

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

Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления, экономики и политологии. 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. РАЕ, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р геогр. наук, проф., зав. кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

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

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

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

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

Дарко Вукович, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры социальной географии Географического института «Иован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Белград, Сербия

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

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

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

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

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

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

Андрей Геннадьевич Шеломенцев, д-р экон. наук, проф., зав. отделом исследования региональных социально-экономических систем Института экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия

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

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

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по научным специальностям: 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

© Редакционная коллегия, 2020

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, Professor of Department of State
and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia
ORCID: 0000-0001-7674-7846, ResearcherID: E-8001-2016, e-mail: mingal1@psu.ru

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science,
Associate Professor, Professor of Socio-Political Processes

and International Relations Department, Syktyvkar State
University, Syktyvkar, Russia

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

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

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

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

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

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

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

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher
Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research
specialties: 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, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Tormosheva V. S. Hannah Arendt on political (ex)communication in the light of Harold Lasswell's communication model	1
---	---

II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Kiselev A. O., Iurchenko N. I. Enhancement of state support mechanisms for sports in the Russian Federation	25
---	----

Шимук О. В. Государственное регулирование сельского развития: эволюция управленческих решений и совершенствование инструментов программного регулирования	44
--	----

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Богунув Л. А. Формирование компетенции управления экономической безопасностью работника	61
---	----

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Барыкин С. А. Новые возможности и вызовы для системы регулирования финансового сектора в результате развития мирового рынка финансовых технологий	79
--	----

Борщевский Г. А., Облакова О. М. Взаимосвязь процессов развития налоговой системы и налоговой службы в России	93
---	----

Семенов А. В., Минаева Э. Ю. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России	120
--	-----

V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Грабевник М. В. Политический образ современной России в зеркале общественного мнения академического сообщества Великобритании	137
--	-----

Табаринцева-Романова К. М., Романенко П. Д. Развитие гендерной политики Европейского союза после 2010 года	161
--	-----

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Tormosheva V. S. Hannah Arendt on political (ex)communication in the light of Harold Lasswell's communication model	1
---	---

II. FEDERAL POLITICS AND GOVERNMENT

Kiselev A. O., Iurchenko N. I. Enhancement of state support mechanisms for sports in the Russian Federation	25
Shimuk O. V. Rural development management: evolution of methodological approaches and improvement of program tools	44

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Bogunov L. A. Developing an employee's economic security management competence	61
--	----

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Barykin S. A. New opportunities and challenges for the financial sector regulatory system as a result of the world FinTech market development	79
Borshchevskiy G. A., Oblakova O. M. Interrelation of tax system and tax service development in Russia	93
Semenov A. V., Minaeva E. Yu. Policy transfer in urban governance: the case of strategic urban planning in Russia	120

V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Grabevnik M. V. Modern Russia political image in public opinion of the UK academic community	137
Tabarintseva-Romanova K. M., Romanenko P. D. European Union gender policy development after 2010	161

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

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

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

Плата за публикацию рукописей не взимается.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

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

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 239-66-89. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.



UDC 32:316.77

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-1-24

HANNAH ARENDT ON POLITICAL (EX)COMMUNICATION IN THE LIGHT OF HAROLD LASSWELL'S COMMUNICATION MODEL

VERA S. TORMOSHEVA

Linguistics University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russia

For citation:

Tormosheva, V. S. (2020), "Hannah Arendt on political (ex)communication in the light of Harold Lasswell's communication model", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 1–24, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-1-24.

Introduction. Political communication acts as a fundamental constituent of the democratic public sphere. However, today's post-totalitarian world reveals manifold totalitarian manifestations like propaganda techniques expansion, ideological content circulation and fictitious reality formation applied by authorities. Without addressing the totalitarianism-related investigations, it wouldn't be possible to understand how powerful relations influence the development of the public sphere of today.

Aims. The article examines a political communication process in the totalitarian context. The purpose is to elicit the specifics of communication in a totalitarian society using Arendt's communicative concept as a theoretical framework and to reconsider Arendt's interpretation of communicative nature of power relations representing it as a model. Specifically, the research focuses on H. Arendt's descriptions of the communication model units.

