics*. 2005. Vol. 3, № 1. P. 55–70. DOI: 10.1017/S153759270505005X.

Hoffman B., Long J. Parties, ethnicities, and voting in African elections // *Comparative Politics*. 2013. Vol. 45, № 1. P. 127–146. DOI: 10.2307/41714179.

Huntington S. The clash of civilizations and the remaking of world order. New York, NY: Simon and Schuster, 1996. 367 p.

Islam, gender, culture, and democracy: Findings from the world values survey and the European values survey / Ed. by R. Inglehart. Ontario: De Sitter Publications, 2003. 213 p.

Kaiser R. The geography of nationalism in Russia and the USSR. Princeton: Princeton University Press, 1994. 471 p.

Karatnycky A. Muslim countries and the democracy gap // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13, № 1. P. 99–112. DOI: 10.1353/jod.2002.0009.

Kedourie E. Democracy and Arab political culture. London: Frank Cass, 1994. 118 p.

Kitschelt H., Wilkinson S. A research agenda for the study of citizen-politician linkages and democratic accountability // *Patrons, clients, and policies* / Ed. by H. Kitschelt, S. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 322–343.

Kostenko V., Kuzmichev P., Ponarin E. Attitudes towards gender equality and perception of democracy in the Arab world // *Democratization*. 2016. Vol. 23, № 5. P. 862–891. DOI: 10.1080/13510347.2015.1039994.

Matsuzato K. From ethno-Bonapartism to centralized caciquismo: Characteristics and origins of the Tatarstan political regime, 1900–2000 // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2001. Vol. 17, № 4. P. 43–77. DOI: 10.1080/714003590.

- Mayer A. E.* Islam and human rights: Tradition and politics. Boulder, CO: Westview Press, 1999. 258 p.
- Miller J.* God has ninety-nine names. New York, NY: Touchstone, 1997. 576 p.
- Minaeva E., Panov P.* Localization of ethnic groups in the regions as a factor in cross-regional variations in voting for united Russia // *Russian Politics*. 2020. Vol. 5, № 2. P. 131–153. DOI: 10.30965/24518921-00502001.
- Myagkov M., Ordeshook P., Shakin D.* The forensics of election fraud. Russia and Ukraine. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 289 p.
- Naipaul V.* Among the believers: An Islamic journey. New York, NY: Random House, 1982. 495 p.
- Nichter S.* Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot // *American Political Science Review*. 2018. Vol. 102, № 1. P. 19–31. DOI: 10.1017/S0003055408080106.
- Panov P., Ross C.* Explanatory factors for electoral turnout in the Russian Federation: The regional dimension // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2016. Vol. 24, № 3. P. 351–370.
- Panov P., Ross C.* Volatility in electoral support for united Russia: Cross-regional variations in Putin's electoral authoritarian regime // *Europe-Asia Studies*. 2019. Vol. 71, № 2. P. 268–289. DOI: 10.1080/09668136.2018.1563050.
- Posner D. N.* Institutions and ethnic politics in Africa. New York, NY: Cambridge University Press, 2005. 339 p.
- Ravanilla N., Haim D., Hicken A.* Brokers, social networks, reciprocity and strategies of clientelism [Электронный ресурс] // *American Journal of Political Science*. 2021. DOI: 10.1111/ajps.12604. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ajps.12604> (дата обращения: 13.07.2021).
- Saikkonen I.* Electoral mobilization and authoritarian elections: Evidence from Post-Soviet Russia // *Government and Opposition*. 2017. Vol. 52, № 1. P. 51–74. DOI: 10.1017/gov.2015.20.
- Scott J.* Corruption, machine politics, and political change // *The American Political Science Review*. 1969. Vol. 63, № 4. P. 1142–1158. DOI: 10.1017/S0003055400263247.
- Sharafutdinova G.* Getting the “dough” and saving the machine: Lessons from Tatarstan // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2013. Vol. 21, № 4. P. 507–529.
- Shkel S.* Bastions of tradition: The ethnic factor and political machines in Russian regions // *Russian Politics*. 2019. Vol. 4, № 1. P. 76–111. DOI: 10.1163/2451-8921-00401004.
- Stokes S.* Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina // *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99, № 3. P. 315–325. DOI: 10.1017/S0003055405051683.
- Tessler M.* Islam and democracy in the Middle East: The impact of religious orientations on attitudes toward democracy in four Arab countries // *Comparative Politics*. 2002. Vol. 34, № 3. P. 337–354. DOI: 10.2307/4146957.
- Tishkov V.* Ethnicity, nationalism and conflict in and after the Soviet Union. London: Sage, 1997. 334 p.

Wantchekon L. Clientelism and voting behavior: Evidence from a field experiment in Benin // *World Politics*. 2003. Vol. 55, № 3. P. 399–422. DOI: 10.1353/wp.2003.0018.

White A., Saikkonen I. More than a name? Variation in electoral mobilisation of titular and non-titular ethnic minorities in Russian national elections // *Ethnopolitics*. 2017. Vol. 16, № 5. P. 450–470. DOI: 10.1080/17449057.2016.1221186.

Wolfinger R. Why political machines have not withered away and other revisionist thoughts // *The Journal of Politics*. 1972. Vol. 34, № 2. P. 365–398. DOI: 10.2307/2129360.

Информация об авторе

Шкель Станислав Николаевич – доктор полит. наук, профессор департамента политологии и международных отношений Санкт-Петербургского филиала ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 190068, Россия, г. Санкт-Петербург, набережная канала Грибоедова, 123

ORCID: 0000-0002-0950-7436

Researcher ID: G-8498-2018

Электронный адрес: stas-polit@yandex.ru

Статья получена редакцией 28 июля 2021 года

Принята к печати 10 августа 2021 года

UDC 324

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-381-405

CHAINED BY ONE CHAIN: MECHANISMS OF ELECTORAL MOBILIZATION AT THE LOCAL LEVEL IN THE RUSSIAN ETHNIC REPUBLICS

Stanislav N. Shkel

National Research University Higher School of Economics –
St. Petersburg, 123 Griboyedov Canal emb., St. Petersburg,
190068, Russia

ORCID: 0000-0002-0950-7436

Researcher ID: G-8498-2018

E-mail: stas-polit@yandex.ru

For citation:

Shkel, S. N. (2021), “Chained by one chain: Mechanisms of electoral mobilization at the local level in the Russian ethnic republics”, *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 381–405, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-381-405.

Abstract

Introduction: researchers of the Russian elections have long noticed that in a number of ethnic republics the level of electoral mobilization and political conformism of voters is higher than the average in Russia. Despite the fairly numerous statistical evidence of the existence of this political phenomenon, we still know relatively little about the specific causal mechanisms for the reproduction of electoral activity in these republics. **Objectives:** identifying the factors bringing about a high level of electoral mobilization in ethnic republics in Russia. **Methods:** analysis of qualitative data collected through focus groups method in five regions: Republic of Bashkortostan, Republic of Tatarstan, Komi Republic, Republic of Sakha (Yakutia) and Chuvash Republic. **Results:** as the result of the study it is concluded that a high level of electoral mobilization is caused by the combination of three factors, each of which affects different categories of voters. The institutional factor in the form of political machines involves into the electoral process those employed in public sector and industrial enterprises. The density of social networks resulting from specificity of rural way of life influences the electoral behavior of entrepreneurs and self-employed people living in the countryside. Finally, the Soviet legacy continues to determine the high political activity of the older generation, acting as a significant cultural factor. At the same time, there has been no empirical proof to a number of explanations whereby religion or ethnic culture of non-Russian ethnic groups is viewed as factors that simplify electoral mobilization. **Conclusions:** evidence on the role of the solidarity norms in rural areas during elections makes it possible to conclude that the consolidation and high intensity of horizontal relationships do not always promote the reproduction of civil society institutions and grass-roots democratic practices. As it is shown in the experience of the Russian ethnic republics, this element of social consolidation may well be integrated into the design of authoritarian elections. Thus, informal networks of grass-roots solidarity can be used not only by the opposition, but also by local authorities to increase electoral mobilization, which, in the current political context, rather strengthens authoritarian orders and practices than creates threats to them.

Keywords: elections; electoral process; ethnic republics; electoral mobilization; Russian regions

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project no. 20-011-00444 A "Centralization, ethnic factor and electoral processes in the regions of Russia".

The author expresses his gratitude to colleagues on research project involved in collecting the data, in particular, Ildar M. Gabdrafiykov, senior researcher of Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, for conducting a focus group in the Republic of Tatarstan, and Andrey V. Semenov, senior researcher of the Center for Comparative Historical and Political Studies, associate professor of Political Sciences Department of Perm State National Research University, for conducting a focus group in the Republic of Sakha (Yakutia).

References

- Panov, P. V. (2019), "Ethnic groups' spatial localization as a voting factor in national republics of the Russian Federation", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 2, pp. 53–62, doi: 10.7242/2658-705X/2019.2.6.
- Auyero, J. (2001), *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*, Duke University Press, Durham, UK.
- Bader, M. and Van Ham, C. (2015), "What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: A research note", *Post-Soviet Affairs*, vol. 31, no. 6, pp. 514–528, doi: 10.1080/1060586X.2014.969023.
- Bates, R. H. (1983) "Modernization, ethnic competition, and the rationality of politics in contemporary Africa", in Rothchild, D. and Olorunsola, V. A. (eds.), *State versus ethnic claims: African policy dilemmas*, Westview Press, Boulder, CO, US, pp. 152–171.
- Birnir, J. (2007), *Ethnicity and electoral politics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Chandra, K. (2004), *Why ethnic parties succeed: Patronage and ethnic head counts in India*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Cornwell, E. (1964) "Bosses, machines, and ethnic groups", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 353, no. 1, pp. 27–39, doi: 10.1177/000271626435300104.
- Fish, S. (2002), "Islam and authoritarianism", *World Politics*, vol. 55, no. 1, pp. 4–37, doi: 10.1353/wp.2003.0004.
- Franck, R. and Rainer, I. (2012), "Does the leader's ethnicity matter? Ethnic favoritism, education, and health in Sub-Saharan Africa", *American Political Science Review*, vol. 106, no. 2, pp. 294–325, doi: 10.1017/S0003055412000172.
- Lapidus, G., Zaslavsky, V. and Goldman, Ph. (eds.) (1992), *From union to commonwealth. Nationalism and separatism in the Soviet Republics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Golosov, G. (2013), "Machine politics: The concept and its implications for post-Soviet studies", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 21, no. 4, pp. 459–480.
- Goodnow, R. and Moser, R. (2012), "Layers of ethnicity: The effects of ethnic on the electoral success in Russia", *Comparative Political Studies*, vol. 45, no. 2, pp. 238–264, doi: 10.1177/0010414011421310.
- Goodnow, R., Moser, R. and Smith, T. (2014), "Ethnicity and electoral manipulation in Russia", *Electoral Studies*, vol. 36, pp. 15–27, doi: 10.1016/j.electstud.2014.05.005.
- Gorenburg, D. (2003), *Minority ethnic mobilization in the Russian federation*, Cambridge University Press, NYC, NY, US.
- Gorenburg, D. (1999), "Regional separatism in Russia: Ethnic mobilisation or power grab?", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 2, pp. 245–274, doi: 10.1080/09668139999029.
- Hagendoorn, L., Poppe, E. and Minescu, A. (2008), "Support for separatism in ethnic republics of the Russian Federation", *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 3, pp. 353–373, doi: 10.1080/09668130801947960.

Hale, H. (2003), "Explaining machine politics in Russia's regions: Economy, ethnicity, and legacy", *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, no. 3, pp. 228–263, doi: 10.2747/1060-586X.19.3.228.

Hale, H. (2005), "The makeup and breakup of ethnofederal states: Why Russia survives where the USSR fell", *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 1, pp. 55–70, doi: 10.1017/S153759270505005X.

Hoffman, B. and Long, J. (2013), "Parties, ethnicities, and voting in African elections", *Comparative Politics*, vol. 45, no. 1, pp. 127–146, doi: 10.2307/41714179.

Huntington, S. (1996), *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Simon and Schuster, NYC, NY, US.

Inglehart, R. (ed.) (2003), *Islam, gender, culture, and democracy: Findings from the world values survey and the European values survey*, De Sitter Publications, Ontario, Canada.

Kaiser, R. (1994), *The geography of nationalism in Russia and the USSR*, Princeton University Press, Princeton, US.

Karatnycky, A. (2002), "Muslim countries and the democracy gap", *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 1, pp. 99–112, doi: 10.1353/jod.2002.0009.

Kedourie, E. (1994), *Democracy and Arab political culture*, Frank Cass, London, UK.

Kitschelt, H. and Wilkinson, S. (eds.) (2007), "A research agenda for the study of citizen-politician linkages and democratic accountability", in *Patrons, clients, and policies*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 322–343.

Kostenko, V., Kuzmichev, P. and Ponarin, E. (2016), "Attitudes towards gender equality and perception of democracy in the Arab world", *Democratization*, vol. 23, no. 5, pp. 862–891, doi: 10.1080/13510347.2015.1039994.

Matsuzato, K. (2001), "From ethno-Bonapartism to centralized caciquismo: Characteristics and origins of the Tatarstan political regime, 1900–2000", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no. 4, pp. 43–77, doi: 10.1080/714003590.

Mayer, A. E. (1999), *Islam and human rights: Tradition and politics*, Westview Press Boulder, CO, US.

Miller, J. (1997), *God has ninety-nine names*, Touchstone, NYC, NY, US.

Minaeva, E. and Panov, P. (2020), "Localization of ethnic groups in the regions as a factor in cross-regional variations in voting for united Russia", *Russian Politics*, vol. 5, no. 2, pp. 131–153, doi: 10.30965/24518921-00502001.

Myagkov, M., Ordeshook, P. and Shakin, D. (2010), *The forensics of election fraud. Russia and Ukraine*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Naipaul, V. (1982), *Among the believers: An Islamic journey*, Random House, NYC, NY, US.

Nichter, S. (2008), "Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot", *American Political Science Review*, vol. 102, no. 1, pp. 19–31, doi: 10.1017/S0003055408080106.

Panov, P. and Ross, C. (2016), "Explanatory factors for electoral turnout in the Russian Federation: The regional dimension", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 24, no. 3, pp. 351–370.

Panov, P. and Ross, C. (2019), "Volatility in electoral support for united Russia: Cross-regional variations in Putin's electoral authoritarian regime", *Europe-Asia Studies*, vol. 71, no. 2, pp. 268–289, doi: 10.1080/09668136.2018.1563050.

Posner, D. N. (2005), *Institutions and ethnic politics in Africa*, Cambridge University Press, NYC, NY, US.

Ravanilla, N., Haim, D. and Hicken, A. (2021), "Brokers, social networks, reciprocity and strategies of clientelism", *American Journal of Political Science*, doi: 10.1111/ajps.12604 [Online], available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ajps.12604> (Accessed July 13, 2021).

Saikkonen, I. (2017), "Electoral mobilization and authoritarian elections: Evidence from Post-Soviet Russia", *Government and Opposition*, vol. 52, no. 1, pp. 51–74, doi: 10.1017/gov.2015.20.

Scott, J. (1969), "Corruption, machine politics, and political change", *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 4, pp. 1142–1158, doi: 10.1017/S0003055400263247.

Sharafutdinova, G. (2013), "Getting the "dough" and saving the machine: Lessons from Tatarstan", *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 21, no. 4, pp. 507–529.

Shkel, S. (2019), "Bastions of tradition: The ethnic factor and political machines in Russian regions", *Russian Politics*, vol. 4, no. 1, pp. 76–111, doi: 10.1163/2451-8921-00401004.

Stokes, S. (2005), "Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina", *American Political Science Review*, vol. 99, no. 3, pp. 315–325, doi: 10.1017/S0003055405051683.

Tessler, M. (2002), "Islam and democracy in the Middle East: The impact of religious orientations on attitudes toward democracy in four Arab countries", *Comparative Politics*, vol. 34, no. 3, pp. 337–354, doi: 10.2307/4146957.

Tishkov, V. (1997), *Ethnicity, nationalism and conflict in and after the Soviet Union*, Sage, London, UK.

Wantchekon, L. (2003), "Clientelism and voting behavior: Evidence from a field experiment in Benin", *World Politics*, vol. 55, no. 3, pp. 399–422, doi: 10.1353/wp.2003.0018.

White, A. and Saikkonen, I. (2017), "More than a name? Variation in electoral mobilisation of titular and non-titular ethnic minorities in Russian national elections", *Ethnopolitics*, vol. 16, no. 5, pp. 450–470, doi: 10.1080/17449057.2016.1221186.

Wolfinger, R. (1972), "Why political machines have not withered away and other revisionist thoughts", *The Journal of Politics*, vol. 34, no. 2, pp. 365–398, doi: 10.2307/2129360.

Received July 28, 2021

Accepted August 10, 2021

УДК 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422

ОТ ЛОББИСТОВ ДО СТАТИСТОВ: ОСНОВНЫЕ ГРУППЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Т. Б. ВИТКОВСКАЯ

Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения
Российской академии наук, г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Витковская Т. Б. От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 406–422. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422.

АННОТАЦИЯ

Введение: в общем объеме исследований власти и управления в российских муниципальных образованиях преобладают исследования исполнительной ветви власти, а проблематика представительной ветви власти получает меньшее экспертное внимание. **Цель:** определение основных депутатских групп в составе представительных органов муниципальных образований в России. **Методы:** в статье представлены отдельные результаты эмпирического исследования локальной публичной власти, проведенного в 66 муниципальных образованиях трех российских регионов: Свердловской области, Пермского края и Кировской области. Углубленное исследование системы публичной власти на местном уровне было проведено в семи муниципалитетах. Это Верхняя Пышма, Кушва, Среднеуральск в Свердловской области, Кунгур, Чусовой, Очер в Пермском крае и Кирово-Чепецк в Кировской области. Основной метод сбора информации – экспертные интервью (N=10). **Результаты:** выделены группы депутатов, в составе представительных органов муниципальных образований в России: «лоббисты», «ресурсодержатели», «эксперты», «статисты». **Выводы:** группы муниципальных депутатов различаются по ряду параметров, но наиболее важными оказываются различия в степени самостоятельности групп, их аффилиации и разница в их представлениях о собственной роли в представительном органе. Муниципальные администрации и главы лично обладают высоким уровнем контроля над статистами – депутатами, которые выступают проводниками их политики в представительных органах муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление; местное самоуправление в Российской Федерации; муниципальный депутат; депутатский корпус; представительный орган; локальная политика

ВВЕДЕНИЕ

Представительный орган муниципального образования является одним из важнейших на локальном уровне институтов, без которого невозможна ни организация управления муниципалитетами, ни представительство местных интересов.

Как отмечают специалисты в области местного управления, значимость представительного органа определяется не только его силой влияния как публичного политического института, но и силами и возможностями

отдельных фракций, объединений, групп и т.д., входящих в его состав (Лапина и Чирикова, 2004, с. 63–64). Более того, решения, формально принимаемые представительным органом как имеющим нормотворческие полномочия, предопределяются решениями, которые принимают отдельные политические персоны и группы. Курс представительного органа муниципального образования формируется позициями составляющих его подструктур и групп, их политическим и социальным бэкграундом. Понимание особенностей внутренней структуры локальной легислатуры важно и для оценки процесса и качества ее работы как органа публичной власти, и для оценки ее как пространства представительства различных локальных интересов.

Исследовательский вопрос, которому посвящена данная статья: кто представлен на площадках местных legislatures и участвует в муниципальном управлении через представительный орган публичной власти в российских регионах? Статья нацелена на выделение основных групп депутатов, которые входят в состав представительных органов муниципальных образований и структурируют муниципальный депутатский корпус.

Исследования местной власти и муниципального управления в России опираются на международный опыт изучения политической власти и публичного управления в локальных сообществах. В качестве ведущих объяснительных моделей городской политики выступают концепция «машин роста» (Logan and Molotch, 1987) и теория городских режимов (Stone, 1989; Pierre, 2014). При этом отечественные специалисты, как правило, не выявляют предлагаемый типологией Кларенса Стоуна прогрессистский режим в российских муниципалитетах (Пустовойт, 2019, с. 115–117; Чирикова и Ледяев, 2017, с. 382–388).

Работы данной тематики также используют международный опыт изучения политического лидерства, от классиков теории лидерства (Burns, 1978) до исследователей более узких направлений, в том числе лидерства в городских сообществах (Stone, 1995) и эффективности политиков как лидеров (‘t Hart, 2014). Вместе с тем не все факторы политического лидерства вызывают одинаковый интерес в российской научной среде. Так, в работе Аллы Чириковой и Валерия Ледяева, исследующей лидеров российских муниципалитетов и эффективность местного самоуправления, внимание авторов фокусируется на четырех аспектах лидерства: персональном ресурсе лидера, интеракции между лидером и его последователями, степени автономии лидеров и их эффективности (Чирикова и Ледяев, 2021).

Рассмотрение индивидуальных и коллективных акторов, которые составляют исполнительные и представительные органы муниципальных образований в Российской Федерации, ограничено тремя десятилетиями, как и история изучения современного российского местного самоуправления. Это неизбежное следствие особенностей трансформации системы управления на «нижнем» управленческом уровне – уровне муниципальных образований. Местное самоуправление, как и местная политика, сложилось в России в 1990-е годы. Новые политические практики этого периода предопределили формирование новых направлений в их изучении, тесно связанных между собой, – исследования местного самоуправления и исследования власти в локальных сообществах.