Methods. The methodology is based on H. Lasswell's communication model and J. Habermas's theory of communicative action. The comparative analysis of three subfields of communication and political science (totalitarian, political and mass communication) has also contributed to the theoretical and methodological foundation of the research. The conceptual framework has been provided by an interpretive approach to Arendt's works.

Results. A concept of political excommunication has been introduced and critically examined. Political and communicative characteristics of the sender and the addressee of totalitarian communication have been identified. The specifics of totalitarian messages have been discovered. Political and communicative effects of the totalitarian communication process have been described.

Conclusions. The findings allow constructing a totalitarian communication model promoting a more nuanced understanding of the contemporary political process. It is argued that

totalitarian communication does not set stage for building trust and consensus, creating awareness about politics, educating people, exchanging political ideas or receiving any political response. In contrast, its only purpose is organizing masses. Therefore, the addressee of such communication is not a communicative actor influencing the political process.

Keywords: communication model; political communication; public sphere; totalitarianism; propaganda; excommunication; elite; masses; Hannah Arendt; Harold Lasswell

INTRODUCTION

Political communication plays an especially important role in advanced democracies acting as a fundamental constituent of the democratic public sphere. Not incidentally, it has become the subject of a serious academic inquiry and the object of intense interest from politicians, journalists, advertisers, and public relations practitioners. One of the issues at the heart of a particular concern for both scholars and professional communicators is to determine the dominant means of influence in historical and contemporary situations and to understand how best to exercise influence for their own purposes (Johnson-Cartee and Copeland, 2004, p. 138).

As a matter of fact, 'no part of a society's past disappears once and for all' (Skovajsa, 2011, p. 35). That is, today's post-totalitarian world reveals manifold totalitarian manifestations like propaganda techniques expansion, ideological content circulation and fictitious reality formation applied by authorities. The propaganda influence of post-totalitarianism countries on the contemporary public sphere reflects significant continuity with the totalitarian ideology on mental and linguistic levels (Andrews, 2011; Navarro and Romero, 2016; Postoutenko, 2010; Roşca, 2013; Savka and Yatsyshyn, 2015). At the same time, the ideological influence of the last remaining totalitarian (North Korea) and quasi-totalitarian (Belarus, Cuba, Libya, and Turkmenistan) regimes should not be forgotten. As a result, political party leaders, media representatives and intellectual elites actively exploit the totalitarian terminology and associated way of thinking. Besides, the totalitarian past still echoes in the word and action of the actors in such institutional settings as the army, administrative offices, trade unions, educational institutions, agricultural enterprises, etc.

Without addressing totalitarianism – 'the system which seeks to make people equally worthless in order to take exclusive control over the whole man and every man' (Borowski, 2017, p. 93), it would not be possible to understand how powerful relations influence the development of today's public sphere. Thus, a process of political communication in the totalitarian context is worth a careful study. In this regard, Hannah Arendt's theoretical heritage, namely *The origins of totalitarianism*, *The human condition* and *Truth and politics* is indispensable as 'a reminder of what is in the present and is still real future possibility' (Bernstein, 2011, p. 26).

Despite the fact that Arendt repeatedly took references to communication and its various components (communication channels, communication instruments, participants of communication, language of communication, etc.), little research has been carried out on political communication in an Arendtian thought. It should be noted that political communication in its broadest sense unites three principal elements: various communicative practices undertaken by political actors to influence the political environment; communication addressed to political

actors by non-politicians; and communication *about* political actors and their activities by the media, comprising print, broadcasting and online channels (McNair, 2011, pp. 3–14). Although some researchers have paid attention to communicative aspects of power and violence in Arendt's works (Bernstein, 2011; Calabrese, 2010; Duarte, 2007; Habermas, 1977; Navarro and Romero, 2016; Саликов и Жаворонков, 2018), a process of political communication in the totalitarian context hasn't been widely discussed until now.

The most important previous studies that are relevant for the current research have addressed three subfields of communication and political science, namely totalitarian communication, political communication, and mass communication. They are respectively examined further below.