В рамках первого направления значимы прежде всего исследования, сфокусированные на реформировании местного самоуправления (Гилев и Шевцова, 2021; Туровский, 2015; Ланкина, 2005; Нечаев, 2005), его трансформации под влиянием государственной политики в отношении муниципалитетов (Shubenkova, 2021; Панкевич, 2016; Гельман, 2006) и новациях в системе местного самоуправления в отдельных регионах (Адиев и Цибенко, 2018; Зюзина и Романовский, 2015; Борисова и Сулимов, 2014; Подвинцев, 2007). В рамках второго направления необходимо отметить работы, посвященные муниципальной власти (Чирикова и Ледаев, 2021; Сельцер, 2014), местным административным и политическим элитам (Красильщиков и Троицкая, 2018; Тев, 2012; Витковская и Рябова, 2011), локальным политическим курсам (Маркин и Воронов, 2019; Гилев и др., 2017; Панов, 2008), и особенно проект под руководством Владимира Гельмана о власти и управлении в муниципалитетах (Гельман и Рыженков, 2010; Гельман, 2010).

Ряд специалистов успешно используют теоретическую рамку городских (локальных) режимов для анализа локальных практик в российских муниципалитетах (Шкель, 2020; Пустовойт, 2019; Борисова и др., 2011); отдельно следует выделить масштабное исследование «Власть в малом российском городе» (Чирикова и Ледаев, 2017; Чирикова и др., 2014).

Депутатские группы в составе представительных органов муниципальных образований в российских регионах привлекают к себе малое исследовательское внимание, в отличие от персон на руководящих должностях с исполнительными полномочиями (глав территорий и глав администраций) и групп, которые они представляют. Тем не менее политологи-исследователи к настоящему времени представили несколько типологий депутатов муниципальных legislatures. Так, профессором Петром Пановым выделяются три основные категории муниципальных депутатов: депутаты «от бизнеса», депутаты-«бюджетники» и «другие» (Панов, 2019, с. 98). В последнюю категорию им включены депутаты, работающие на постоянной основе, временно неработающие, пенсионеры и представители общественных организаций. Профессор Станислав Шкель называет четыре группы депутатов: «бюджетники», «малый и средний бизнес», «крупный бизнес» (директорат градообразующих предприятий) и «представители общественных групп» (Шкель, 2018, с. 675). Виталий Ковин предлагает более дробное деление муниципального депутатского корпуса, вычленив «бюджетников», «малый и средний бизнес», «крупный бизнес» (или «заводских депутатов»), «общественников» и «других» (Ковин, 2019, с. 49). Разные типологизации и классификации служат целям, поставленным в каждом из исследовательских проектов, и являются вполне эффективными рабочими инструментами.

В данной статье автором также предпринята попытка определить типичные группы в составе депутатского корпуса, но основной акцент сделан не на профессиональной принадлежности депутатов, хотя она и учтена. Фокус держится на целях и эффектах присутствия депутатов из разных групп в представительных органах муниципальных образований. Депутатские группы выделяются на основе того, что обеспечило их присутствие в legislatures (личная инициатива и собственные ресурсы либо инициатива и под-

держка патрона или группы за пределами легислатуры) и какие задачи решает их работа в составе представительных органов публичной власти.

В статье не рассматриваются официальные депутатские группы, такие как депутатские комиссии, комитеты и партийные фракции. Представленные ниже группы являются неформальными: у составляющих их депутатов нет одинаковых формальных статусов (таких как члены определенного комитета или члены одной партии), они не имеют официальных названий, их деятельность не документируется и не регламентируется официально.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной статье представлены отдельные результаты эмпирического исследования локальной публичной власти, проведенного в трех российских регионах: Свердловской области, Пермском крае и Кировской области. Статья сфокусирована на тех результатах, которые позволяют выделить группы в составе муниципального депутатского корпуса.

Исследование состава и структуры депутатского корпуса местных легислатур было проведено в 66 муниципальных образованиях. Для исследования были отобраны муниципалитеты с численностью населения от 10 до 100 тыс. человек, имеющие городской статус; собрана и систематизирована информация о 1 155 муниципальных депутатах. Информация получена из следующих открытых источников: материалы официальных сайтов муниципальных образований и официальных сайтов органов местного самоуправления, материалы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹ и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, нормативные документы, регламентирующие деятельность представительных органов местного самоуправления, материалы печатных и электронных средств массовой информации городов и регионов выборки, статистические материалы (Росстат² и др.). Полученная информация характеризует депутатов как членов депутатского сообщества (отмечено, получали ли они мандат более одного раза и т.п.) и как представителей внешних по отношению к органу представительной власти организаций и групп (указана сфера их основной профессиональной деятельности и другие аффилиации).

Углубленное исследование системы публичной власти на местном уровне было проведено в семи муниципальных образованиях. Это Верхняя Пышма, Кушва, Среднеуральск в Свердловской области, Кунгур, Чусовой, Очер в Пермском крае и Кирово-Чепецк в Кировской области. Разница в числе городов, выбранных для более глубокого изучения в каждом из трех указанных регионов, объясняется не только разным числом муниципалитетов, соответствующих требованиям исследования, но и тем, что в одних субъектах Российской Федерации обнаружено большее разнообразие состава локальных легислатур,

¹ *Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. Календарь выборов* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Центр. избират. комис. Рос. Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 01.08.2021).

² *Муниципальная статистика* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Федер. службы гос. статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/munstat> (дата обращения: 01.08.2021).

чем в других. Мы понимаем, что малое число случаев позволило нам сделать только первый шаг к категоризации муниципальных депутатов и сформулировать только предварительные выводы о разнообразии депутатских собраний.

В рамках углубленного исследования были проведены экспертные интервью (N = 10), предоставившие нам информацию, которая осталась бы недоступной при поиске по открытым источникам. Это прежде всего информация о взаимодействии депутатов представительных органов с руководством исполнительных органов, а также сведения о социальной интеграции депутатов за пределами органов публичной власти. Респондентами выступили действующие и бывшие депутаты легислатур и муниципальные чиновники. При выборе респондентов предпочтение отдавалось представителям органов местного самоуправления, занимающим высокие позиции (например, председатель представительного органа), со сложными карьерными траекториями (например, в прошлом – сотрудник муниципальной администрации, на момент интервью – депутат легислатуры), с большим политическим опытом (депутаты двух и более созывов).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проведенное исследование позволило выделить следующие основные группы депутатов в представительных органах местного самоуправления.

Первая группа депутатов в составе муниципальных легислатур – это так называемые «эксперты». К ним могут быть отнесены персоны, обладающие значительным политическим и управленческим опытом. Прежде всего это публичные политики, не обязательно с большим опытом работы в местной представительной власти, но обязательно с опытом политической деятельности и электоральной борьбы. В их числе – бывшие кандидаты на пост главы (в отдельных муниципалитетах депутатские кресла лично занимают прежние главы), бывшие сотрудники муниципальных администраций, партийные функционеры и активисты, политически активные представители общественных организаций. Конечно, все депутаты имеют по одному голосу, и это делает мнение каждого из них равным в ходе депутатских голосований, с помощью которых и принимаются решения, имеющие юридическую силу. Однако авторитет экспертов открывает перед ними дополнительные возможности при подготовке, формулировании, согласовании и одобрении важных решений. Они могут выступать как советники или конфидененты главы муниципального образования, помогая ему (ей) в периоды избрания и переизбрания и оказывая консультационную поддержку по текущим вопросам.

Представитель местной власти небольшого города в Свердловской области рассказывает о бывшем депутате – эксперте, к мнению которого она прислушивалась: *«Он очень грамотно давал пути развития. Как может развиваться город? Он показывал, как он может развиваться. Для меня это было очень большим подспорьем»*³.

Для экспертов избрание в состав публичного органа власти – это ступень в карьере на поле местной политики, предпочитают ли они поле публичной

³ Интервью № 1, г. Верхний Тагил, 26.06.2018 // Из лич. арх. авт.

политики или расширение своего влияния в кулуарах органов местной власти. Для некоторых из них, как, например, для ряда бывших глав муниципалитетов, это способ остаться в политике после серьезного электорального поражения или смещения с высокого поста с исполнительными полномочиями.

В качестве экспертов выступают также непубличные фигуры, имеющие большой опыт коммуникаций в управленческой среде. Это бывшие руководители и сотрудники муниципальных учреждений и предприятий, выходцы из сферы частного бизнеса, работавшие с муниципальными чиновниками в подразделениях связей с общественностью, и т.д. Взаимодействие главы с такими экспертами происходит чаще всего в неформальной обстановке. Их авторитет в депутатском корпусе задан их уникальным опытом, профессиональными и социальными связями.

Численность групп экспертов в разных муниципалитетах отличается значительно, поскольку определяется преимущественно ситуативными факторами и локальными политическими ландшафтами.

Нужно отметить, что в составе депутатского корпуса могут находиться различные политические маргиналы, трибуны и ораторы, которые привлекают к себе повышенное внимание как на этапе предвыборной кампании, так и в ходе заседаний представительного органа. Однако их не стоит относить к экспертам без достаточных оснований – демонстрируемого профессионализма, накопленного опыта или высокого авторитета.

Следующая группа в составе депутатского корпуса – это собственники ресурсов, или «ресурсодержатели». Они обладают высоким потенциалом влияния в пределах муниципалитета, поскольку имеют финансовый или иные ресурсы (как правило, собственность – недвижимость, жилые или производственные объекты на территории), обеспечивающие их финансовое благополучие. Ресурсодержатели реализуют свой политический потенциал, если испытывают стабильный интерес к политике и управлению. И мобилизуют свой потенциал, занимая депутатское кресло и таким образом приобретая новый статус – статус политика, представителя публичной власти. Собственники ресурсов не являются профессионалами и не считаются экспертами в областях политики и управления. Первые демонстрируют минимальную вовлеченность в текущую работу представительного органа, вторые – наибольшую, в сравнении с депутатами из прочих рассматриваемых групп.

В группу ресурсодержателей входят внешние (для муниципальной территории) инвесторы, владельцы местного бизнеса или локальных представительств более крупного бизнеса, их спонсоры и кредиторы, директорат и высший менеджмент градообразующих предприятий. Согласование решений с этой группой дает поддержку главе по многим стратегическим направлениям. Нужно понимать, что, если политическое решение учитывает интересы этой группы, то оно становится наиболее компромиссным в муниципалитете, не будет саботироваться влиятельными игроками на локальном поле, и реализация такого решения будет обеспечена ресурсами. Так или иначе собственники ресурсов принимают прямое или опосредованное участие в занятии многими депутатами своих кресел, нередко – главой своего поста. Собственные же политические амбиции таких персон, как правило, ограничены: они могут

получить мандат депутата и не один раз, но не претендуют на избрание главой территории или главой администрации.

Собственники ресурсов демонстрируют интерес не только к позиции депутата, но и к позиции местного партийного лидера (обычно это секретарь местного отделения партии «Единая Россия»). Они могут чередовать эти позиции: например, в г. Губахе Пермского края заместитель генерального директора компании «Метафракс» более десятилетия сохраняет интерес к локальной политике, в прошлом избирался депутатом Земского собрания района, в настоящее время является секретарем окружного отделения партии власти. Эти позиции, с одной стороны, обеспечивают ресурсодержателям искомый политический статус, с другой – оставляют достаточно свободы для основной деятельности. Их основные интересы всегда лежат вне политики, и депутатский статус – это инструмент для достижения тактических или стратегических целей, тем или иным образом связанных с муниципальным управлением.

Эта группа депутатов по очевидным причинам никогда не составляет депутатского большинства. Во многих случаях – это две или три, не более пяти персон, которые располагают значительными ресурсами. Они принимают решения самостоятельно, но могут консультироваться как с экспертами, так и друг с другом. Могут составлять сплоченную малую группу, особенно если постоянно взаимодействуют за пределами локальной легислатуры, или действовать автономно.

Отдельная депутатская группа – «лоббисты». Это депутаты, которые участвуют в работе представительного органа с целью извлечения выгоды для представляемой группы, действующей вне легислатуры (речь не идет о корыстных интересах, статус представителя органа публичной власти открывает более широкий и разнообразный спектр возможностей). В качестве лоббистов обычно выступают представители крупного бизнеса, владеющего объектами на территории муниципальных образований, и градообразующих предприятий, расположенных в моногородах. Они не являются «ресурсодержателями»: не контролируют финансовые и производственные ресурсы и не распоряжаются кадровыми и организационными ресурсами бизнеса. Чаще всего лучшими лоббистами от бизнеса становятся персоны, входящие в окружение главы по формальным и неформальным каналам. Однако лоббисты в составе представительных институтов, и прежде всего местной легислатуры, также важны для продвижения и защиты интересов крупного и градообразующего бизнеса.

Крупный или градообразующий бизнес, имеющий интерес в том или ином муниципалитете, зачастую делегирует своих представителей в местную легислатуру. Как следствие, лоббисты образуют отдельную группу в составе депутатского корпуса, и крупные предприятия могут сформировать в представительном органе несколько относительно автономных групп со сходными целями и алгоритмами работы. Например, в г. Нижнем Тагиле Свердловской области расположены два предприятия разных отраслей – Нижнетагильский металлургический комбинат и Уральский вагоностроительный завод, имеющие равные по численности (по 5 депутатов) лоббистские группы в городской думе.

Лоббисты оказывают влияние на принятие политических решений органом публичной власти в рамках формальных процедур и в правовом поле. Наиболее яркие примеры представляют лоббистские группы в legislatures на территориях с одним градообразующим предприятием. Так, для г. Омутнинска Кировской области таким предприятием выступает Омутнинский металлургический завод, одно из ведущих предприятий черной металлургии в стране, и 10 из 18 депутатов городской думы – это лоббисты завода, защищающие его интересы. В г. Верхней Пышме Свердловской области градообразующим предприятием является АО «Уралэлектромедь», принадлежащее ОАО «Уральская горно-металлургическая компания». Город важен для компании, так как на его территории расположена ее штаб-квартира. Поэтому 7 из 20 депутатов окружной думы являются лоббистами Уральской горно-металлургической компании, представителей других предприятий в legislature нет.

В отличие от экспертов, которые нередко напрямую не заинтересованы в принятии того или иного политического решения, но оказывают консультационную поддержку коллегам по депутатскому корпусу, лоббисты всегда защищают интересы бизнеса, собственников которого они представляют в представительном органе.

Нередко собственники бизнеса стремятся обеспечить себе гарантированное большинство голосов в местных legislatures, и, если им это удастся, лоббисты составляют не менее половины депутатского корпуса. Крупный бизнес придерживается этой тактики, когда не имеет иных каналов влияния на муниципальную власть. Напротив, другие эффективные рычаги давления на местное самоуправление, например неформальные связи на уровне региональной администрации, позволяют владельцам крупного бизнеса не сосредотачивать усилия на формировании представительного органа, и в таких случаях лоббисты не составляют большинство в депутатском корпусе. Так, в г. Губахе Пермского края расположены штаб-квартира и крупное предприятие ПАО «Метафракс», и компания имеет финансовые и организационные возможности сформировать из своих лоббистов большинство в местной legislature. Однако представители «Метафракса» составляют только треть Думы Губахинского городского округа (7 из 20 депутатов). Компания не претендует на доминирование в локальном депутатском собрании, поскольку председатель ее совета директоров является влиятельным политиком регионального уровня и там защищает интересы бизнеса.

В любом случае бизнес поддерживает избрание своих представителей на муниципальных выборах – прежде всего финансово. Как правило, сотрудник предприятия, несущий ответственность за взаимодействие с органами власти, формирует список кандидатов «от завода», контролирует ход их предвыборных кампаний, обеспечивает им необходимую организационную, техническую, юридическую поддержку. Например, в г. Чусовом Пермского края эти функции исполняет начальник отдела по связям с общественностью основного предприятия города – Чусовского металлургического завода.

Собственники малого бизнеса, которые зачастую не располагают большим штатом работников, выступают (или пытаются выступать) лоббистами в органе публичной власти лично. Это владельцы малых предприятий, пред-

приниматели в сфере услуг и т.п., во многих муниципалитетах в их числе – владельцы управляющих компаний и перевозчики. Присутствие в представительном органе может открыть для них не только возможность лоббировать интересы собственного бизнеса, но и ряд других возможностей: строить новые социальные связи, интегрироваться в систему публичной власти. Лоббизм может не быть их основной целью. Как правило, владельцы малого бизнеса осознают ограниченность своих лоббистских возможностей и сознательно сосредотачиваются на иных выгодах от присутствия в органе власти.

Последняя группа депутатов из выделенных по итогам проведенного исследования – это «статисты». К этой группе относятся депутаты, которые в своих решениях и в ходе голосований следуют за главой территории, помогая реализовывать его политический курс. Их отличает от депутатов из других групп низкая степень самостоятельности. Исследование показывает, что значимая доля депутатов представительных органов на момент избрания находится под влиянием авторитетных или руководящих фигур, будь то статисты, которые лояльны главе муниципального образования, или лоббисты, которые подчиняются руководству предприятия.

Глава муниципального образования выбирает депутатов, на которых он готов опереться, ориентируясь на демонстрацию ими лояльности, зачастую пренебрегая их профессиональными компетенциями. Гарантию поддержки решений главы ходе принятия нормативных актов дает только большинство голосов депутатов. По этой причине количество статистов оказывается важнее, чем их профессиональные качества. Приоритизация лояльности в ущерб профессионализму и опыту остается распространенной практикой при принятии кадровых решений в муниципалитетах. В числе «группы поддержки» главы в депутатском корпусе могут быть и депутаты, работающие на постоянной основе, и депутаты, работающие второй срок или более. Первые могут поддерживать главу муниципального образования, поскольку воспринимают присутствие в представительном органе как работу за вознаграждение и рассчитывают на компенсацию своей лояльности в той или иной форме. Вторые имеют выстроенные отношения с основными игроками на поле локальной политики, в силу того что долгое время играют на этом поле, и прежде всего – бесконфликтные отношения с главой как самым сильным актором. Однако поддержка тех и других не критична для главы. Гораздо важнее численное превосходство лояльных ему депутатов над его соперниками и поддержка собственников ресурсов и экспертов.

В числе статистов нередко находятся представители ближнего круга главы – родственники, друзья, бывшие коллеги, потому что он уверен в их лояльности (стратегия не является полностью рациональной, но получила широкое распространение на муниципальном уровне). Так, в г. Кунгуре Пермского края депутатами городской думы в недавнем прошлом были супруга главы города и несколько его партнеров по бизнесу. Кунгур в тот период являл собой интересный пример борьбы двух соперников за пост главы муниципального образования, который они занимали поочередно. В сложившейся ситуации каждый из них не сосредотачивался только на занятии поста главы, но стремился сформировать группу статистов как страховку от оппозиционной городской думы. Местный эксперт объясняет стратегию одного из них: *«Одной из стратегий был также активный политический торг. Предметом*

торга выступали должности, муниципальные объекты, сетевые структуры, в обмен на поддержку на выборах. Впоследствии поддержавшим его кандидатуру отходило и муниципальное имущество, и посты в администрации, и депутатские мандаты. Таким образом, окружение мэра – в том числе и люди, которые получили достаточно большие дивиденды от избрания его на пост главы города»⁴.

В составе группы статистов повсеместно есть и так называемые «бюджетники» – представители муниципальных бюджетных учреждений в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социальной защиты и занятости населения. Они изначально находятся в подчиненной позиции по отношению к местной администрации: сотрудники боятся потерять свои должности, руководители опасаются проблем с финансированием или софинансированием из средств муниципального бюджета. Не все бюджетники готовы поддерживать главу и все его инициативы, но именно представители бюджетных учреждений составляют большинство статистов. Глава и сотрудники его администрации, располагая административным ресурсом, могут использовать его для поддержки будущих статистов в период муниципальных выборов.

Типичным примером широкой представленности бюджетников является г. Кушва Свердловской области: половина депутатов Думы городского округа (8 из 16) – бюджетники, и инициативы главы поддерживаются депутатским корпусом. Успех главы в формировании страховки из статистов предопределен не только его активностью, но и тем, что крупный бизнес не претендует на широкую представленность в городской легислатуре и не конкурирует с главой за депутатские мандаты для своих представителей: два крупных предприятия на территории – Горноблагодатское рудоуправление и Кушвинский завод прокатных валков – делегировали по два представителя в думу.

Бюджетники, составляющие примерно половину депутатского корпуса, – распространенная ситуация в муниципалитетах. Например, ровно половина – 10 из 20 депутатов представляют бюджетные учреждения в легислатуре в г. Котельниче Кировской области, 12 из 25 – в г. Березовском, 11 из 19 – в г. Североуральске Свердловской области. Минимальное число (из включенных в исследование муниципалитетов) бюджетников работает в представительном органе в г. Кировграде Свердловской области – два депутата (всего в составе окружной думы 20 депутатов), в других муниципалитетах это три или более депутата. Специфика состава депутатского корпуса в Кировграде объясняется тем, что на территории расположены два крупных промышленных предприятия, филиал «Производство полиметаллов» АО «Уралэлектромедь» и Кировградский завод твердых сплавов, и лоббисты составляют большинство депутатского корпуса.

Представляя социально значимые учреждения, бюджетники имеют положительную репутацию в локальных сообществах. Местные администрации используют их репутацию для снижения нарастающего недовольства в сообществе при принятии непопулярных решений. Статисты могут нивелировать популистскую риторику местных трибунов и общественных маргиналов, обеспечивая фокус депутатского корпуса на более конструктивных инициативах.

⁴ Интервью № 2, г. Пермь, 12.11.2018 // Из лич. арх. авт.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полученные в ходе исследования результаты позволяют выделить несколько групп депутатов в составе представительных органов муниципальных образований в трех регионах: «эксперты», «лоббисты», «статисты» и «ресурсодержатели». Муниципальные администрации и главы лично обладают высоким уровнем контроля над статистами – депутатами, которые выступают проводниками их политики в местных legislatures. «Ресурсодержатели» и лоббисты, напротив, составляют самые независимые по отношению к главе и его администрации группы депутатов, поскольку опираются на ресурсы вне контроля муниципальных администраций. Вместе с тем собственники ресурсов обладают автономией, которой не имеют лоббисты.

Для депутатов, составляющих разные группы, характерны отличия в восприятии института, в работу которого они вовлечены. «Ресурсодержатели» демонстрируют политические амбиции и приобретают политический статус в представительном органе. Лоббисты используют местную legislatures как лоббистскую площадку и не рассматривают ее как место для дискуссий. Владельцы малого и среднего бизнеса стремятся укорениться в сетях социальных взаимодействий. Эксперты согласны с ролью legislatures, которая заложена в системе российского местного самоуправления, и сфокусированы на нормотворчестве и поддержке процесса принятия политических решений. При этом эксперты зачастую испытывают социальное давление со стороны коллег – представителей органов публичной власти, которые рассчитывают на их постоянную консультационную помощь. Депутаты-статисты корректируют свое поведение и свои решения в соответствии с ожиданиями исполнительной власти, и их несамостоятельность снижает автономию представительной власти в системе местного самоуправления. В то же время присутствие в составе депутатского корпуса собственников ресурсов и их активность на поле локальной политики может снижать зависимость представительной ветви власти от исполнительной. Для лоббистов и статистов характерен «добровольно-принудительный» характер политического участия: первые работают под контролем директората или высшего менеджмента бизнеса, который они представляют, вторые находятся под влиянием муниципальной администрации.

БЛАГОДАРНОСТИ

Эмпирические данные, использованные при подготовке настоящей статьи, получены в ходе исследования, проведенного при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 17-18-01324 «Представительный орган местного самоуправления в малом российском городе: пространство влияния и политический потенциал».

Автор выражает благодарность коллегам – Петру Вячеславовичу Панову и Оксане Александровне Рябовой – за участие в сборе эмпирических данных.

Библиографический список

Адиев А. З., Цибенко В. В. Муниципалитет vs регион: борьба за власть и самоуправление в Ногайском районе Дагестана // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 112–126. DOI: 10.17976/jpps/2018.06.08.

Борисова Н. В., Сулимов К. А. Реформа местного самоуправления в Пермском крае: бездействие в замкнутом круге // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2014. № 1. С. 98–115.

Борисова Н. В., Сулимов К. А., Ковина О. В. Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2011. № 1. С. 5–14.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: РИО УрО РАН, 2011. 259 с.

Гельман В. Я. Власть, управление и локальные режимы в России // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 53–62.

Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. Политические исследования. 2006. № 2. С. 90–109. DOI: 10.17976/jpps/2006.02.08.

Гельман В. Я., Рыженков С. И. Локальные режимы в крупных городах России: введение в тему // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 49–52.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Политика. 2017. № 3. С. 62–80. DOI: 10.30570/2078-5089-2017-86-3-62-80.

Гилев А. В., Шевцова И. К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // Политическая наука. 2021. № 2. С. 260–281. DOI: 10.31249/poln/2021.02.10.

Зюзина Е. Б., Романовский А. А. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2015. № 2. С. 66–70.

Ковин В. С. При помощи каких депутатов правят? Состав представительных органов малых городов Удмуртской Республики // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2019. Т. 13, № 4. С. 44–57. DOI: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А. Динамика межэлитных взаимоотношений на локальном уровне (на примере аграрного муниципального района Пермского края) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 319–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-319-334.

Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2: Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2005. С. 226–267.

Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. Аналитический доклад. М.: Ин-т социологии РАН, 2004. 147 с.

Маркин В. В., Воронов В. В. Малые города России: экспертное измерение государственной политики // Власть. 2019. Т. 27, № 6. С. 103–108. DOI: 10.31171/vlast.v27i6.6835.

Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. С. 92–101. DOI: 10.17976/jpps/2005.03.08.

Панкевич Н. В. Местное самоуправление в системе государственной власти // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 62–77. DOI: 10.17976/jpps/2016.02.06.

Панов П. В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–107. DOI: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.

Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

Подвинцев О. Б. Разнообразие малых городов в контексте разнообразия российских регионов // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 6–11.

Пустовойт Ю. А. Как создается режим: властные коалиции в сибирских городах // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 104–118. DOI: 10.17976/jpps/2019.04.08.

Сельцер Д. Г. Прорабы и конструкции: локальная элита и муниципальная власть в России // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2014. № 1. С. 163–176.

Тев Д. Б. Моногорода: «бассейн рекрутирования» глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 414 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Главы малых российских городов: лидерство и эффективность управления // Мир России. Социология. Этнология. 2021. Т. 30, № 1. С. 29–48. DOI: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-29-48.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Лидерство в локальных сообществах: в ком сегодня нуждается муниципальная власть в России // Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 157–170. DOI: 10.17976/jpps/2021.02.11.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Шкель С. Н. Политические установки муниципальных элит в современной России (на примере муниципалитетов Пермского края) // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 119–134. DOI: 10.17976/jpps/2020.06.09.

Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 4. С. 667–686. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Burns J. M. Leadership. New York: Harper and Row, 1978. 530 p.

Logan J. R., Molotch H. L. Urban fortunes: The political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987. 383 p.

Pierre J. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics // Urban Affairs Review. 2014. Vol. 50, № 6. P. 864–889. DOI: 10.1177/1078087413518175.

Shubenkova A. Y. Changes in the model of municipal system in Russia // Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance / Ed. by A. Farazmand. Cham: Springer, 2021. P. 1–15.

Stone C. N. Political leadership in urban politics // Theories of urban politics / Ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995. P. 96–116.

Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989. 314 p.

Hart P. Understanding public leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. 220 p.

Информация об авторе

Витковская Татьяна Борисовна – канд. полит. наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

ORCID: 0000-0003-1281-1292

ResearcherID: L-8284-2018

Электронный адрес: lappanata@gmail.com

Статья получена редакцией 15 августа 2021 года

Принята к печати 11 сентября 2021 года

UDC 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422

FROM LOBBYIST TO EXTRAS: MAIN GROUPS OF MUNICIPAL DEPUTIES IN RUSSIAN MUNICIPALITIES

Tatyana B. Vitkovskaya

Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-1281-1292

ResearcherID: L-8284-2018

E-mail: lappanata@gmail.com

For citation:

Vitkovskaya, T. B. (2021), "From lobbyist to extras: Main groups of municipal deputies in Russian municipalities", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 406–422, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-406-422.

Abstract

Introduction: most studies on authority and governing in Russian municipalities is focused on the executive branch while the representative power issues get less

expert attention. **Objectives:** to identify the main groups of deputies of municipal representative bodies. **Methods:** the article presents some results of an empirical study of local authorities conducted in 66 municipalities of three Russian regions: Sverdlovsk Oblast, Perm Krai and Kirov Oblast. An in-depth study of the public administration system at the local level was carried out in seven municipalities. These are Verkhnyaya Pyshma, Kushva, Sredneuralsk in Sverdlovsk Oblast, Kungur, Chusovoy, Ocher in Perm Krai and Kirovo-Chepetsk in Kirov Oblast. The main method of collecting information is expert interviews (N=10). **Results:** the following groups of deputies of municipal representative bodies were identified: “lobbyists”, “resource-holders”, “experts”, and “extras”. **Conclusions:** groups of municipal deputies differ by a number of parameters, but the most important being the differences in their degree of independence, their affiliation and the view of their own role in the municipal representative body. Municipal administrations and heads of municipalities personally have a high level of control over the extras – the deputies who are the agents of their policy in municipal representative bodies.

Keywords: local government; local government in the Russian Federation; municipal deputy; deputy corps; representative body; local politics

Acknowledgements

The empirical data used in the article was obtained from the research carried out with the financial support of the Russian Humanitarian Science Foundation (RHSF), project no. 17-18-01324 “Representative body of local self-government in a small Russian town: Space of influence and political potential”.

The author expresses his gratitude to colleagues – Petr V. Panov and Oksana A. Ryabova – for their participation in collecting the empirical data.

References

Adiev, A. Z. and Tsibenko, V. V. (2018), “District vs region: Race for power and self-government in Nogai District of Dagestan (event analysis of the 2017 election campaign)”, *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 112–126, doi: 10.17976/jpps/2018.06.08.

Borisova, N. V. and Sulimov, K. A. (2014), “Local government reform in the Perm Region: Inaction in a vicious circle”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 1, pp. 98–115.

Borisova, N. V., Sulimov, K. A. and Kovina, O. V. (2011), “Coalitions in the towns of the Kama region: Factors of formation and preservation of urban political regimes”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 1, pp. 5–14.

Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye elity i politicheskie protsessy* [Single-industry towns of the Middle Urals: local elites and political processes], Publishing House of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

Gelman, V. Ya. (2010), “Power, governance and local regimes in Russia”, *Neprikosnovennyyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 53–62.

Gelman, V. Ya. (2006), “Leviathan's come-back? (Policy of recentralization in contemporary Russia)”, *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 90–109, doi: 10.17976/jpps/2006.02.08.

Gelman, V. Ya. and Ryzhenkov, S. I. (2010), "Local regimes in large cities of Russia: An introduction to the topic", *Neprikosnovennyj zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 49–52.

Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), "Political machines" and their "drivers": Electoral administration at local level", *Politeia*, no. 3, pp. 62–80, doi: 10.30570/2078-5089-2017-86-3-62-80.

Gilev, A. V. and Shevtsova, I. K. (2021), "The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities", *Political science (RU)*, no. 2, pp. 260–281, doi: 10.31249/poln/2021.02.10.

Zuzina, E. B. and Romanovsky, A. A. (2015), "Local government reforms in modern Russia: Theory and practice (on the example of Voronezh Oblast)", *Proceedings of Voronezh State University. Series: History. Political science. Sociology*, no. 2, pp. 66–70.

Kovin, V. S. (2019), "What deputies are used to rule? The composition of the representative bodies of the Udmurt Republic towns through the eyes of the deputies", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no. 4, pp. 44–57, doi: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.

Krasilshchikov, G. G. and Troitskaya, E. A. (2018), "Dynamics of inter-elite relationships at the local level (based on the study of the agrarian municipal district in the Perm Region)", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 319–334, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-319-334.

Lankina, T. (2005), "Local government reforms under Putin", in Petrov, N. (ed.), *Federal'naya reforma 2000–2004. Tom 2: Strategii, instituty, problem* [Federal reform 2000–2004. Vol. 2: Strategies, institutions, problems], Moscow Public Science Foundation, Moscow, Russia, pp. 226–267.

Lapina, N. and Chirikova, A. (2004), *Putinskie reformy i potentsial vliyaniya regional'nykh elit. Analiticheskii doklad* [Putin's reforms and the potential of regional elites' influence. Analytical report], Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Markin, V. V. and Voronov, V. V. (2019), "Small towns of Russia: Expert dimension of state policy", *Vlast' (The Authority)*, vol. 27, no. 6, pp. 103–108, doi: <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i6.6835>.

Nechayev, V. D. (2005), "Decentralization, democratization, and efficiency (reform of federative relations and of local self-government in the light of the theory of efficient decentralization)", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 92–101, doi: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08>.

Pankevich, N. V. (2016), "Local self-government within the state governance", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 62–77, doi: 10.17976/jpps/2016.02.06.

Panov, P. V. (2019), "City councils of small and medium cities in Sverdlovskaya oblast: Potential of autonomy in relations with the city head", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 3, pp. 95–107, doi: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.

Panov, P. V. (2008), "Local politics in different dimensions", *Political science (RU)*, no. 3, pp. 9–31.

Podvintzev, O. B. (2007), "Diversity of small towns in the context of the diversity of Russian regions", in Podvintzev, O. B. (ed.) (2007), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie processy i mestnye soobshchestva v mal'nykh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia, pp. 6–11.

- Pustovoyt, Yu. A. (2019), "How the regime is created: Power coalitions in Siberian cities", *Polis. Political Studies*, no. 4, pp. 104–118, doi: 10.17976/jpps/2019.04.08.
- Seltser, D. G. (2014), "Foremen and constructions: local elite and municipal authorities in Russia", *Pro Nunc. Sovremennye politicheskie processy*, no. 1, pp. 163–176.
- Tev, D. B. (2012), "Monotowns: 'Recruitment pool' of heads of administrations and the specific structure of power", *Administrative Consulting*, no. 3, pp. 74–83.
- Turovsky, R. F. (2015), "Russia's local self-government: The agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 35–51, doi: 10.17976/jpps/2015.02.03.
- Chirikova, A. Ye. and Ledyayev, V. G. (2017), *Vlast' v malom rossiiskom gorode* [Power in a small Russian town], HSE Publishing House, Moscow, Russia.
- Chirikova, A. Ye. and Ledyayev, V. G. (2021), "Leadership and power in a small Russian town", *Universe of Russia. Sociology. Ethnology*, vol. 30, no. 1, pp. 29–48, doi: 10.17323/1811-038X-2021-30-1-29-48.
- Chirikova, A. Ye. and Ledyayev, V. G. (2021), "Leadership in local communities: Who is needed in the municipal government in Russia", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 157–170, doi: 10.17976/jpps/2021.02.11.
- Chirikova, A. Ye., Ledyayev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in a small Russian town: Configuration and interaction of major local actors", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 88–105, doi: 10.17976/jpps/2014.02.07.
- Shkel, S. N. (2020), "Political attitudes of local elites in contemporary Russia (cases of municipalities of the Perm territory)", *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 119–134, doi: 10.17976/jpps/2020.06.09.
- Shkel, S. N. (2018), "Why deputies don't rebel: Political potential of assemblies in small towns of the republic of Bashkortostan", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 667–686, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.
- Burns, J. M. (1978), *Leadership*, Harper and Row, NYC, NY, US.
- Logan, J. R. and Molotch, H. L. (1987), *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Berkeley, CA, US.
- Pierre, J. (2014), "Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 50, no. 6, pp. 864–889, doi: 10.1177/1078087413518175.
- Shubenkova, A. Y. (2021), "Changes in the model of municipal system in Russia", in Farazmand, A. (ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, Springer, Cham, Switzerland pp. 1–15.
- Stone, C. N. (1995), "Political leadership in urban politics", in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London, UK, Thousand Oaks, CA, US, pp. 96–116.
- Stone, C. N. (1989), *Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, University Press of Kansas, Lawrence, KS, US.
- ‘t Hart, P. (2014), *Understanding public leadership*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.

Received August 15, 2021

Accepted September 11, 2021



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 323(470+476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-423-443

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА ПРОСТРАНСТВЕ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА БЕЛАРУСИ И РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

А. Н. СЛУГИНА

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

Для цитирования:

Слугина А. Н. Межрегиональное и трансграничное сотрудничество на пространстве Союзного государства Беларуси и России: проблемы и возможности // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 423–443. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-423-443.

АННОТАЦИЯ

Введение: потенциал роста интеграционной привлекательности Союзного государства Беларуси и России кроется в совершенствовании межрегионального и трансграничного сотрудничества, способного создать новые перспективы его динамичного развития, влияния на мировой рынок и улучшения геополитической ситуации на его внешних границах. **Цель:** верификация проблемного поля и инструментов совершенствования межрегионального и трансграничного взаимодействия на пространстве Союзного государства Беларуси и России. **Методы:** когнитивное картирование, экспертный опрос, сравнение. **Результаты:** выявлены диссонанс в предпочтениях и недостаточное внимание представителей политических элит Российской Федерации и Республики Беларусь к проблематике межрегионального и трансграничного сотрудничества двух стран, неоднозначное видение экспертами российско-белорусских отношений. Среди методов и технологий совершенствования системы межрегионального и трансграничного взаимодействия эксперты выделяют в первую очередь развитие инфраструктуры приграничных территорий. **Выводы:** в дискурсе о межрегиональном и трансграничном сотрудничестве России и Беларуси манифестирующими являются определенные проблемы внутреннего, внешнего и межгосударственного характера. Вместе с тем сфера интеграционного взаимодействия, связь с уровнем Союзного государства не являются приоритетными. Недооценено влияние Союзного государства на совершенствование межрегионального и трансграничного сотрудничества

России и Беларуси. Необходимо консолидированное взаимодействие политических элит и экспертного сообщества обеих стран, что позволит выстроить эффективную стратегию развития России и Беларуси на пути к двусторонней интеграции.

Ключевые слова: взаимодействие; интеграция; межрегиональное сотрудничество; политические элиты; прямые контакты; регион; Союзное государство Беларуси и России; трансграничное сотрудничество

ВВЕДЕНИЕ

Интеграционные процессы между Российской Федерацией и Республикой Беларусь сталкиваются с внешними и внутренними вызовами и угрозами. Новые политические и экономические реалии, деструктивное влияние внешних акторов, наличие серьезных проблем на площадках Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств побуждают страны к углублению разнообразных взаимосвязей, в том числе в плоскости двусторонней интеграции в рамках Союзного государства Беларуси и России.

Значительный потенциал двусторонней интеграции кроется в совершенствовании межрегионального и трансграничного сотрудничества регионов¹ Российской Федерации и Республики Беларусь, способного открыть перед странами реальные перспективы динамичного развития и влияния на мировой рынок. Ведущая роль в этом процессе отводится политическим элитам, потому что они являются системообразующими игроками, вовлечены в процесс принятия решений, и профессиональным экспертам, поскольку они обладают глубокими знаниями и способны оказать заинтересованным лицам консультативную помощь по своевременному обнаружению проблем и негативных состояний, минимизации либо ликвидации их деструктивных последствий.

К настоящему моменту сложился довольно большой круг исследователей, чьи профессиональные интересы прямо или косвенно связаны с проблематикой межрегионального и трансграничного сотрудничества России и Беларуси.

В рассматриваемом нами ракурсе выделим три основные группы работ.

Первая группа посвящена изучению отношений Российской Федерации и Республики Беларусь в фокусе интеграционных процессов (Chaplygin, 2016; Czerewacz-Filipowicz and Konopelko, 2017; Kuzavko et al., 2020; Lavnikovich, 2017; Marin, 2020; Newnham, 2020; Pugačiauskas, 2020; Robinson, 2019; Astapenia and Balkunets, 2016; Косов, 2018; Кохно, 2019; Суздальцев, 2020; Эпштейн и Вильчинский, 2020).

Вторая группа ориентирована на анализ конкретных сфер сотрудничества двух стран, преимущественно экономической (Kamiński and Kamiński, 2017; Салмыгина, 2020; Solovieva, 2018; Беляев, 2018; Еремина, 2020; Шурубович, 2018; Яшева и др., 2017).

Третья группа сосредоточена непосредственно на вопросах межрегионального и трансграничного сотрудничества России и Беларуси (Абрамов

¹ Под регионами в данной статье мы понимаем административно-территориальные единицы Республики Беларусь и субъекты Российской Федерации.

и др., 2016; Абрамов и др., 2017; Дубровина, 2018; Когут и Нурышев, 2020; Лалетина, 2018; Наркевич и Наркевич, 2021; Румянцев и Гончарик, 2019; Траццеская, 2017; Цветкова, 2016).

Несмотря на то, что мнение научных и экспертных кругов о содержании и динамике российско-белорусского взаимодействия уже сформировалось, проблематика межрегионального и трансграничного сотрудничества двух стран остается до сих пор малоизученной, особенно в контексте сопряжения интеграционных и иных тенденций. Научная новизна данного исследования заключается в выявлении – на основе анализа восприятия экспертного сообщества и паттернов мышления политических элит Российской Федерации и Республики Беларусь – ключевых проблем и инструментов совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества на пространстве Союзного государства.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Политическая элита Российской Федерации и Республики Беларусь закрыта для общения, поэтому для анализа взглядов ее представителей на межрегиональное и трансграничное взаимодействие стран было выбрано когнитивное картирование. Состав элит, включенных в процесс принятия решений в области межрегионального и трансграничного сотрудничества, определялся с привязкой к формальному (должностному) критерию, то есть учитывалась занимаемая ими должность в органах власти и управления России и Беларуси на национальном и региональном уровнях.

Задача проведенного когнитивного картирования заключалась не в глубоком лингвистическом или семиотическом анализе единиц текста, используемых федеральными и региональными политическими элитами, или их эмоциональных компонентов. Речь шла об исследовании конкретных паттернов мышления политических элит двух стран по наиболее важным вопросам межрегионального и трансграничного взаимодействия в рамках Союзного государства. Размышления руководителей регионов России и Беларуси по этим вопросам содержатся в информационно-интеграционном проекте «Приоритетные направления развития регионального сотрудничества как ключевого фактора союзного строительства» (Гусев и Залесский, 2018), реализованном в 2018 году при поддержке Посольства Российской Федерации в Республике Беларусь.

С помощью инструментов поиска ключевых слов «межрегиональное», «трансграничное», «сотрудничество», «взаимодействие», «связи», «уровень» были отобраны тексты представителей политических элит двух стран, имеющие отношение к изучаемой тематике. Несмотря на то, что подобные тексты составляются командой помощников, они проходят согласование у руководителей, поэтому будем отталкиваться от того, что данные тексты отражают паттерны мышления именно представителей политической элиты.

С помощью инструментов поиска ключевых слов были отобраны 12 текстов десяти представителей политических элит Российской Федерации

и Республики Беларусь (по пять с каждой стороны), а также двух председателей верхних палат парламентов (табл. 1). Все должности названы по состоянию на 2018 год.

Таблица 1 / Table 1

**Представители политических элит Российской Федерации и Республики Беларусь /
Representatives of the political elites of the Russian Federation and the Republic of Belarus**

Страна	ФИО	Должность
Российская Федерация	Валентина Матвиенко	Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
	Денис Гуляев	Руководитель Аппарата Администрации Псковской области
	Михаил Ерохин	Директор департамента экономического развития Брянской области
	Олег Кувшинников	Губернатор Вологодской области
	Максим Решетников	Губернатор Пермского края
	Андрей Тарасенко	Временно исполняющий обязанности губернатора Приморского края
Республика Беларусь	Михаил Мясникович	Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь
	Владимир Дворник	Председатель Гомельского областного исполнительного комитета
	Сергей Железняк	Председатель комитета экономики Минского областного исполнительного комитета
	Владимир Кравцов	Председатель Гродненского областного исполнительного комитета
	Анатолий Лис	Председатель Брестского областного исполнительного комитета
	Руслан Страхар	Председатель комитета экономики Могилевского областного исполнительного комитета

Большинство текстов затрагивают не только вопросы, рассматриваемые в рамках данного исследования, поэтому из них были отобраны лишь необходимые фрагменты. По отдельности интерпретированные результаты фрагментов текстов представителей политических элит России и Беларуси сведены в соответствующих когнитивных картах. Узлами когнитивных карт стали аргументы большинства, одного или нескольких должностных лиц, представленных в табл. 1. Это позволило выделить их в качестве интеграторов дискурса политических элит Российской Федерации или Республики Беларусь: контекстный интегратор, интегратор-решение, интегратор-проблема. Тезисы-синонимы представлены одним интегратором. Большая роль в этом процессе отводится исследователю, интерпретирующему текст с использованием формальной логики и причинно-следственных связей.

Построенная на основе отобранных текстов когнитивная карта дискурса политической элиты Республики Беларусь состоит из 106 узлов и 165 связей, а Российской Федерации – из 99 узлов и 126 связей. Обе карты включают

в себя паттерны мышления в плоскости регион – государство, регион – регион и государство – государство. Для визуализации когнитивных карт использовалась программа “Microsoft NodeExcel”.

Результаты когнитивного картирования сопоставлялись с результатами формализованного заочного экспертного опроса, проведенного автором в 2020 году. Он был ориентирован на выявление особенностей восприятия экспертным сообществом ключевых проблем совершенствования межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси на современном этапе. Отбор происходил по методу типичных представителей. Генеральную совокупность составили представители научного сообщества двух стран, имеющие ученую степень кандидата или доктора наук, в чью область интересов входят российско-белорусские отношения. В выборочную совокупность были включены 15 кандидатов и докторов социологических, политических, географических, экономических, исторических наук из Пскова, Минска, Пинска, Белгорода, Калининграда, Санкт-Петербурга, Витебска и других городов. Представительство городов связано с диспропорциями исследовательского сообщества, изучающего российско-белорусские отношения. Соотношение исследователей из Российской Федерации и Республики Беларусь составило 7/8.

Анкета включала 25 вопросов смешанного типа с возможностью указания одного или нескольких вариантов ответа, а также своего варианта в графе «другое». Отсутствие открытых вопросов обуславливалось сложностью исследуемой темы и недостаточностью узкоспециализированных экспертов в области межрегионального и трансграничного сотрудничества России и Беларуси.

Все вопросы анкеты можно разделить на три блока. Первый блок был посвящен определению факторов, оказывающих наибольшее влияние на формирование и динамику системы межрегионального и трансграничного взаимодействия, и факторов, этому препятствующих. Второй блок ориентирован на выявление главных проблем в сфере межрегионального и трансграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь. Третий блок вопросов анкеты сфокусирован на выявлении вероятных механизмов, методов и технологий совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества двух стран.

Методами анализа и представления данных стали одномерный и двумерный анализ в программе “SPSS Statistics”.

Сопоставление российской и белорусской управленческих практик, восприятия экспертами и политическими элитами двух стран анализируемой проблемы способствовало эмпирическим обобщениям, которые могут быть приняты во внимание при разработке и внедрении интеграционной стратегии Российской Федерации и Республики Беларусь.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По мнению экспертного сообщества, на формирование и динамику системы межрегионального и трансграничного взаимодействия Российской Федерации и Республики Беларусь наибольшее влияние оказывают три фактора: пространственно-географический, экономический и истори-



Рис. 1. Положение межрегионального сотрудничества в центральной казуальной связи (Республика Беларусь) / Fig. 1. The position of interregional cooperation in the central casual communication (the Republic of Belarus)

ческий. Многие специалисты также выделяют важность социокультурного, политико-правового, внешнеполитического и геополитического факторов, однако в гораздо меньшей степени.

Следует отметить, что белорусские эксперты придают сравнительно большее значение социокультурному и геополитическому факторам в развитии межрегиональных и трансграничных отношений между странами, чем российские эксперты.

С помощью когнитивного картирования выявлен диссонанс в приоритетах представителей политических элит Российской Федерации и Республики Беларусь. Центральным понятием карты дискурса политической элиты Беларуси оказался контекстный интегратор «межрегиональное (региональное) сотрудничество» (рис. 1). Ближайшую периферию составляют следующие понятия: «регион Российской Федерации», «региональные политические элиты», «Российская Федерация», «регион Республики Беларусь», «конкурентная продукция», «проекты», «промышленная кооперация». Отдаленную периферию – «прямые контакты», «рабочие группы», «отношения региона с Российской Федерацией» и др. Центральным понятием карты дискурса политической элиты России оказался контекстный интегратор «прямые контакты/связи». Ближайшую периферию образуют понятия: «регион Российской Федерации», «отношения региона с Республикой Беларусь», «межрегиональное сотрудничество» (рис. 2), «рабочие группы», «региональные политические элиты», «государственные политические элиты», «проекты». Отдаленную периферию: «Республика Беларусь», «наука», «промышленная кооперация» и др. В рамках нашего исследования контекстные интеграторы обладают наибольшим весом. Понятие трансграничного сотрудничества в дискурсе политических элит обеих стран не используется.

Как отмечают эксперты, совершенствованию системы межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси препятствуют отсут-

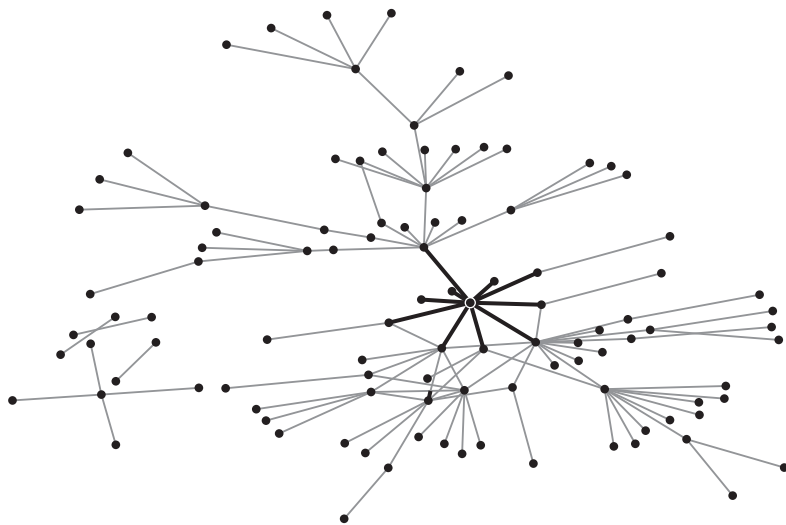


Рис. 2. Положение межрегионального сотрудничества в центральной казуальной связи (Российская Федерация) / Fig. 2. The position of interregional cooperation in the central casual communication (the Russian Federation)

ствие консенсуса между политическими элитами двух стран; ситуативность реагирования на актуальные вызовы, отсутствие четкой стратегии, учитывающей особенности региона; недостаточный уровень развития местного (само)управления. Многие исследователи выделили в числе главных такие проблемы, как медленный и сложный процесс принятия решений, политический режим в России и Беларуси, отсутствие эффективной системы научного обеспечения межрегионального и трансграничного взаимодействия, активность сторонних интеграционных объединений, пассивность региональных и локальных политических элит.

При сопоставлении ответов экспертов из Российской Федерации и Республики Беларусь обнаружено, что проблематика фрагментации политических элит, пассивности гражданского общества, региональных и локальных политических элит, некомпетентности управленческих кадров, зависимости бизнеса от политических установок в большей мере акцентирована белорусской стороной.

Главными проблемами в сфере межрегионального и трансграничного сотрудничества, согласно ответам экспертов, являются следующие: трудности политического диалога между странами; сдерживание сотрудничества национальными законодательствами на фоне несовершенства интеграционных механизмов; последствия обострения геополитической ситуации по периметру границ Союзного государства; недостаточная финансовая база регионального и местного уровня; низкий уровень жизни населения приграничных территорий двух стран (отмечается исключительно белорусскими экспертами); пассивность политических элит (также выделяется лишь экспертами из Беларуси).

Белорусские эксперты, в отличие от российских, выделяют также в качестве проблем недостаточный уровень межрегионального партнерства, медленный процесс принятия решений политическими элитами, отсутствие необходимой инфраструктуры, неудовлетворительное состояние норма-

тивной базы в сфере межрегионального и трансграничного сотрудничества.

Российские эксперты артикулируют ориентацию России и Беларуси на проекты государственного уровня, доминирование политических интересов при выборе направлений развития регионов.

Согласно результатам, полученным в ходе когнитивного картирования, в паттернах мышления политических элит Республики Беларусь актуализируются следующие интеграторы-проблемы: недостаточность темпов союзного государственного строительства в научно-технологической сфере; необходимость участия в мировой торговле; неудовлетворенность внутренних потребностей; неустойчивое функционирование единых рынков, ограниченность передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; необходимость увеличения товарооборота двух стран до 50 млрд долл. США в год; недостаточность совместных проектов на региональном уровне; частичная реализация принятых решений и подписанных соглашений, в том числе в рамках Евразийского экономического союза; нарастание вызовов и угроз, обострение конкуренции на международных рынках; опасность утраты молодежью интереса к интеграционным форматам; недооценка роли академических и научно-исследовательских организаций при принятии решений о выборе союзных программ; недостаточная эффективность союзного строительства; слабое обеспечение передачи научных знаний и разработок; недостаточный учет приоритетов научно-технического развития как обеих стран в целом, так и отдельных их регионов по самым разным направлениям экономического и социального развития. Другими словами, акценты сделаны на проблемах торговли, научной деятельности и интеграционной стратегии. Следует отметить, что указанные интеграторы-проблемы не сформировали плотных узлов и чаще всего имеют единичную связь с другими узлами когнитивной карты.

Интегратор-проблема в дискурсе исследуемых политических элит Российской Федерации отсутствует. Однако стоит отметить, что представители политических элит других регионов России: Новосибирской, Астраханской, Ярославской, Смоленской, Новгородской, Ульяновской, Вологодской и Сахалинской областей, г. Москвы, Чувашской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа, – в чьих текстах не встречаются понятия межрегионального, трансграничного сотрудничества и их синонимов, указывают на ряд проблем в отношениях Российской Федерации и Республики Беларусь – в академической, научно-исследовательской области, проектной работе, экспортной деятельности.

Степень внимания участников общегосударственного политического процесса двух стран к проблематике совершенствования системы межрегионального и трансграничного взаимодействия в целом недостаточна. Так считают 14 экспертов из 15-ти.

Кроме того, в результате построения в программе “SPSS Statistics” таблицы сопряженности ответов на вопрос «Как, на Ваш взгляд, можно оценить уровень взаимодействия России и Беларуси в области межрегионального и трансграничного сотрудничества?» с ответами, связанными со страновой принадлежностью экспертов, было обнаружено, что и среди экспертного сообщества России, и среди экспертного сообщества Беларуси нет однозначного видения текущей ситуации. Одни эксперты считают, что обе страны показывают

стремление к сотрудничеству, другие – что уровень сотрудничества снижается. Были и те, кто затруднились дать ответ. Отсутствует согласованное мнение и между экспертами. Большинство российских экспертов склонны считать, что страны стремятся к сотрудничеству, а большинство белорусских экспертов – что уровень сотрудничества снижается (рис. 3).



Рис. 3. Уровень взаимодействия Российской Федерации и Республики Беларусь в области межрегионального и трансграничного сотрудничества /

Fig. 3. The level of interaction between the Russian Federation and the Republic of Belarus in interregional and cross-border cooperation

Статистические сведения, полученные по Хи-квадрату, также указывают, что связь между ответами на указанный вопрос и страновой принадлежностью экспертов прослеживается слабо (табл. 2). Критические значения Хи-квадрата Пирсона при уровне асимптотической значимости 0,658 от 3 степени свободы составляет от 1,424 до 2,366. Мы получили среднее значение 1,607. С поправкой на правдоподобие, связь между ответами снижается. Асимптотическая значимость величиной 0,658 говорит о том, что результат статистически значим и достоин содержательной интерпретации.

Таблица 2 / Table 2

Критерии хи-квадрат / Chi-squared test

Критерии	Значение	Степень свободы	Асимптотическая значимость (2-сторонняя)
Хи-квадрат Пирсона	1,607*	3	0,658
Отношения правдоподобия	1,999	3	0,573
Количество допустимых наблюдений	15	–	–

Примечание: *Для числа ячеек 8 (100,0 %) предполагается значение меньше 5. Минимальное предполагаемое число равно 0,47.

При имеющихся ограничителях и проблемах необходимо определить вероятные механизмы, методы и технологии совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества России и Беларуси. Эксперты к таковым относят: формирование государственной политики в области трансграничного сотрудничества и регионального развития; унификация и гармонизация законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства; расширение финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов; экспертное сопровождение (профессиональная экспертиза) на всех этапах процесса принятия решений и их реализации.

В результате построения таблицы сопряженности ответов на вопрос «Какие механизмы совершенствования системы межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси представляются Вам важнейшими?» с переменными, связанными со страновой принадлежностью экспертов, было обнаружено, что белорусским экспертным сообществом, в отличие от российского, акцентируется важность использования таких механизмов, как расширение участия политических партий и общественных объединений по вопросам межрегионального и трансграничного взаимодействия, стратегическое планирование развития приграничных территорий, развитие государственно-частного партнерства, привлечение средств международной технической помощи. Для экспертов из Беларуси более актуальным представляется механизм передачи межрегионального сотрудничества в управление отдельного ведомства.

Согласно результатам, полученным в ходе когнитивного картирования, в паттернах мышления политических элит Республики Беларусь выделяются следующие интеграторы-решения: унификация и гармонизация национальных законодательств; активное участие всех заинтересованных агентов – от союзных интеграционных структур и центральных органов двух стран до региональных властей; широкий подход к белорусско-российскому сотрудничеству; оперативное решение вопросов согласования союзных программ в некоторых ведомствах; акцент на специализации регионов; согласование стратегических планов научно-технологического развития; наращивание производства и привлечение инвесторов; быстрые конкретные действия исполнителей по реализации принятых на высшем уровне решений; усиление внимания к сотрудничеству в сфере молодежной политики, своевременное реагирование на запросы молодежи; организация совместных рабочих групп по областям научных исследований между организациями отдельных регионов Союзного государства; активное использование государственно-частного партнерства; финансовая помощь предприятиям всех форм собственности; включение региональных учреждений высшего образования в состав экспертных организаций, принимающих решения о выборе союзных программ; функционирование постоянно обновляемой электронной базы запросов и предложений конкретных организаций по научно-технической продукции, научным исследованиям, актуальным по каждому региону; непосредственный контакт с потенциальными заказчиками и партнерами по предполагаемым проектам в форме организации систематических бирж контактов, презентации проектов, грантов на участие в данных мероприятиях; взаимное признание аттестатов соответствия на выполнение опытно-конструкторских работ и инжинирин-

говых услуг, оказываемых научными и научно-образовательными организациями Союзного государства; создание единого информационного центра по формированию заказов конкретных предприятий на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технических работ.

В дискурсе представителей политических элит исследуемых регионов России интеграторы-решения не обнаружены. Ряд решений предложен представителем г. Москвы в IT-области.

Среди методов и технологий, необходимых для совершенствования системы межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси, эксперты выделяют в первую очередь развитие инфраструктуры приграничных территорий. Наиболее актуальны для белорусских экспертов геостратегическое обоснование развития страны, регионов и муниципалитетов в контексте изменения внешней и внутренней ситуации; эффективная реакция на запрос «снизу» (от регионов, муниципалитетов); комплексная оценка потенциалов, процессов их реализации и капитализации на всех уровнях территориального управления.

Кроме того, были также отмечены повышение квалификации политических элит на всех уровнях; объединение энергетических систем; организация дискуссионных площадок и инициативных форумов; повышение участия региональных и локальных элит в принятии решений (более актуально для России); обновление кадрового состава управленческой элиты на всех уровнях (более актуально для Беларуси); поддержка гражданских проектов и сотрудничества между местными неправительственными организациями (более актуально для Беларуси). Только эксперты из Беларуси выделили развитие межведомственного взаимодействия между государствами; использование результатов опросов общественного мнения, размещение соответствующего контента в сети Интернет и изучение реакции на него; создание единой денежной единицы; формирование общего рынка ценных бумаг.

При совершенствовании межрегионального и трансграничного сотрудничества на различных этапах (точках контроля) целесообразно проводить оценку ситуации с использованием критериев эффективности для своевременной корректировки реализуемой стратегии. Большинство экспертов считают, что с учетом проблематики данного исследования главным критерием является показатель качества жизни населения региона (территории). Помимо этого, на их взгляд, следует ориентироваться на стоимостной объем взаимных потоков товаров и услуг граничащих территорий соседних государств; повышение инвестиционной привлекательности региона; обеспечение сотрудничества программно-стратегическими и нормативно-правовыми документами.

При построении таблицы сопряженности ответов на вопрос «Какие критерии эффективности межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси должны быть, по Вашему мнению, определяющими?» с переменными страновой принадлежности экспертов, обнаружено некоторое расхождение во взглядах экспертов двух стран. Для Республики Беларусь значимыми являются наличие транспортно-логистических сетей, соединяющих приграничные регионы государств-участников трансграничного сотрудничества; уровень социальной и национальной напряженности; позиция в миро-

вой хозяйственной системе, при том, что эксперты из России эти критерии совсем не называли. В качестве определяющих критериев они указывали на объем туристических потоков и достаточность экономической комплементарности отраслей региональной экономики.

ОБСУЖДЕНИЕ

Результаты, полученные в ходе исследования, позволяют сделать ряд выводов.

Российские политические элиты уделяют недостаточное внимание роли регионов Беларуси в развитии межрегионального и трансграничного сотрудничества обеих стран, предпочитая прямые контакты с центральными органами. Меньше, чем политические элиты Республики Беларусь, они придают значение науке в качестве драйвера развития межрегионального и трансграничного сотрудничества. Обнаружены артикуляция роли центральных органов и их представителей в выстраивании отношений с Беларусью, а также диаметрально противоположный взгляд на роль рабочих групп в данном процессе. При этом белорусские политические элиты сфокусированы на межрегиональном сотрудничестве во всех сферах с доминированием интересов в конкурентном производстве и промышленной кооперации.

Структура дискурса политических элит Российской Федерации и Республики Беларусь в отношении межрегионального и трансграничного сотрудничества выстроена не по принципу «проблема – решение», а по принципу разделения на внутреннее и межгосударственное. Доминирование контекстных интеграторов показывает значительную зависимость паттернов мышления от политической повестки. Эксперты из России также выделяют доминирование политических интересов при выборе направлений развития регионов и значимость внутригосударственных ограничителей, в том числе связанных с особенностями политических режимов, в качестве одних из главных проблем и препятствий на пути совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества. Меньше всего акцентируются сдерживающие факторы, обнаруживающие себя за пределами союзного пространства.

Проблематика, артикулированная представителями политических элит из Беларуси, имеет преимущественно интеграционный характер и не затрагивает проблемы, непосредственно относящиеся к системе межрегионального и трансграничного сотрудничества. Основные акценты расставлены в сферах торговли и научно-исследовательской деятельности. Исключением является интегратор-проблема «необходимо активизировать реализацию совместных проектов на региональном уровне».

Наиболее значимые проблемы совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества, по мнению экспертов двух стран, носят интеграционный характер. Главная из них – трудности политического диалога России и Беларуси. Белорусские эксперты, в отличие от российских, по многим пунктам отдают предпочтение внутренним проблемам, связанным с регионами и политическими элитами, но и те, и другие одинаково отмечают недостаточное внимание политических элит к проблематике взаимодействия России и Бела-

руси. Между тем именно политические элиты имеют влияние на процесс принятия внешнеполитических и внешнеэкономических решений в государстве, чем и обусловлена та большая роль в процессе совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества, которая отводится им экспертами.

Политические элиты России не связывают развитие прямых связей с Беларусью с межрегиональным и трансграничным сотрудничеством, поэтому проблематика такого сотрудничества в исследовательском поле не представлена. Тем не менее следует отметить, что проблематика, выделенная российскими политическими элитами за пределами исследования, согласовывается с проблематикой межрегионального и трансграничного сотрудничества, обозначенной белорусской стороной.

Политические элиты Республики Беларусь предлагают множество решений для артикулированных проблем. Часть из них идентичны позициям экспертов России и Беларуси, а именно: унификация и гармонизация национальных законодательств; согласование стратегических планов научно-технологического развития; активизация сотрудничества в сфере молодежной политики; своевременное реагирование на запросы молодежи; расширение государственно-частного партнерства; включение региональных учреждений высшего образования в состав экспертных организаций, принимающих решения о выборе союзных программ. В то же время политические элиты Российской Федерации по сути никаких решений не предлагают.

Что касается роли Союзного государства в процессе совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества, то можно отметить, что в качестве интегратора когнитивной карты оно находится на периферии центральных казуальных связей. Таким образом, его роль в развитии межрегионального и трансграничного сотрудничества, как и регионов России и Беларуси, политическими элитами не раскрывается. Незначительная часть проблем указана политическими элитами в союзном ключе. Эксперты двух стран среди главных проблем союзные не отмечают. Проблематика, связанная с работой Союзного государства, отсутствует.

Белорусские эксперты, в отличие от российских, предлагают более широкий диапазон механизмов, методов и технологий совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества, которые к тому же имеют разную актуальность для сторон.

Согласно полученным результатам экспертного опроса на формирование и динамику системы межрегионального и трансграничного взаимодействия наибольшее влияние оказывают пространственно-географический, экономический и исторический факторы, что необходимо учитывать при принятии решений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, мы видим, что развитие межрегионального и трансграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь сталкивается с рядом нерешенных проблем. Их понимание позволит в будущем обнаружить дополнительные точки соприкосновения на союзном пространстве.

Для улучшения сложившейся ситуации полагаем необходимым принять следующие меры:

- при формировании стратегии совершенствования межрегионального и трансграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь принимать во внимание те или иные факторы в зависимости от доли их влияния на динамику межрегионального и трансграничного сотрудничества;
- формировать стратегию и проводить ее балансировку с опорой на научное сообщество;
- увеличивать долю регионального компонента в стратегии развития российско-белорусских отношений;
- использовать критерии эффективности с учетом особенностей конкретной страны для своевременной корректировки реализуемой стратегии и проводить оценку по тем критериям, которые актуальны и значимы на данном этапе;
- вести переговоры на основе заранее проработанных приоритетных ориентаций союзника;
- формировать согласованное и консолидированное видение совместного развития с учетом интересов и взглядов союзника;
- использовать потенциал трансграничного сотрудничества;
- развивать гражданское общество и поддерживать инициативы «снизу»;
- учитывать ограничители, связанные с внутренней политикой государства, но не превращать их в главный детерминант взаимоотношений;
- повышать степень внимания участников общегосударственного политического процесса двух стран к проблематике совершенствования системы межрегионального и трансграничного взаимодействия России и Беларуси и Союзного государства.

Эффект от внедрения указанных общих мер должен быть серьезно усилен разработкой и реализацией конкретных проектов с участием регионов двух стран. Стартовой площадкой может стать многосторонний проект, охватывающий территории приграничных регионов России и Беларуси, причем с вовлечением не только собственно регионов, но и иных субъектов приграничного сотрудничества, в том числе муниципальных образований. Финансовую поддержку проекта могли бы обеспечивать как интегрирующиеся государства, так и заинтересованные хозяйствующие субъекты, получающие льготы как ведущие инвесторы. При разработке подобного проекта целесообразно учесть опыт функционирования «внутренних» преференциальных территорий. Кроме того, проект мог бы стать частью профильной союзной программы и получать финансирование также из бюджета Союзного государства, что способствовало бы взаимодополняемости разных форм сотрудничества России и Беларуси. Гипотетическая приграничная преференциальная территория обладает потенциалом образования внутренних кластеров на основе ряда критериев однородности. Тем более для этого имеются предпосылки на практике, некие их «прообразы», представленные, например, неко-

торами инициативами в области туризма и экологии².

Предлагаемый проект, являясь, по сути, моделью «союза в миниатюре», призван наглядно демонстрировать преимущества углубления сотрудничества на разных уровнях, быть драйвером развития, как приграничных территорий, так и дееспособности Союзного государства, спроса на интеграцию среди населения обеих стран. В перспективе проект мог бы быть постепенно расширен на другие регионы, как минимум, сопредельные с приграничными, с поступательным устранением барьеров для их участия в сотрудничестве. В целом, сделав указанную территориальную зону отправной и приоритетной точкой новой волны развития межрегионального и трансграничного сотрудничества, можно было бы добиться существенных успехов и в плоскости союзной интеграции. Для разработки и тем более осуществления данного проекта потребуются значительные средства и квалифицированные специалисты, поэтому важно своевременно решить комплекс финансовых, правовых и прочих взаимосвязанных вопросов. Степень вероятных опасений политического плана (вторжение в сферы интересов элитных групп, утрата ими достигнутых позиций и пр.) первоначально может быть снижена приданием преференциальным территориям временного статуса и интерпретацией соответствующих проектов как пилотных.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ), проект № 21-011-31086 «Вызовы и возможности для Союзного государства Беларуси и России: внутреннее и внешнее измерения».

Библиографический список

Абрамов Р. А., Стрельченко С. Г., Дервянко С. В. Межрегиональное сотрудничество в интеграционных процессах Союзного государства // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 153–173. DOI: 10.14530/se.2016.4.153-173.

Абрамов Р. А., Стрельченко С. Г., Сурилов М. Н. Развитие межрегиональных связей в социальной сфере как важный резерв укрепления отношений в Союзном государстве // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10, № 3. С. 134–149. DOI: 10.15838/esc/2017.3.51.7.

Беляев С. А. Внешнеторговые отношения России и Республики Беларусь на фоне экономических санкций // Региональный вестник. 2018. № 6. С. 46–48.

Гусев К., Залесский Б. Приоритетные направления развития регионального сотрудничества как ключевого фактора союзного строительства: информ.-

² О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о создании трансграничной особо охраняемой природной территории «Заповедное Поозерье» [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.09.2017 № 2074-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/436770690> (дата обращения: 01.07.2021).

интеграц. проект. Минск: Бизнесофсет, 2018. 392 с.

Дубровина О. Ю. Приграничное сотрудничество как форма межрегионального взаимодействия и регионализации // Власть. 2018. Т. 26, № 8. С. 97–102. DOI: 10.31171/vlast.v26i8.6051.

Еремينا Н. В. Экономическое взаимодействие России и Беларуси в рамках Союзного государства: задачи, проблемы, достижения // Общественные науки и современность. 2020. № 5. С. 131–141. DOI: 10.31857/S086904990012328-2.

Когут В. Г., Нурышев Г. Н. Форумы регионов Беларуси и России – фундамент союзного строительства // Управленческое консультирование. 2020. № 1. С. 27–34. DOI: 10.22394/1726-1139-2020-1-27-34.

Косов А. П. Западные исследователи о развитии белорусско-российской интеграции в конце XX – начале XXI века // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А. Гуманитарные науки. 2018. № 1. С. 30–38.

Кохно П. А. Белорусско-российские интеграционные процессы на современном этапе // Общество и экономика. 2019. № 3. С. 172–181. DOI: 10.31857/S020736760004299-7.

Лалетина А. С. Межрегиональное сотрудничество Республики Беларусь и Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 1. С. 131–134.

Наркевич Л. В., Наркевич Е. А. Состояние и перспективы развития межрегионального сотрудничества России и Беларуси // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. Вып. 4. Ч. 1 / Под ред. В. И. Герасимова. Москва: ИНИОН РАН, 2021. С. 248–255.

Румянцев В. А., Гончарик Н. В. Межрегиональное сотрудничество в рамках Союзного государства как элемент социально-экономического развития регионов Беларуси и России // Россия: тенденции и перспективы развития: сб. трудов конф. / Под ред. В. И. Герасимова. М.: ИНИОН РАН, 2019. С. 229–233.

Салмыгина Е. Д. Россия-Беларусь: многостороннее экономическое сотрудничество и его перспективы // Альманах «Крым». 2020. № 21. С. 47–59.

Суздальцев А. И. Кризис Союзного государства Белоруссии и России // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64, № 3. С. 56–67. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-3-56-67.

Трацевская Л. Ф. Приграничное экономическое сотрудничество Витебской области с регионами Российской Федерации как фактор становления Союзного государства Беларуси и России // Ценностные ориентации и историческое сознание населения белорусско-российского приграничья: материалы междунар. науч.-практ. заоч. конф. / Под ред. Н. М. Прищепа, В. А. Космача, С. П. Кулика и др. Витебск: Витеб. гос. ун-т им. П. М. Машерова, 2017. С. 194–196.

Цветкова О. В. Трансграничное сотрудничество приграничных субъектов Российской Федерации // PolitBook. 2016. № 4. С. 96–107.

Шурубович А. В. Экономическое взаимодействие России и Белоруссии: интеграционные проекты и национальные интересы. М.: ИЭ РАН, 2018. 96 с.

Эпштейн В. А., Вильчинский А. С. Проблемные узлы интеграционного взаимодействия России и Белоруссии // Мир русскоговорящих стран. 2020. № 1. С. 22–34. DOI: 10.20323/2658-7866-2020-1-3-22-34.

Яшева Г. А., Плахин А. Е., Завиваев Н. С. Международные кластеры в повышении конкурентоспособности экономики России и Беларуси в рамках Союзного государства // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6, № 3. С. 279–284.

Astapenia R, Balkunets D. Belarus-Russia relations after the Ukraine conflict. Minsk–London: Ostrofski Centre; Belarus Digest, 2016. 23 p.

Chaplygin V. The policy of regional convergence in Russia-Belarus integration: Prospects for development // Baltic Region. 2016. Vol. 8, № 4. P. 69–78. DOI: 10.5922/2079-8555-2016-4-6.

Czerewacz-Filipowicz K., Konopelko A. The union state of Russia and Belarus // Czerewacz-Filipowicz K., Konopelko A. Regional integration processes in the Commonwealth of Independent States. Cham: Springer, 2017. P. 47–54. DOI: 10.1007/978-3-319-47563-9_1.

Kaminski A. Z., Kaminski B. Political economy of Belorussian-Russian conundrum: Between a rock and a hard place? // WSiZ Working Paper Series. 2017. № 21. 38 p. DOI: 10.13140/RG.2.2.12048.61446.

Kuzavko A., Silchenkova S., Kirillova E. Main tendencies of economic development of the cross-border regions of Russia and Belarus in the conditions of interstate integration // Proceedings of the International scientific conference “Far East Con” (ISCFEC 2020), Vladivostok. Oct. 1–4, 2020 / Ed. by D. B. Solovov. Dordrecht: Atlantis Press, 2020. P. 870–881. DOI: 10.2991/aebmr.k.200312.120.

Lavnikovich D. Russia and Belarus: Friendship on the brink of war // Current Digest of the Post-Soviet Press. 2017. Vol. 69, № 7. P. 10–11. DOI: 10.21557/DSP.48459365.

Marin A. The union state of Belarus and Russia. Myths and realities of political-military integration. Vilnius: Vilnius Institute for Political Affairs, 2020. 39 p.

Newnham R. Russia and Belarus: Economic linkage in a patron-client relationship // Journal of Belarusian Studies. 2020. Vol. 9, № 1. P. 3–26. DOI: 10.30965/20526512-12340002.

Pugačiauskas V. The Russian-Belarusian integration: Political puzzles of “31 roadmaps” // Lithuanian Annual Strategic Review. 2020. Vol. 18, № 1. P. 177–193. DOI: 10.47459/lasr.2020.18.8.

Reforging the weakest link: Global political economy and post-soviet change in Russia, Ukraine and Belarus // Ed. by N. Robinson. London: Routledge, 2019. 176 p.

Solovieva Yu. V. Interaction in the innovative sphere: Russia and CIS countries // 9th International scientific conference “Analysis of International Relations 2018. Methods and models of regional development. Winter edition”, Katowice. Jan. 12, 2018 / Ed. by W. Szkutnik, A. Sączewska-Piotrowska, M. Hadaś-Dyduch et al. Katowice: Publishing House of the University of Economics in Katowice, 2018. P. 140–146.

Информация об авторе

Слугина (Горская) Анастасия Николаевна – научный сотрудник Научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем» ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68

ORCID: 0000-0002-8250-272X

ResearcherID: AAT-5742-2021

Электронный адрес: gorskaya_nastya@mail.ru

Статья получена редакцией 8 июля 2021 года

Принята к печати 6 августа 2021 года

UDC 323(470+476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-423-443

INTERREGIONAL AND CROSS-BORDER COOPERATION WITHIN THE UNION STATE OF BELARUS AND RUSSIA: PROBLEMS AND OPPORTUNITIES

Anastasiia N. Slugina

National Research Mordovia State University,
68 Bolshevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

ORCID: 0000-0002-8250-272X

ResearcherID: AAT-5742-2021

E-mail: gorskaya_nastya@mail.ru

For citation:

Slugina, A. N. (2021), "Interregional and cross-border cooperation within the Union State of Belarus and Russia: problems and opportunities", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 423–443, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-423-443.

Abstract

Introduction: the large growth potential of integration attractiveness of the Union State of Belarus and Russia lies in the improvement of interregional and cross-border cooperation, which can create new prospects for dynamic development and influence on the world market as well as improve the geopolitical situation on the external borders of the Union State. **Objectives:** verification of the problem field and tools for improving interregional and cross-border interaction in the space of the Union State of Belarus and Russia. **Methods:** cognitive mapping, expert survey, comparison. **Results:** the study has revealed the discordance in the Russian and Belarus political elites' preferences, the lack of their attention to the problems of interregional and cross-border cooperation between the Russian Federation and the Republic of Belarus, an ambiguous vision of Russian-Belarusian relations by experts. Among the methods and technologies for improving the interregional and cross-border interaction between Russia and Belarus, experts highlight, first of all, the development of the border areas infrastructure. **Conclusions:** the discourse on interregional and cross-border cooperation between the Russian Federation and the Republic of Belarus manifests certain problems of an internal, external and interstate nature. At the same time,

the political elites and the expert community of the Russian Federation and the Republic of Belarus do not see the sphere of integration interaction and connection with the Union State level as priorities. The influence of the Union State on the improvement of interregional and cross-border cooperation between the Russian Federation and the Republic of Belarus is underestimated. Consolidated interaction of political elites and expert community of the two countries is needed, which will make it possible to form an effective strategy for the development of the Russian Federation and the Republic of Belarus on the way to bilateral integration.

Keywords: interaction; integration; interregional cooperation; political elites; direct contacts; region; Union State of Belarus and Russia; cross-border cooperation

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and Expert Institute for Social Research (EISR), project no. 21-011-31086 “Challenges and opportunities for the Union State of Belarus and Russia: Internal and external dimensions”.

References

Abramov, R. A., Strelchenko, S. G. and Derevyanko, S. V. (2016), “Interregional cooperation within integration processes in the Union State of Russia and Belarus”, *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, no. 4, pp. 153–173, doi: 10.14530/se.2016.4.153-173.

Abramov, R. A., Strelchenko, S. G., and Surilov, M. N. (2017), “Promoting interregional cooperation in the social sphere as an important reserve to strengthen relations within the Union State”, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 10, no. 3, pp. 134–149, doi: 10.15838/esc/2017.3.51.7.

Belyaev, S. A. (2018), “Foreign trade relations between Russia and the Republic of Belarus against the background of economic sanctions”, *Regional'nyi vestnik*, no. 6, pp. 46–48.

Gusev, K. and Zalesskiy, B. (2018), *Prioritetnye napravleniya razvitiya regional'nogo sotrudnichestva kak klyuchevogo faktora soyuznogo stroitel'stva: informatsionno-integratsionnyi proekt* [Priority directions for the development of regional cooperation as a key factor in Union building: Information and integration project], Businessoffset, Minsk, Belarus.

Dubrovina, O. Yu. (2018), “Cross-border cooperation as a form of interregional interaction and regionalization”, *The Authority*, vol. 26, no. 8, pp. 97–102, doi: 10.31171/vlast.v26i8.6051.

Eremina, N. V. (2020), “Economic cooperation between Russia and Belarus within the Union State: Tasks, problems, achievements”, *Social Sciences and Contemporary World*, no. 5, pp. 131–141, doi: 10.31857/S086904990012328-2.

Kogut, V. G. and Nuryshv, G. N. (2020), “Forums of the regions of Belarus and Russia – The foundation of the Union construction”, *Administrative Consulting*, vol. 1, pp. 27–34, doi: 10.22394/1726-1139-2020-1-27-34.

Kosov, A. P. (2018), "Western researchers on the development of the Belarus-Russian integration in the end of the XX – the beginning of the XXI century", *Herald of Polotsk State University. Series A. Humanity Science*, vol. 1, pp. 30–38.

Kokhno, P. A. (2019), "On the present-day Belarusian-Russian integration processes", *Obshchestvo i jekonomika*, vol. 3, pp. 172–181, doi: 10.31857/S020736760004299-7.

Laletina, A. S. (2018), "Interregional cooperation of the Republic of Belarus and the Russian Federation", *Gaps in Russian legislation*, vol. 1, pp. 131–134.

Narkevich, L. V. and Narkevich, E. A. (2021), "The state and prospects for the development of interregional cooperation between Russia and Belarus", in Gerasimov, V. I. (ed.), *Bol'shaya Evraziya: razvitie, bezopasnost', sotrudnichestvo*. [Greater Eurasia: Development, security, cooperation], Yearbook, issue 4, part 1, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN), Moscow, Russia, pp. 248–255.

Rumyantsev, V. A. and Goncharik, N. V. (2019), "Interregional cooperation within the framework of the Union State as an element of the socio-economic development of the regions of Belarus and Russia", in Gerasimov, V. I. (ed.), *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya* [Russia: Trends and prospects of development: proceedings of the conference], Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN), Moscow, Russia, pp. 229–233.

Salmygina, E. D. (2020), "Russia–Belarus: Multilateral economic cooperation and its prospects", *Almanac "Crimea"*, no. 21, pp. 47–59.

Suzdaltsev, A. I. (2020), "The crisis of the Union State of Belarus and Russia", *World Economy and International Relations*, vol. 64, no. 3, pp. 56–67, doi: 10.20542/0131-2227-2020-64-3-56-67.

Tratsevskaya, L. F. (2017), "Cross-border economic cooperation of the Vitebsk region with the regions of the Russian Federation as a factor in the formation of the Union State of Belarus and Russia", in Prishchepa, N. M., Kosmach, V. A., Kulik S. P. et al. (eds.), *Tsennostnye orientatsii i istoricheskoe soznanie naseleniya belorussko-rossiiskogo prigranich'ya* [Value orientations and historical consciousness of the population of the Belarusian–Russian border region: Materials of the international scientific and practical correspondence conference], Vitebsk State University named after P. M. Masherov, Vitebsk, Belarus, pp. 194–196.

Tsvetkova, O. V. (2016), "Cross-border cooperation of border regions of the Russian Federation", *PolitBook*, no. 4, pp. 96–107.

Shurubovich, A. V. (2018), *Ekonomicheskoe vzaimodeistvie Rossii i Belorussii: integratsionnye proekty i natsional'nye interesy* [Economic interaction between Russia and Belarus: Integration projects and national interests], Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Epshteyn, V. A. and Vilchinskii, A. S. (2020), "Major sticking points on the way of integration between Russia and Belarus", *World of Russian-speaking countries*, no. 1, pp. 22–34.

Yasheva, G. A., Plakhin, A. E. and Zavivaev, N. S. (2017), "International clusters in enhancing competitiveness economies of Russia and Belarus within the framework of the Union State", *Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*, vol. 6, no. 3, pp. 279–284.

Astapenia, R. and Balkunets, D. (2016), *Belarus-Russia relations after the Ukraine conflict*, Ostrofski Centre, Belarus Digest, Minsk, Belarus, London, UK.

Chaplygin, V. (2016), "The policy of regional convergence in Russia-Belarus integration: Prospects for development", *Baltic Region*, vol. 8, no. 4, pp. 69–78, doi: 10.5922/2079-8555-2016-4-6.

Czerewacz-Filipowicz, K. and Konopelko, A. (2017), "The Union State of Russia and Belarus", in *Regional integration processes in the Commonwealth of Independent States*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 47–54, doi: 10.1007/978-3-319-47563-9_1.

Kaminski, A. Z. and Kaminski, B. (2017), "Political economy of Belorussian-Russian conundrum: Between a rock and a hard place?", *WSiZ Working Paper Series*, no. 21, 38 p., doi: 10.13140/RG.2.2.12048.61446.

Kuzavko, A., Silchenkova, S. and Kirillova, E. (2020), "Main tendencies of economic development of the cross-border regions of Russia and Belarus in the conditions of interstate integration", in Solovev, D. B. (ed.), *Proceedings of the International scientific conference "Far East Con" (ISCFEC 2020)*, Vladivostok, October 1–4, 2020, Atlantis Press, Dordrecht, Netherlands, pp. 870–881, doi: 10.2991/aebmr.k.200312.120.

Lavnikovich, D. (2017), "Russia and Belarus: Friendship on the brink of war", *Current Digest of the Post-Soviet Press*, vol. 69, no. 7, pp. 10–11, doi: 10.21557/DSP.48459365.

Marin, A. (2020), *The Union State of Belarus and Russia. Myths and realities of political-military integration*, Vilnius Institute for Political Affairs, Vilnius, Lithuania.

Newnham, R. (2020), "Russia and Belarus: Economic linkage in a patron-client relationship", *Journal of Belarusian Studies*, vol. 9, no. 1, pp. 3–26, doi: 10.30965/20526512-12340002.

Pugačiauskas, V. (2020), "The Russian-Belarusian integration: Political puzzles of "31 roadmaps", *Lithuanian Annual Strategic Review*, vol. 18, no. 1, pp. 177–193, doi: 10.47459/lasr.2020.18.8.

Robinson, N. (ed.) (2019), *Reforging the weakest link: Global political economy and post-soviet change in Russia, Ukraine and Belarus*, Revivals, London, UK.

Solovieva, Yu. V. (2018), "Interaction in the innovative sphere: Russia and CIS countries", in Szkutnik, W., Sączewska-Piotrowska, A., Hadaś-Dyduch, M. et al. (eds.), *9th International scientific conference "Analysis of International Relations 2018. Methods and models of regional development. Winter edition"*, Katowice, Jan. 12, 2018, Publishing House of the University of Economics in Katowice, Katowice, Poland, pp. 140–146.

Received July 8, 2021

Accepted August 6, 2021

УДК 327(470+571)(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-444-469

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

О. В. БАХЛОВА

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

И. В. БАХЛОВ

Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

Для цитирования:

Бахлова О. В., Бахлов И. В. Общественные объединения в процессе российско-белорусской интеграции // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 444–469. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-444-469.

АННОТАЦИЯ

Введение: для укрепления Союзного государства Беларуси и России необходимо использовать комплекс эффективных и равноуровневых проинтеграционных механизмов. Важное место среди них занимают общественные объединения, ориентированные на формирование и продвижение позитивной интеграционной повестки, значимой не только для политических элит, но и для населения стран-участниц. **Цель:** проверка гипотезы об агентской функции общественных объединений в процессе российско-белорусской интеграции. **Методы:** традиционное и формализованное изучение документов и интернет-ресурсов, а также бинарный анализ. Хронологические рамки контент-анализа – 2019 год – первая половина 2021 года. **Результаты:** проанализированы программные документы четырех общественных объединений: в Российской Федерации – Общероссийское общественное движение «Народный фронт “За Россию”», или Общероссийский народный фронт, Общероссийская общественная организация «Российский Союз Молодежи»; в Республике Беларусь – Республиканское общественное движение «Белая Русь» и Белорусский республиканский союз молодежи. Определена степень заинтересованности указанных общественных объединений в освещении интеграционной проблематики путем анализа содержания их интернет-ресурсов (официальных сайтов и групп в социальной сети «ВКонтакте»), изучен интерес пользователей к постам по данной проблематике. Авторами даны практические рекомендации для национальных и союзных органов управления. **Выводы:** интеграционная составляющая явно выражена в программных документах двух общественных объединений: Общероссийского народного фронта и Республиканского общественного движения «Белая Русь». Анализ содержания интернет-ресурсов общественных объединений позволяет интерпретировать их позиции как проинтеграционные, но с большой долей условности. Наблюдается устойчивый интерес пользователей к постам по проблематике российско-белорусской интеграции, как, впрочем, и к постам, касающимся других векторов интеграции, в том числе европейскому. В целом рассмотренные общественные объединения не могут быть признаны успешными агентами интеграции. Сложившаяся ситуация может быть скорректирована закреплением особого статуса общественных объединений при органах Союзного государства, разработкой и внедрением новых совместных проектов, расширением информационного сопровождения союзного строительства и пропаганды преимуществ российско-белорусской интеграции.

Ключевые слова: агент; общественная поддержка; общественные объединения; российско-белорусская интеграция; Союзное государство Беларуси и России; союзное строительство

ВВЕДЕНИЕ

Союзное государство Беларуси и России – самый амбициозный интеграционный проект на пространстве Содружества Независимых Государств, не по его пространственным масштабам, а по провозглашаемым учредительным договором 1999 года целям и намерениям сторон. Договор предполагал те степень и форму объединения, которые приближают Союзное государство к (про)федерации. Уникальность и своеобразие данного интеграционного проекта усматриваются в наличии конфедеративных, федеративных и международных связей между странами-участницами, по мере его правового оформления и развития «стали все явственнее проступать и признаки федеративной формы» (Пастухова, 2017, с. 205). Однако в силу ряда причин названная форма пока остается недостижимой; напротив, стороны договора – Российская Федерация и Республика Беларусь – проявили склонность акцентировать свою суверенность. Вопрос о возможностях «разделения», «передачи», «отчуждения» в русле «атомизации суверенитета» или о возникновении «позитивного интеграционного суверенитета» весьма сложен, и в научной литературе решается неоднозначно (Ковалев, 2021; Межевич, 2020; Чиркин, 2019). Не останавливаясь подробно на данном аспекте, отметим, что артикуляция дискурса суверенности может существенно тормозить продвижение интеграционного процесса и препятствовать формированию спроса на объединение у населения двух стран.

Суверенитет – это неотъемлемое свойство государства, а интеграция должна быть основана на учете взаимных интересов и соблюдении принципов добровольности и равноправия. При этом важно не допускать замещения интеграции простыми формами международного сотрудничества. Так, например, в отношении Союзного государства Беларуси и России высказывается мнение, что причины его кризиса «заключаются в подмене экономической и политической интеграции между двумя соседними государствами балансом интересов двух стран» (Суздальцев, 2020, с. 56). Желательно обеспечить определенное равновесие выгод и издержек для каждой из стран – участниц интеграционного объединения, но это скорее идеалистическая конструкция, на деле ситуация складывается далеко не симметрично. Наблюдаются перекосы между желаемым и действительным, (про)интеграционными факторами и механизмами. То же Союзное государство в теоретическом дискурсе критикуется за политизированность, «верхушечность», манипулирование обязательствами и различные интерпретации его участниками достигнутых договоренностей, равно как и видения будущего (Либман, 2012, с. 12–13). Сложившееся положение может быть исправлено либо как минимум скорректировано более широким и активным использованием инструментария «общественной дипломатии», а ее функции возложены в том числе на общественные объединения – внутригосударственные и международные.

Общественные объединения России и Беларуси имеют разные организационные формы. Выделим прежде всего политические партии, общественные организации и общественные движения как наделенные большим объемом правоспособности. Их политическая функциональность актуальна в первую очередь для внутреннего измерения. Хотя следует принимать в расчет ее относительность и ограниченность для обеих стран, особенно Белоруссии, где политические партии не играют заметной роли в электоральных процессах и законодательных структурах и именуются «симулякрами» (Котляров, 2014, с. 67–68). В России также фиксируются проблемы в данной области (Абрадова, 2021). Вместе с тем потенциально общественные объединения, выражающие интересы определенных групп населения, способны более внятно и четко сформулировать чаяния и ожидания не только элит, но и «простых людей», о благе которых много рассуждают представители власти, обосновывая, помимо прочего, побуждения к интеграции и ее смысл. Во внешнем измерении принципиальные рамки акторности общественных объединений формально задаются предписаниями национального законодательства. Так, например, общественные объединения, союзы в Республике Беларусь могут участвовать в создании на территории иностранных государств международных общественных объединений, союзов, вступать в такие международные общественные объединения и союзы; поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соответствующие соглашения и осуществлять иную деятельность, не противоречащую национальному законодательству, в том числе международным договорам Республики Беларусь¹. Сходные положения предусматриваются и для российских общественных объединений².

Для предметного анализа в настоящей статье были отобраны несколько общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь. Учитывая слабость политических партий последней, в фокусе внимания оказались иные формы общественных объединений: в Российской Федерации – Общероссийское общественное движение «Народный фронт “За Россию”», или Общероссийский народный фронт (далее – ОНФ), Общероссийская общественная организация «Российский Союз Молодежи» (далее – РСМ); в Республике Беларусь – Республиканское общественное движение «Белая Русь» (далее – «Белая Русь») и Белорусский республиканский союз молодежи (далее – БРСМ)³.

Ключевыми параметрами выборки выступили: 1) массовость общественного объединения (каждое из названных объединений включает более 100 тыс. участников / сторонников; БРСМ – порядка 470 тыс.); 2) их структурированность (наличие региональных и местных отделений в абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации и во всех регионах Беларуси –

¹ Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 04.10.1994 № 3254-XII. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254> (дата обращения: 20.07.2021).

² Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: Федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 20.07.2021).

³ Данная выборка, разумеется, не охватывает все проинтеграционные общественные объединения национального и международного уровней и не умаляет их важности.

г. Минске и шести областях); 3) партнерские связи (указанные общественные объединения имеют соглашения о партнерстве с другими значимыми участниками политических коммуникаций как во внутреннем, так и во внешнем измерениях, а также между собой – например, между ОНФ и «Белой Русью», РСМ и БРСМ, БРСМ и Ассоциацией молодежных правительств России); 4) активное позиционирование в интернет-пространстве (наличие официальных сайтов, групп в социальных сетях, причем с обширным и обновляемым контентом); 5) возможности наращивания политического потенциала (в первую очередь перспективы преобразования в политическую партию – у ОНФ и «Белой Руси»). Подчеркнем, что в выборку включены некоммерческие общественные объединения, обладающие весомыми ресурсами влияния непосредственно на население интегрирующихся государств, а не опосредованно – через элитные группы (скажем, бизнес-элиты), действующие в общественно-политической сфере.

Цель настоящей статьи – проверка гипотезы об агентской функции общественных объединений в процессе российско-белорусской интеграции. Проверка осуществляется в контексте прояснения перспектив укрепления общественной поддержки союзного строительства и усиления спроса на интеграцию для разных групп населения стран – участниц Союзного государства. Задачи ориентированы на верификацию вклада общественных объединений в укрепление и продвижение самой идеи российско-белорусской интеграции, а также восприятия ими Союзного государства как интеграционного формата. Главные задачи: характеристика программных позиций указанных общественных объединений по Союзному государству; выявление степени заинтересованности в освещении интеграционной проблематики путем анализа содержания их интернет-ресурсов; определение тех событий и мероприятий в рамках Союзного государства, в которых принимают участие рассматриваемые общественные объединения; разработка некоторых практических рекомендаций для национальных и союзных органов управления.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В теории интеграции утвердилось мнение о государствах как субъектах интеграционных процессов. Вместе с тем сторонники различных подходов и версий внутри них полагают возможным рассматривать не только субъектов, но и агентов интеграции. Наиболее примечательны с этой точки зрения работы по неофедерализму, нео- и постнеофункционализму, в которых акцентируются статусно-ролевые характеристики политических элит, центральной бюрократии, сообществ и групп интересов, вносящих изменения в отраслевые и общественные запросы (Etzioni, 2001; Lindberg and Scheingold, 1971; Streeck and Schmitter, 1985). Предполагается, что благодаря изменению содержания и структуры общественных интересов формируются специфические транснациональные модели, влияющие на лояльность и идентичность людей (Стрежнева, 2009; Saurugger, 2002). В широком смысле к группам интересов относят организации, сообщества и движения непартийного характера, функционирующие на основных уровнях политического процесса и стре-

мящиеся представлять интересы определенных слоев общества (Перегудов, 2014; Семененко, 2001). В рамках «нового регионализма» подчеркивается участие в интеграции как государственных, так и негосударственных акторов, совместно создающих неформальные сети и многосторонние мультиакторные коалиции (Михайленко, 2018). Анализируются возможности политической субъектности регионов, их включенности в многоуровневое управление (Борисова, 2020).

В условиях обостряющейся международной конфронтации, геополитической и геоэкономической конкуренции, эскалации напряженности по периметру российских границ, включая пространство Содружества Независимых Государств, для России и ее партнеров жизненно необходимо эффективно использовать ранее созданные интеграционные форматы, извлекая из них максимум преимуществ для себя как международных акторов и своего населения, причем разных его групп, не только элитных. Россия продолжает восприниматься как «региональный гегемон евразийской интеграции» (Slobodchikoff and Aleprete, 2021, p. 913), однако в области и евразийской, и российско-белорусской интеграции присутствуют разнообразные риски и вызовы. На фоне информационного противоборства и применения определенными субъектами технологий «постправды» (Рогачев и Виловатых, 2020) чрезвычайно насущны формирование привлекательных образов объединений с участием России и опровержение создаваемых внешними игроками стереотипов, негативно сказывающихся на ее интеграционной политике. В последние годы в данной плоскости можно наблюдать артикуляцию сопряжения выбора странами Содружества Независимых Государств, в том числе Беларусью (Vysotskaya and Vieira, 2016; White et al., 2016), приоритетного вектора интеграции и перспектив их внутреннего развития. В теоретическом дискурсе они часто обсуждаются в контексте проблемы «цветных революций» (Hall, 2017; Vilpišauskas et al., 2021).

Вызывают интерес исследовательские оценки союзного строительства и его соотношения с процессом евразийской интеграции (Болгова и Никитина, 2019; Шурубович, 2019), продвижения публичной дипломатии в Союзном государстве (Боришполец, 2017), важности молодежного измерения российско-белорусской интеграции (Козляков, 2015; Соколов и Сурилов, 2021; Шалыгина и Снежкова, 2020). Довольно активно изучаются общественные объединения двух стран: их институционализация, участие во внутригосударственных политических процессах и международном сотрудничестве, взаимодействие с государством (Глушкова и Мартынов, 2019; Гросс, 2016; Радкевич, 2019; Nikolayenko, 2015). Российские и зарубежные авторы уделяют определенное внимание и тем объединениям, позиции и деятельность которых выступают предметом исследования в данной статье (Панов, 2019; Шендик, 2019; Silvan, 2020). Однако потенциал акторности и политической функциональности общественных объединений России и Беларуси рассматривается по сути исключительно в плоскости внутригосударственных процессов и коммуникаций, но не интеграции.

В анализируемом ракурсе концептуализация российско-белорусской интеграции и статусно-ролевых характеристик общественных объединений

в интеграционном поле представляется возможной с позиций (пост)неофункционализма (Lindberg and Scheingold, 1971; Schmitter, 1970), в котором акцентируется проблема «перемещения лояльности» населения, а также целей и политической деятельности «участников политической жизни нескольких отдельных национальных систем» (Haas and Schmitter, 1964, p. 717).

В основе настоящего исследования – программные документы общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь, материалы их официальных сайтов и групп в социальных сетях (на примере «ВКонтакте»). Они подверглись традиционному и формализованному изучению, благодаря чему были выявлены ключевые параметры позиций общественных объединений по проблематике союзного строительства.

Традиционный анализ способствовал «понимающему» восприятию текстов общественных объединений, предполагая выделение в них значимых смысловых блоков в контексте российско-белорусской интеграции, соответствующих цели и задачам исследования.

Формализованный анализ (информационно-целевой и контент-анализ), качественный и количественный с использованием тематической стратегии, позволил сравнить различные тексты рассматриваемых объединений в плане их насыщенности конкретными категориями в интеграционном поле, оценить степень внимания, уделяемого в них интеграционной проблематике в рамках Союзного государства Беларуси и России, а также отследить динамику нагрузки на данные категории в указанный отрезок времени. Сопоставление текстов предполагало определение как относительных частот, так и абсолютных. Единицей анализа выступали сообщение / пост на сайте или в группе общественного объединения в «ВКонтакте»; единицей счета – лексические конструкции «Союзное государство» / «Союзное государство Беларуси и России» / «российско-белорусская интеграция»; единицей контекста служили предложения, содержащие данные словосочетания. Параметры анализа – участие общественного объединения в процессе российско-белорусской интеграции. Категории: интеграционные инициативы общественного объединения, реагирование на важные в интеграционном поле события, участие в союзных мероприятиях. Индикатор – частота встречаемости. Осуществлялось ручное манифестное кодирование. Поиск и отбор производились по русскоязычным вариантам.

Хронологические рамки контент-анализа – 2019 год – первая половина 2021 года. Сопоставлялись результаты непосредственно 2019 года и 2020 года, а также прослеживались наиболее заметные тенденции текущего периода 2021 года. Хронологические рамки обусловлены совокупностью важных для Союзного государства событий, произошедших во внутреннем и внешнем измерениях, оказавших воздействие на его состояние и перспективы как интеграционного формата и скорректировавших тактические приемы в арсенале высшего руководства обеих стран, восприятие актуальных вызовов и рисков для национальной безопасности и двусторонней интеграции, частично – структуру политического сообщества Союзного государства в плане стимулирования тренда на создание новых проинтеграционных партий в Республике Беларусь и активизацию деятельности существующих общественных

объединений как потенциальных или явных агентов российско-белорусской интеграции.

Большое значение в данном исследовании имел сравнительный метод, прежде всего бинарный анализ. Двоичным поиском проводилось сравнение программных позиций и активности в интеграционном поле общественных объединений соответственно России и Беларуси в целом, а также следующих пар общественных объединений: ОНФ и «Белой Руси», РСМ и БРСМ. В итоге акцентированы наибольшие совпадения и различия между ними.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Указанные общественные объединения Российской Федерации и Республики Беларусь являются массовыми, что, наряду с прочими параметрами, с идеалистической точки зрения означает представительство ими интересов значительной части населения обеих стран. Соответственно, теоретически допустима вероятность их рассмотрения как легитимных участников союзного строительства. Поскольку Союзное государство официально трактуется как долгосрочный интеграционный проект, важно обеспечить его поддержку и среди молодежи, что автоматически усиливает актуальность вовлечения в данный процесс молодежных общественных объединений, включая РСМ и БРСМ. Однако массовость того или иного объединения и наличие иных формальных признаков еще не гарантируют их лояльности идее интеграции. Проведенный анализ программных документов дает противоречивую картину (табл. 1).

Содержание таблицы 1 свидетельствует о выраженности интеграционной составляющей в программных документах ОНФ и «Белой Руси». В то же время ни у того, ни у другого общественного объединения ни Беларусь, ни Россия не называются напрямую партнерами по интеграции: в Программе «Белой Руси» упоминаются страны Содружества Независимых Государств, в Манифесте ОНФ – исторически, культурно, экономически связанные с Россией народы⁴.

Более предметно и развернуто интеграционная повестка освещается на официальных сайтах общественных объединений (табл. 2) и в их группах в социальной сети «ВКонтакте» (табл. 3). Поиск / отбор материалов на официальных сайтах осуществлялся по ключам «Союзное государство Беларуси и России» / «Союзное государство» / «Россия и Белоруссия» / «российско-белорусская интеграция»; в группах в социальной сети «ВКонтакте» – по наличию в постах ключевых категорий и хэштегам #СоюзноеГосударство; #Беларусь_Россия; #деньединениянародов; #двесестры; #МеждународноеСотрудничество РСМ и др. В таблицах даются сводные результаты.

⁴ Манифест Общероссийского общественного движения «Народный фронт “За Россию”» [Электронный ресурс] // сайт Общерос. народ. фронта. URL: <https://onf.ru/structure/documents-1/> (дата обращения: 22.07.2021); Программа Республиканского общественного объединения «Белая Русь» [Электронный ресурс]: принята II Съездом Респ. обществ. об-ния «Белая Русь» 03.11.2012 // сайт Респ. обществ. об-ния «Белая Русь». URL: <https://belarus.by/docs/informatsionnyy-tsentr/programma/> (дата обращения: 22.07.2021).

Таблица 1 / Table 1

**Программные ориентиры общественных объединений Российской Федерации
и Республики Беларусь / Program guidelines of public associations of the Russian Federation
and the Republic of Belarus**

Общественное объединение	Программный документ	Цели, задачи	Наличие интеграционной составляющей
ОНФ	Устав	Содействие развитию России как сильного, свободного, суверенного государства, являющегося лидером развития и центром притяжения для многих стран	Выражена относительно ясно
	Манифест	Намерение реализовать историческую миссию России как интеграционного центра евразийского пространства	Выражена ясно
«Белая Русь»	Программа	Политическая и экономическая интеграция со странами Содружества Независимых Государств, интенсивное развитие с ними культурных и гуманитарных связей	Выражена ясно, сделан акцент на принципе равной приближенности к Востоку и Западу
	Устав	Развитие международного сотрудничества; установление и поддержание отношений с международными организациями, политическими партиями, иными общественными объединениями... иностранных государств	Выражено скорее стремление к сотрудничеству
РСМ	Программа	Общие положения о готовности к развитию международного сотрудничества	–
	Устав	Развитие дружбы и сотрудничества молодых людей всех национальностей и народов как внутри страны, так и за рубежом, участие в деятельности международных организаций и международных программах (проектах)	Выражено скорее стремление к сотрудничеству
БРСМ	Устав	Развитие многовекторного молодежного международного сотрудничества; реализация международных молодежных программ и проектов	Выражено скорее стремление к сотрудничеству

Источник: составлено авторами.

Таблица 2 / Table 2

Интеграционная повестка в материалах общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь, размещенных на их официальных сайтах / Integration agenda in the materials of public associations of the Russian Federation and the Republic of Belarus, published on their official websites

Общественное объединение	Сайт	Количество материалов, затрагивающих интеграционную повестку			Динамика («+» – положительная, «-» – отрицательная)	
		2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года	2020 год	Первая половина 2021 года
ОНФ	https://onf.ru	1	13	7	+	+
«Белая Русь»	https://belayarus.by	6	9	2	+	-
РСМ	https://www.ruy.ru	5	8	6	+	+
БРСМ	https://brsm.by	29	16	11	-	+

Источник: составлено авторами.

Комментируя результаты, отраженные в таблице 2, заметим, что многие из «засчитанных» материалов лишь косвенно относятся к интеграционной проблематике, иллюстрируя определенные события с участием России и Белоруссии, их лидеров. Поиск по ключам «Союзное государство Беларуси и России» / «Союзное государство» / «российско-белорусская интеграция» дал единичные результаты. То есть положительной динамику освещения общественными объединениями интеграционной повестки можно назвать условно, скорее по количественным критериям. Абсолютный лидер здесь БРСМ. Несмотря на некоторый спад активности в рассматриваемом ракурсе в 2020 году, контент его сайта качественно не претерпел значительных изменений. Выделяется и контент «Белой Руси»: если другие общественными объединения в основном ограничиваются сообщениями о намеченном либо проведенном событии, мероприятии, то «Белая Русь» также уделяет внимание аналитике. Например, довольно любопытный редакционный материал на сайте этого общественного движения датируется 11 декабря 2020 года: в нем предпринимается попытка анализа российско-белорусских отношений. Аксиомой в материале провозглашено «братское взаимодействие в рамках единого союзного государства», параллельно артикулирована тема равноправия и «правил игры»⁵. Подобная фокусировка прослеживается и в других материалах сайта движения⁶.

На сайтах ОНФ и «Белой Руси» отсутствуют специальные тематические разделы, рубрики, посвященные Союзному государству Беларуси и России /

⁵ Россия–Беларусь: Что изменилось в наших отношениях в 2020 году? [Электронный ресурс]. URL: <https://belayarus.by/news/polezno-znat/rossiya-belarus-cto-izmenilos-v-nashikh-otnosheniyakh-v-2020-godu/> (дата обращения: 22.07.2021).

⁶ Типичен, например, следующий материал: Президент: Мы должны защитить свой суверенитет и независимость [Электронный ресурс]. URL: <https://belayarus.by/news/novosti-strany-i-mira/lukashenko-nazval-usloviya-uglublennogo-soyuznogo-stroitelstva-s-rossiyey> (дата обращения: 22.07.2021).

российско-белорусской интеграции. Отбор необходимых материалов возможен либо благодаря инструменту «Поиск», либо через просмотр новостной ленты. А на сайте РСМ, в разделе «Проекты», размещен проект «Российско-Белорусское молодежное сотрудничество»⁷; где начиная с 2007 года опубликовано 17 новостей из жизни Союзного государства.

Еще один примечательный момент – это конкуренция со стороны «евразийского» интеграционного контента. Например, на сайте ОНФ довольно подробно освещалась концепция «экономики простых вещей» на территории Евразийского экономического союза в контексте реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт» и разработки стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, в чем были задействованы и эксперты ОНФ.

Таблица 3 / Table 3

Интеграционная повестка в материалах общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь, размещенных в их группах в социальной сети «ВКонтакте» / Integration agenda in the materials of public associations of the Russian Federation and the Republic of Belarus, posted in their groups on VKontakte social network

Общественное объединение	Группа	Численность участников / подписчиков (на 17 июля 2021 года)	Количество постов, затрагивающих интеграционную повестку			Динамика («+» – положительная, «-» – отрицательная)	
			2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года	2020 год	Первая половина 2021 года
ОНФ	https://vk.com/onfront	65 100	0	0	0	–	–
«Белая Русь»	https://vk.com/roo_belayarus	1 319	15	17	2	+	–
РСМ	https://vk.com/rsmofficial	64 953	4	17	3	+	–
БРСМ	https://vk.com/brsmby	60 304	34	16	8	–	+

Источник: составлено авторами.

Таблица 3 тоже дает противоречивую картину. С одной стороны, интеграционная повестка в группах общественных объединений в социальной сети «ВКонтакте» представлена более зримо, развернуто, занимает довольно весомое место в их контенте; с другой – ОНФ вообще не проявляет интереса к ней. Динамика зафиксированных результатов демонстрирует выраженную амплитуду колебаний: в 2020 году половина из четырех исследованных групп показала положительную динамику, в 2021 году, напротив, – отрицательную.

Отчасти полученные результаты корректируются качественными маркерами, к которым можно причислить употребление «интеграционных» хэште-

⁷ Российский союз молодежи [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ruy.ru/projects/rossiysko-belorusskoe-molodezhnoe-sotrudnichestvo/> (дата обращения: 22.07.2021).

гов, наполненность материалов, реагирование на День единения народов России и Беларуси (2 апреля). Но и в данной плоскости есть уязвимости. Так, День единения был отмечен в постах РСМ лишь в 2021 году (в рамках анализируемого периода), БРСМ, «Белой Руси» – в 2019 и 2021 годах. Среди применяемых хэштегов «интеграционные» не преобладают; даже посты по интеграционной проблематике нередко обозначаются «нейтральными» хэштегами, артикулирующими заслуги самого общественного объединения (это свойственно в первую очередь РСМ).

Продолжим иллюстрацию выявленных констант несколькими таблицами, поясняющими отдельные индикаторы интереса пользователей к материалам по интеграционной проблематике (табл. 4 и 5). Основными индикаторами служили лайки и репосты как относительные доказательства повышенного внимания пользователей к содержанию тех или иных постов. Комментарии в качестве такового индикатора не учитывались ввиду их скромного количества.

В таблицах 4 и 5 обнаруживается совпадение значительного количества материалов по обоим индикаторам, что может пониматься как подтверждение условно более пассивной (лайки) и более активной (репосты) заинтересованности пользователей. В меньшей степени это характерно для постов «Белой Руси». Конкретизируя актуализацию интеграционной повестки пользователями посредством названных индикаторов, отметим в первую очередь интерес к следующим сюжетам: День единения народов России и Беларуси; общая историческая память и патриотическое воспитание; молодежное сотрудничество; социальные проекты; внутривнутриполитический кризис в Беларуси 2020 года в разрезе его влияния на двусторонние отношения (проявляется в реакции пользователей на посты белорусских общественных объединений). Примечателен рост заинтересованности в 2020 году, что типично прежде всего для пользователей в молодежном сегменте.

Несмотря на устойчивый и даже увеличивающийся интерес пользователей к постам по проблематике российско-белорусской интеграции (и более широко – евразийской), следует указать и на их интерес к постам, касающимся других векторов интеграции, в том числе европейскому. Соответствующая информация присутствует в группах анализируемых российских и белорусских общественных объединений в социальной группе «ВКонтакте» и находит некоторую поддержку. Показателен в этом плане пост о 8-м заседании Координационной группы Беларусь – ЕС, где говорилось об открытости для диалога с молодежными организациями Европейского Союза, размещенный в группе БРСМ 20 декабря 2019 года (42 лайка, но ни одного репоста). Однако в целом преимущественная поддержка российско-белорусского вектора – доминанта реакции пользователей.

Без привязки к названным индикаторам определим важнейшие события и мероприятия, характеризующие направления сотрудничества по линии молодежных общественных объединений России и Беларуси в интеграционной плоскости, освещаемые в их группах в социальной сети «ВКонтакте» (табл. 6).

Таблица 4 / Table 4

Индикаторы интереса пользователей к «интеграционным» постам общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь (на примере их групп в социальной сети «ВКонтакте»): лайки / Indicators of user interest to the “integration” posts of public associations of the Russian Federation and the Republic of Belarus (using the example of their groups on VKontakte social network): likes

Группа	Посты с наибольшим количеством лайков дата / описание / количество лайков		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
https://vk.com/roo_belayarus	7 июня / На радио Sputnik Беларусь... итоговая программа «Горизонт событий» с участием Геннадия Давыдько / 8	31 августа / А. Шпаковский... эфир у В. Соловьева / 28	2 апреля / 2 апреля – День единения народов Беларуси и России / 8
	2 апреля / С праздником – Днем единения! / 6		
	24 мая / Круглый стол «Суверенитет Беларуси между Западом /и Востоком» / 5	9 сентября / Интервью А. Лукашенко российским СМИ 8 сентября / 19	
	27 июня / Крупнейшая политическая партия России и ведущее общественное объединение Беларуси подписали дорожную карту / 5		29 мая / Заседание представительного круглого стола «Экспертное сообщество Союзного государства: обретение субъектности» / 6
	17 июля / Шестой Форум регионов Беларуси и России / 5	12 декабря / Россия – Беларусь. Что изменилось в наших отношениях в 2020 году? / 12	
	27 сентября / Презентация книги «8 Великих битв 1941–1945 гг.» в рамках проекта «И не прервется поколений связь» / 5		
	21 ноября / Экспертно-медийный форум «Союзное государство-2030 – траектория будущего» / 5		

Группа	Посты с наибольшим количеством лайков дата / описание / количество лайков		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
https://vk.com/rsmofficial	13 марта / Российско-Белорусский образовательный форум специалистов в области патриотического воспитания детей и молодежи, анонс / 92	25 апреля / Продление приема заявок для участия в конкурсе социальных проектов России и Беларуси / 167	2 апреля / День единения народов России и Беларуси / 102
	29 июля / XXVIII Международный лагерь «Бе-Ла-Русь» / 65	4 августа / РСМ и БРСМ: вместе к новым вершинам! / 107	22 мая / Молодежный туризм как вектор развития Союзного государства / 55
	17 июля / Молодежная сессия в рамках VII Российско-Белорусского молодежного форума / 44	23 октября / Поезд Победы / 88	22 июня / РСМ в Бресте... акция «Сад памяти» / 40
https://vk.com/brsmby	27 июля / Бе-Ла-Русь – 2019 / 210	18 сентября / Видео-ролик «Любимую не отдают!» – Премьера от артистов Беларуси и России / 403	7 июня / Поезд Победы прибудет в Беларусь / 221
	30 июля / Международный молодежный лагерь #BeLaРусь2019 / 156	25 июня / Эфир с Д. Воронюком о перспективах развития двусторонних отношений в молодежной отрасли / 193	17 февраля / Соглашение о стратегическом сотрудничестве между БРСМ и «Мобильными кадрами России» / 201
	25 июля / Открытие Международного молодежного лагеря «Бе-Ла-Русь» – 2019 / 155	16 декабря / Международный молодежный форум / 151	1 апреля / О формировании новой траектории развития сотрудничества в БРСМ / 140

Источник: составлено авторами.

Таблица 5 / Table 5

Индикаторы интереса пользователей к «интеграционным» постам общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь (на примере их групп в социальной сети «ВКонтакте»): репосты / Indicators of user interest to the “integration” posts of public associations of the Russian Federation and the Republic of Belarus (using the example of their groups on VKontakte social network): reposts

Группа	Посты с наибольшим количеством репостов дата / описание / репосты		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
https://vk.com/roo_belayarus	24 мая / Круглый стол «Суверенитет Беларуси между Западом и Востоком», 23 мая, штаб-квартира «Белой Руси» / 1	31 августа / А. Шпаковский... эфир у В. Соловьева / 4	2 апреля / 2 апреля – День единения народов Беларуси и России / 4
		2 октября / Итоги VII Форума регионов / 1	
		10 января / О статье колумниста «Народной воли» С. Калининской / 1	
https://vk.com/rsmofficial	13 марта / Российско-Белорусский образовательный форум специалистов в области патриотического воспитания детей и молодежи / 7	23 октября / Поезд Победы / 11	2 апреля / День единения народов России и Беларуси / 6
		25 апреля / Продление приема заявок для участия в конкурсе социальных проектов России и Беларуси / 10	22 мая / Молодежный туризм как вектор развития Союзного государства / 1
		16 июня / Круглый стол «Великая Отечественная война с человеческим лицом», анонс / 9	
https://vk.com/brsmby	30 июля / Международный молодежный лагерь #BeLaРусь2019 / 42	25 июня / Эфир с Д. Воронюком о перспективах развития двусторонних отношений в молодежной отрасли / 101	7 июня / Поезд Победы прибудет в Беларусь / 138
	27 июля / Бе-Ла-Русь – 2019 / 26	18 сентября / Видео-ролик «Любимую не отдают!» – премьера от артистов Беларуси и России / 85	17 февраля / Соглашение о стратегическом сотрудничестве между БРСМ и «Мобильными кадрами России» / 46

Группа	Посты с наибольшим количеством репостов дата / описание / репосты		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
	2 апреля / День единения народов России и Беларуси / 18	16 декабря / Международный молодежный форум / 72	1 апреля / О формировании новой траектории развития сотрудничества в РБСМ / 38

Таблица 6 / Table 6

Основные события и мероприятия в рамках Союзного государства с участием молодежных общественных объединений Российской Федерации и Республики Беларусь / Main events and activities within the framework of the Union State with the participation of youth public associations of the Russian Federation and the Republic of Belarus

Группа	События и мероприятия / месяц проведения		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
https://vk.com/rsmofficial	Российско-Белорусский образовательный форум специалистов в области патриотического воспитания детей и молодежи / март; Молодежная сессия в рамках VII Российско-Белорусского молодежного форума / июль; XXVIII Международный лагерь «Be-La-Русь» / июль; Всероссийский патриотический форум «Связь времен» / ноябрь	Школа молодых лидеров России и Беларуси, февраль / март, апрель; Конкурс социальных проектов в области развития российско-белорусского молодежного сотрудничества / май; Круглый стол «Великая Отечественная война с человеческим лицом» / июнь; Be-La-Русь Online / июль	63-е заседание постоянно действующего семинара при Парламентском собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства / май; Круглый стол «Великая Отечественная война: вопросы сохранения исторической памяти» / июнь; Международная акция «Сад памяти» / июнь

Группа	События и мероприятия / месяц проведения		
	2019 год	2020 год	Первая половина 2021 года
https://vk.com/brsmby	Выездной студотрядовский сезон / май, август; XXVIII Международный лагерь «Бе-La-Русь» / июль; Российско-белорусский молодежный форум «Молодежь – за Союзное государство» / июль; Дни молодежи на «Славянском базаре в Витебске» / июль; Открытый диалог «Сотрудничество и дружба молодежи Союзного государства» / июль; Молодежный форум «iВолга» / июль	Школа молодых лидеров России и Беларуси / февраль, март, апрель; Сотрудничество с Агентством по делам молодежи Калининградской области в проекте «Беларусь помнит» / июнь; Российско-белорусский патриотический марафон памяти / июнь; Бе-La-Русь Online / июль; Пленарное заседание VII Форума регионов Беларуси и России / сентябрь; Российско-белорусский диалог дружбы и сотрудничества «Наследники исторической памяти» / ноябрь; Проект «Новое поколение» / ноябрь; VIII Белорусско-российский молодежный форум / декабрь	Делегация Союза молодежи на «Территории смыслов» / апрель; Международный патриотический форум «Мы помним» / июнь; VIII Форум регионов Беларуси и России / июнь

РСМ и БРСМ часто освещают одни и те же события и мероприятия. Тематически они затрагивают несколько областей сотрудничества, но заметен акцент на патриотических и культурных проектах, региональном сотрудничестве и молодежном предпринимательстве. Константа последних лет – развитие совместной социальной активности и творческого потенциала молодежи Союзного государства. Вместе с тем БРСМ более подробно и систематически пишет о различных событиях и мероприятиях в ракурсе молодежной интеграции.

ОБСУЖДЕНИЕ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Интерпретация полученных результатов позволяет утверждать, что в целом указанные общественные объединения России и Беларуси можно отнести к проинтеграционным. Каждое из них либо заявляет интеграционный

компонент в своих программных документах, либо принимает участие в соответствующих мероприятиях в рамках Союзного государства, попутно информируя о своей деятельности, либо, что прослеживается чаще всего, совмещает названное. Более активны в интеграционном поле молодежные общественные объединения двух стран. Наименее – ОНФ, что можно интерпретировать как серьезный риск для общественной поддержки российско-белорусской интеграции. Потенциал ОНФ, мощь ресурсной базы теоретически превращают его в одного из узловых агентов интеграции в плане содействия продвижению данной идеи в обществе, обоснования и реализации интеграционных инициатив. Однако на практике его деятельность сконцентрирована на внутрисоюзном измерении. Собственно, мотивация такой фокусировки понятна. Однако с точки зрения национальных интересов России желательно усиление в ОНФ интеграционной составляющей, что подтверждало бы его программные ориентиры. ОНФ способен внести более заметный вклад в информационное сопровождение союзного строительства.

Подчеркнем также, что ОНФ и «Белая Русь» весьма схожи по ряду параметров. Их «провластные» позиции одновременно таят в себе и дополнительные возможности, и некоторые опасности, поскольку их действия в общественно-политическом сознании могут восприниматься как дублирующие действия властей обеих стран. Такая опасность в определенной мере нивелируется распространением поддерживаемых общественными объединениями практикоориентированных интеграционных проектов. При этом на ближайшую перспективу больший потенциал акторности в процессе двусторонней интеграции реализуем скорее «Белой Русью», трансформирующейся в Партию народного единства, нежели ОНФ. В данном случае важные каналы политической коммуникации в интеграционном поле будут формироваться с участием «Белой Руси» и партии «Единой России», но не ОНФ.

Сравнивая интеграционную активность исследованных российских и белорусских общественных объединений, отдадим предпочтение последним. Их «интеграционный» контент как минимум более насыщен, особенно это касается БРСМ (кстати, и реакция пользователей на его посты является гораздо более выраженной). Данное обстоятельство нельзя трактовать однозначно: оно может рассматриваться как через призму ответственной работы, осознания членами БРСМ актуальности интеграционной повестки, так и в русле пропагандистских побуждений. Вместе с тем недостаток внимания российских общественных объединений к интеграционной повестке служит своеобразным индикатором уязвимости политики интеграции самой России.

Заметную активность проявляют молодежные объединения, что отчасти опровергает результаты социологических исследований о падении интереса молодежи к Союзному государству и евразийскому вектору интеграции (Карабчук и Поплавская, 2019, с. 175). Причем и РСМ, и БРСМ, и многие другие молодежные общественные объединения зарекомендовали себя в качестве не только «исполнителей», но и инициаторов важных проектов. Акцентируем, например, создание Российско-Белорусского молодежного бизнес-инкубатора и Форума молодых лидеров России и Беларуси, проведение фестиваля «Молодежь за Союзное государство». Отдельно стоит упомянуть о патриотических

проектах и акциях («Цифровая звезда» и др.). Во многом именно общая историческая память, приграничные связи и инструменты практической направленности (включая образовательную сферу) выступают главными скрепами молодежного измерения союзного строительства. Рубрика «Молодежная территория»⁸ на информационно-аналитическом портале Союзного государства дает наглядное представление о его наполненности и разветвленности. В целом сложившуюся ситуацию не следует идеализировать; позитивное восприятие идеи интеграции свойственно лишь определенной части молодежи и других групп населения, к тому же их интеграционные предпочтения нередко оцениваются как не сформировавшиеся полностью, что, помимо прочего, обусловлено несовершенством информационного сопровождения союзного строительства и евразийской интеграции, отсутствием единого идейно-смыслового поля.

С точки зрения (нео)функционального подхода названные положительные аспекты могут рассматриваться в рамках Союзного государства Беларуси и России как драйверы реализации концепции «перелива» интеграции на новые области и сферы и развертывания переговорного процесса в сторону повышения значимости интеграционных целей и побуждений. В то же время нет масштабной включенности общественных объединений и других институтов гражданского общества в проекты Союзного государства, как нет и полноценного союзного политического сообщества. Сами общественные объединения на текущем этапе не могут быть признаны успешными агентами интеграции, то есть гипотеза исследования нашла свое подтверждение лишь частично. Собственно, не прослеживается и безусловного и доминирующего стремления проанализированных общественных объединений к подобному позиционированию, хотя положительные результаты их деятельности в интеграционном поле имеются.

Думается, обнаруженные уязвимости могут быть устранены или сглажены благодаря внедрению некоторых мер.

Во-первых, важно обеспечить широкое привлечение представителей общественных объединений (также и специализированных, например, экологических, патриотических, научных) к разработке и обсуждению интеграционных решений на уровне обеих стран и непосредственно Союзного государства. Скажем, в России это может быть достигнуто путем установления более тесных контактов парламентских партий с партнерскими и иными общественными объединениями для учета их мнений в новых законопроектах, затрагивающих интеграционную повестку. Однако и сами общественные объединения должны недвусмысленно подтверждать свою лояльность идее интеграции и предлагать насущные инициативы в данной плоскости. Необходимо общее повышение их политической функциональности, что коррелирует с пакетом внутригосударственных преобразований. На уровне Союзного государства общественные объединения могут получить консультативный статус при его органах (по аналогии с международными неправительственными организа-

⁸ Молодежная территория. Информационно-аналитический портал Союзного государства [Электронный ресурс]. URL: <https://soyuz.by/molodezhnaya-territoriya> (дата обращения: 22.07.2021).

циями в системе Организации Объединенных Наций), а их представители – принимать участие в работе комиссий и прочих структур с правом совещательного голоса.

Во-вторых, нуждаются в совершенствовании механизмы и методы деятельности самих общественных объединений в интеграционном поле. Вероятные пути – налаживание и укрепление горизонтальных связей с проинтеграционными внутригосударственными и международными объединениями; обеспечение своевременности и наполненности собственного интеграционного контента на различных интернет-площадках, его продвижение и распространение, улучшение поисковых инструментов на сайтах общественных объединений, их интерфейсов в целях облегчения доступа пользователей к интеграционному контенту; активизация интереса к интеграционной повестке своих членов и сторонников в стране, регионах и на местах.

Предметно данные меры могут быть воплощены в новых конкретных проектах либо в расширении сложившейся позитивной практики. В частности, в социально-экономической плоскости была бы продуктивна коллаборация «Бизнес-платформы» ОНФ и Российско-Белорусского молодежного бизнес-инкубатора, среди организаторов которого РСМ и БРСМ.

Перспективное направление исследований данной проблематики – анализ сопряжения усилий внутригосударственных и международных общественных объединений в области союзного строительства, а также имплементации их инициатив в рамках Союзного государства Беларуси и России.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ), проект № 21-011-31086 «Вызовы и возможности для Союзного государства Беларуси и России: внутреннее и внешнее измерения».

Библиографический список

Абрадова Е. С. Партии и выборы в современной России // Власть. 2021. Т. 29, № 2. С. 102–106. DOI: 10.31171/vlast.v29i2.8005.

Асимметрии региональных интеграционных проектов XXI века / Под ред. В. И. Михайленко. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. 476 с.

Болгова И. В., Никитина Ю. А. Евразийский экономический союз между интеграцией и суверенитетом // Современная Европа. 2019. № 5. С. 13–22. DOI: 10.15211/soveurope520191322.

Борисова Н. В. Маркеры политической субъектности регионов стран Европы в контексте многоуровневого управления // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 541–555. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555.

Боришполец К. П. Ресурсы публичной дипломатии Союзного государства России и Беларуси // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 3. С. 224–237. DOI: 10.24833/2071-8160-2017-3-54-224-237.

Глушкова С. И., Мартынов К. Э. Тенденции развития институтов гражданского общества в России: проблемы и противоречия // Дискурс-Пи. 2019. № 4. С. 61–78. DOI: 10.24411/1817-9568-2019-10404.

Гросс Е. П. Международное сотрудничество общественных объединений Республики Беларусь в 1990-е годы // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А. Гуманитарные науки. 2016. № 9. С. 99–106.

Карабчук Т. С., Поплавская А. А. Анализ динамики отношения молодежи стран постсоветского блока к интеграционным процессам между странами // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2019. № 1. С. 153–178. DOI: 10.14515/monitoring.2019.1.07.

Ковалев В. С. Государственный суверенитет в международном и интеграционном измерениях // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17, № 1. С. 13–25. DOI: 10.24833/2073-8420-2021-1-58-13-25.

Козляков В. Е. Молодежные программы Союзного государства // Труды БГТУ. 2015. № 8. С. 31–34.

Котляров И. В. Симулякры политического пространства // Белорусская думка. 2014. № 1. С. 64–71.

Либман А. М. Постсоветская интеграция и политические системы постсоветских государств // Россия и новые государства Евразии. 2012. № 4. С. 5–20.

Межевич Н. М. Многовекторность и реальный суверенитет в российско-белорусских отношениях // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. № 40. С. 1–11. DOI: 10.15211/analytics402020.

Панов С. Л. Принципы деятельности Общероссийского народного фронта // Гражданин и право. 2019. № 2. С. 29–34.

Пастухова Н. Б. Особенности государственного суверенитета участников Союзного государства России и Белоруссии // Lex Russica. 2017. № 1. С. 198–206. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.198-206.

Перегудов С. П. Партии и группы интересов: к новой модели взаимодействия // Полис. Политические исследования. 2014. № 1. С. 45–59. DOI: 10.17976/jpps/2014.01.04.

Радкевич М. И. Идеологические аспекты функционирования общественных объединений Республики Беларусь // Научные труды Республиканского института высшей школы. Философско-гуманитарные науки. 2019. № 18. С. 228–235.

Рогачев С. В., Виловатых А. В. Социальные движения в эпоху постправды // Проблемы национальной стратегии. 2020. № 1. С. 90–104.

Семененко И. С. Группы интересов на Западе и в России: концепции и практика. М.: ИМЭМО РАН, 2001. 154 с.

Соколов М. С., Сурилов М. Н. Перспективы развития молодежного инновационного предпринимательства в условиях приграничного сотрудничества России и Беларуси // Инновации и инвестиции. 2021. № 3. С. 27–30.

Стрежнева М. В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.

Суздальцев А. И. Кризис Союзного государства Белоруссии и России // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64, № 3. С. 56–67. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-3-56-67.

Чиркин В. Е. Интеграционные межгосударственные процессы, конституции и государственный суверенитет // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3. С. 5–19. DOI: 10.12737/jflcl.2019.3.1.

Шалыгина Н. В., Снежкова И. А. Молодежь как перспективный ресурс российско-белорусской интеграции // Вопросы политологии. 2020. Т. 10, № 11. С. 3254–3258. DOI: 10.35775/PSI.2020.63.11.022.

Шендик Т. А. Использование потенциала Республиканского общественного объединения «Белая Русь» в укреплении основ белорусской государственности // Проблемы управления (Минск). 2019. № 1. С. 106–112.

Шурубович А. В. Белоруссия в ЕАЭС: тенденции, проблемы, перспективы // Россия и современный мир. 2019. № 4. С. 91–110. DOI: 10.31249/rsm/2019.04.06.

Etzioni A. Political unification revisited: On building supernational communities. Lanham: Lexington Books, 2001. 412 p.

Haas E., Schmitter Ph. C. Economics and differential patterns of political integration: Projections about unity in Latin America // International Organization. 1964. Vol. 18, № 4. P. 705–737.

Hall S. G. F. Preventing a Colour revolution: the Belarusian example as an illustration for the Kremlin? // East European Politics. 2017. Vol. 33, № 2. P. 162–183. DOI: 10.1080/21599165.2017.1301435.

Nikolayenko O. Youth movements and elections in Belarus // Europe-Asia Studies. 2015. Vol. 67, № 3. P. 468–492. DOI: 10.1080/09668136.2015.1018870.

Regional integration: Theory and research / Ed. by L. N. Lindberg, S. A. Scheingold. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971. 427 p.

Saurugger S. A fragmented environment: Interest groups and the commission's bureaucratic sectorization // Dans Politique européenne. 2002. Vol. 1, № 5. P. 43–67.

Schmitter Ph. C. A Revised theory of regional integration // International Organization. 1970. Vol. 24, № 4. P. 836–868.

Silvan K. From Komsomol to the Republican Youth Union: Building a pro-presidential mass youth organisation in post-Soviet Belarus // Europe-Asia Studies. 2020. Vol. 72, № 8. P. 1305–1328. DOI: 10.1080/09668136.2020.1761296.

Slobodchikoff M. O., Aleprete M. E. The impact of Russian-led Eurasian integration on the international relations of the post-Soviet space // Europe-Asia Studies. 2021. Vol. 73, № 5. P. 913–927. DOI: 10.1080/09668136.2020.1785398.

Streeck W., Schmitter Ph. C. Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order // European Sociological Review. 1985. Vol. 1, № 2. P. 119–138. DOI: 10.1093/OXFORDJOURNALS.ESR.A036381.

Vilpišauskas R., Jakniūnaitė D., Jaroszewicz M. et al. Susceptibility of Ukrainian and Belarusian domestic actors to external actors' approaches: Puzzling patterns of transition // East European Politics. 2021. Vol. 37, № 1. P. 65–88. DOI: 10.1080/21599165.2020.1745190.

Vysotskaya A., Vieira G. Eurasian integration: Elite perspectives before and after the Ukraine crisis // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 32, № 6. P. 566–580. DOI: 10.1080/1060586X.2015. 1118200.

White S., Biletskaya T., McAllister I. Belarusians between East and West // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 32, № 1. P. 1–27. DOI: 10.1080/1060586X.2014.986872.

Информация об авторах

Бахлова Ольга Владимировна – д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68

ORCID: 0000-0002-3849-8321

ResearcherID: W-2198-2019

Электронный адрес: olga.bahlova@mail.ru

Бахлов Игорь Владимирович – д-р полит. наук, доцент, заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68

ORCID: 0000-0001-6886-5762

ResearcherID: T-4657-2019

Электронный адрес: bahlov@mail.ru

Статья получена редакцией 31 июля 2021 года

Принята к печати 6 сентября 2021 года

UDC 327(470+571)(476)

DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-444-469

PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE PROCESS OF RUSSIAN-BELARUSIAN INTEGRATION

Olga V. Bakhlova

National Research Mordovia State University, 68 Bolshevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

ORCID: 0000-0002-3849-8321

ResearcherID: W-2198-2019

E-mail: olga.bahlova@mail.ru

Igor V. Bakhlov

National Research Mordovia State University, 68 Bolshevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

ORCID: 0000-0001-6886-5762

ResearcherID: T-4657-2019

E-mail: bahlov@mail.ru

For citation:

Bakhlova, O. V. and Bakhlov, I. V. (2021), "Public associations in the process of Russian-Belarusian integration", *Ars Administrandi*, vol. 13, no. 3, pp. 444–469, doi: 10.17072/2218-9173-2021-3-444-469.

Abstract

Introduction: to strengthen the Union State of Belarus and Russia, it is necessary to use a complex of effective and multi-level pro-integration mechanisms. An important place among them belongs to public associations focused on formation and promotion of a positive integration agenda significant not only for the political elites, but also for citizens of the both countries. **Objectives:** to check the hypothesis about the agency function of public associations in the process of Russian-Belarusian integration. **Methods:** traditional and formalized study of documents and Internet resources, as well as binary analysis. Timeline of content analysis is 2019 – first half of 2021. **Results:** the program documents of four public associations were analyzed: in the Russian Federation – the All-Russian Public Movement "People's Front" for Russia", the All-Russian public organization "Russian Union of Youth"; in the Republic of Belarus – the Republican Public Association "Belaya Rus" ("White Rus") and the Belarusian Republican Youth Union. The level of interest of these public associations in covering integration issues was determined by analyzing the content of their Internet resources (official sites and groups on VKontakte social network), and the users' interest in posts on this topic was studied. The authors provide practical recommendations for national and union government bodies. **Conclusions:** the integration component is clearly expressed in the program documents of two public associations: the All-Russian Public Movement "People's Front" for Russia" and the Republican Public Association "Belaya Rus" ("White Rus"). An analysis of the content of the public associations' Internet resources allows interpreting their positions as pro-integration, but with a large degree of convention. There is a steady interest of users in posts on the issues of Russian-Belarusian integration, as well as in posts related to other vectors of integration, including the European one. On the whole, the considered public associations cannot be recognized as successful integration agents. The current situation can be corrected by securing the special status of public associations under the bodies of the Union State of Belarus and Russia developing and implementing new joint projects, expanding information support for creating the Union State and promoting the advantages of Russian-Belarusian integration.

Keywords: agent; public support; public associations; Russian-Belarusian integration; Union State of Belarus and Russia; creating the Union State of Belarus and Russia

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and Expert Institute for Social Research (EISR), project no. 21-011-31086 "Challenges and opportunities for the Union State of Belarus and Russia: Internal and external dimensions".

References

- Abradova, E. S. (2021), "Parties and elections in modern Russia", *Vlast' (The Authority)*, vol. 29, no. 2, pp. 102–106, doi: 10.31171/vlast.v29i2.8005.
- Mikhailenko, V. I. (ed.) (2018), *Asimmetrii regional'nyh integracionnyh proektov XXI veka* [Asymmetries of regional integration projects of the XXI century], Ural University Publishing House, Yekaterinburg, Russia.
- Bolgova, I. V. and Nikitina, Yu. A. (2019), "Eurasian Economic Union at a cross-roads between integration and sovereignty", *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 13–22, doi: 10.15211/soveurope520191322.
- Borisova, N. V. (2020), "Political agency markers of the European regions in the scope of multilevel governance", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 541–555, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555.
- Borishpolets, K. P. (2017), "The public diplomacy resources of the Union State of Russia and Belarus", *MGIMO Review of International Relations*, no. 3, pp. 224–237, doi: 10.24833/2071-8160-2017-3-54-224-237.
- Glushkova, S. I. and Martynov, K. E. (2019), "Trends in the development of civil society institutions in Russia: problems and contradictions", *Scientific Journal "Discourse-P"*, no. 4, pp. 61–78, doi: 10.24411/1817-9568-2019-10404.
- Gross, E. P. (2016), "International cooperation of public associations of the Republic of Belarus in the 1990s", *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya A. Gumanitarnye nauki*, no. 9, pp. 96–106.
- Karabchuk, T. S. and Poplavskaya, A. A. (2019), "Analyzing the dynamics in the attitudes of youth in the post-Soviet countries towards CIS integration processes", *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, no. 1, pp. 153–178, doi: 10.14515/monitoring.2019.1.07.
- Kovalev, V. S. (2021), "State sovereignty in international and integration frameworks", *Journal of Law and Administration*, vol. 17, no. 1, pp. 13–25, doi: 10.24833/2073-8420-2021-1-58-13-25.
- Kozlyakov, V. E. (2015), "Union State youth programs", *Proceedings of BSTU*, no. 8, pp. 31–34.
- Kotlyarov, I. V. (2014), "Simulacra of the political space", *Belaruskaya dumka*, no. 1, pp. 64–71.
- Libman, A. (2012), "Post-Soviet integration and political systems of post-Soviet states", *Russia and new states of Eurasia*, no. 4, pp. 5–20.
- Mezhevich, N. M. (2020), "Multi-vector policy and actual sovereignty in Russian-Belarusian relations", *Analytical papers of IE RAS*, no. 40, pp. 1–11, doi: 10.15211/analytics402020.
- Panov, S. L. (2019), "Principles of All-Russia People's Front activity", *Grahdanin i pravo*, no. 2, pp. 29–34.
- Pastukhova, N. B. (2017), "The features of state sovereignty of the Belarussian-Russian Union state participants", *Lex Russica*, no. 1, pp. 198–206, doi: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.198-206.
- Peregudov, S. P. (2014), "Parties and interest groups: To a new model of interaction", *Polis. Political studies*, no. 1, pp. 45–59, doi: 10.17976/jpps/2014.01.04.

Radkevich, M. I. (2019), "Ideological aspects of the functioning of social associations of the Republic of Belarus", *Nauchnye trudy Respublikanskogo instituta vysshei shkoly. Filosofsko-gumanitarnye nauki*, no. 18, pp. 228–235.

Rogachev, S. V. and Vilovatykh, A. V. (2020), "Social movements in the post-truth era", *National Strategy Issues*, no. 1, pp. 90–104.

Semenenko, I. S. (2001), *Gruppy interesov na Zapade i v Rossii: kontseptsii i praktika* [Interest groups in the West and in Russia: Concepts and practice], IMEMO, Moscow, Russia.

Sokolov, M. S. and Surilov, M. N. (2021), "Prospects for the development of youth innovative entrepreneurship in the context of cross-border cooperation Russia and Belarus", *Innovations and Investments*, no. 3, pp. 27–30.

Strezhneva, M. V. (2009), "Theories of European integration", *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 28–45.

Suzdaltsev, A. (2020), "The crisis of the Union State of Belarus and Russia", *World Economy and International Relations*, vol. 64, no. 3, pp. 56–67, doi: 10.20542/0131-2227-2020-64-3-56-67.

Chirkin, V. E. (2019), "Integrational interstate processes, constitutions and state sovereignty", *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, no. 3, pp. 5–19, doi: 10.12737/jflcl.2019.3.1.

Shalygina, N. V. and Snezhkova, I. A. (2020), "Youth as a promising resource of Russian-Belarusian integration", *Political Science Issues*, vol. 10, no. 11, pp. 3254–3258, doi: 10.35775/PSI.2020.63.11.022.

Shendik, T. A. (2019), "Use of the potential of the non-governmental organization "Belaya Rus" in strengthening the foundations of the Belarusian statehood", *Problemy Upravlenniya (Issues of Public Administration)*, no. 1, pp. 106–112.

Shurubovich, A. V. (2019), "Byelorussia in the EAEU: Trends, problems, prospects", *Russia and the Contemporary World*, no. 4, pp. 91–110, doi: 10.31249/rsm/2019.04.06.

Etzioni, A. (2001), *Political unification revisited: On building supranational communities*, Lexington Books, Lanham, MD, US.

Haas, E. and Schmitter, Ph. C. (1964), "Economics and differential patterns of political integration: Projections about unity in Latin America", *International Organization*, vol. 18, no. 4, pp. 705–737.

Hall, S. G. F. (2017), "Preventing a Colour revolution: the Belarusian example as an illustration for the Kremlin?", *East European Politics*, vol. 33, no. 162–183, doi: 10.1080/21599165.2017.1301435.

Nikolayenko, O. (2015), "Youth movements and elections in Belarus", *Europe-Asia Studies*, vol. 67, no. 3, pp. 468–492, doi: 10.1080/09668136.2015.1018870.

Lindberg, L. N. and Scheingold S. A. (eds.) (1971), *Regional integration: Theory and research*, Harvard University Press, Cambridge, MA, US.

Saurugger, S. (2002), "A fragmented environment: Interest groups and the commission's bureaucratic sectorization", *Dans Politique européenne*, vol. 1, no. 5, pp. 43–67.

Schmitter, Ph. C. (1970), "A revised theory of regional integration", *International Organization*, vol. 24, no. 4, pp. 836–868.

Silvan, K. (2020), "From Komsomol to the Republican Youth Union: Building a pro-presidential mass youth organisation in post-Soviet Belarus", *Europe-Asia Studies*, vol. 72, no. 8, pp. 1305–1328, doi: 10.1080/09668136.2020.1761296.

Slobodchikoff, M. O. and Aleprete, M. E. (2021), "The impact of Russian-led Eurasian integration on the international relations of the post-Soviet space", *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no. 5, pp. 913–927, doi: 10.1080/09668136.2020.1785398.

Streeck, W. and Schmitter, Ph. C. (1985), "Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order". *European Sociological Review*, vol. 1, no. 2, pp. 119–138, doi: 10.1093/OXFORDJOURNALS.ESR.A036381.

Vilpišauskas, R., Jakniūnaitė, D., Jaroszewicz, M. et al. (2021), "Susceptibility of Ukrainian and Belarusian domestic actors to external actors' approaches: Puzzling patterns of transition", *East European Politics*, vol. 37, no. 1, pp. 65–88, doi: 10.1080/21599165.2020.1745190.

Vysotskaya, A. and Vieira, G. (2016), "Eurasian integration: Elite perspectives before and after the Ukraine crisis", *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no 6, pp. 566–580, doi: 10.1080/1060586X.2015.1118200.

White, S., Biletskaya, T. and McAllister, I. (2016), "Belarusians between East and West", *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 1, pp. 1–27, doi: 10.1080/1060586X.2014.986872.

Received July 31, 2021

Accepted September 6, 2021

Опечатки, замеченные в предыдущем номере журнала

В предыдущем номере научного журнала “Ars Administrandi” («Искусство управления») по техническим причинам допущены опечатки.

На с. 170 в 14 строке снизу и на с. 171 в 8 строке сверху OCRID С. В. Пьянковой указан не полностью: напечатано «0002-7072-9871», следует читать «0000-0002-7072-9871».

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2021. Т. 13, № 3 (285–469)

Редакторы – *Т. И. Ускова, Е. А. Троицкая*
Корректоры – *О. С. Толстогузова, И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка – *И. Р. Смолянин, Д. Г. Чикулаев*

Дата выхода в свет 30.09.2021. Формат 70х100 1/16
Усл. печ. л. 15,76. Тираж 500 экз. Заказ № 219 435

Редакция научного журнала «Ars Adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермский край, г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного и муниципального управления
тел. (342) 239-66-89
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