A review of the totalitarianism-related literature reveals a twofold interpretation of totalitarian communication: (1) as an attribute of totalitarian society and (2) as a special case of social communication (Postoutenko, 2010, p. 11). Supporters of the first approach highlight the defining role of language in the establishment and functioning of any totalitarian regime. From their point of view, the totalitarian regime is characterized by a monologic communication model presupposing 'a clear, universal communicative hierarchy where one person speaks and the rest listen' (Gronskaya et al., 2012, p. 278). Furthermore, totalitarian communication serves as a means of public opinion control and conformity development (Kecskemeti, 1950) which results in citizens' mass enthusiasm for the 'successes' of the totalitarian system (Borowski, 2017, p. 80). Supporters of the second approach underscore the importance of the totalitarian language not only as the basis of the national propaganda discourse but also as an intermediate link on the way to the informative discourse, which is the foundation of the democratic public sphere (Roşca, 2013). The role of totalitarian communication as 'a complex process of social engineering and an attempt to create and implement a more or less artificial collective identity' (Hanisch-Wolfram, 2010, p. 213) has been also observed. Additional research touches upon traces of certain 'totalitarian' patterns of public communication in Eastern Europe, Russia, and China in times of post-totalitarian era (Andrews, 2011; Langenohl, 2010).

To name important studies that are part of the heritage of political communication research, we should consider (1) H. Lasswell's propaganda theory viewing political propaganda as a means of reducing the material cost of expanding and defending power (Lasswell, 1927; Lasswell, 1951); (2) K. Deutsch's cybernetic approach to politics that has become an essential element in the interactive computer modelling of national and international political processes (Deutsch, 1963); (3) W. Lippmann's concept of influencing public opinion through the press that underlined the media's inability to help citizens be well-informed (Lippmann, 1922); (4) D. Easton's conceptual framework of political life containing a 'feedback loop' between social and political environments (Easton, 1965a; Easton, 1965b); (5) G. Almond's input-output analysis concentrating on a political system as a set of interactions including free communication between state and society (Almond and Verba, 1963). Despite these scholars were not political communication researchers as we see the term today, they contributed much to the modern understanding of the academic professionalization, the expansion of disciplinary boundaries, and field-specific substanti-

ation. Concerning Lasswell and Lippmann, their analytical writings are meant to be the most authoritative among scholars working at the intersection of communication and politics (Karpf et al., 2015, p. 1893). Moreover, Lasswell is renowned for his productivity in verbal modelling of the political process. The title of his book *Politics: who gets what, when, how* still serves as a mapping sentence for the study of politics (Marvick, 1980, p. 219) and a standard definition of the phenomenon in political science. Lasswell's seven-stage model of decision making (intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, and appraisal) also exerted a powerful influence on public policy studies (Turnbull and Hoppe, 2019).

As for political communication scholars, they have never suffered from a shortage of issues to study (Moy et al., 2012, p. 252). Specifically, most studies of political communication have examined this phenomenon as 'the creation, shaping, dissemination, processing and effects of information among actors from the political system, the media and the public' (Esser and Pfetsch, 2017, p. 327). Herewith, researchers concentrate either on its particular feature, such as the purposeful nature of political communication (McNair, 2011, p. 4), or a combination of various intertwined elements of politics, namely activities aimed at attaining and retaining power, the transmission of citizens' interests and demands, the symbolic legitimization of authority, and the clarification of alternative options in policy making (Blumler, 2016). Whatever the approach, political communication is understood as a fundamental constituent of modern democracy (Jevtović et al., 2012; Delli Carpini, 2004). In addition, such essential component of the political communication process as the public has been studied primarily in democratic contexts; whilst the field reflects the absence of similar research concerning other political regimes (Moy et al., 2012, pp. 248–249).

As far as political communication has been closely connected with the mass media since the beginnings of communication study (Rogers, 2004, p. 4), previous research has dwelled upon several conceptual models of mass communication applicable to the political field: (1) the Lasswell five-question communication model *Who says what to whom via which channels with what effects?* valid for identifying communication acts, constructing mass communication definitions and conducting content analysis of media messages (Lasswell, 1948; Sapienza et al., 2015, p. 618); (2) the agenda-setting model articulating the media power in encouraging the audience to accept certain political views (Alp, 2016); (3) the Lazarsfeld 'limited effects' model highlighting the complementary role of the media in the formation of public opinion (Simonson, 2013); (4) the Herman-Chomsky propaganda model focusing on news production framed within the political and corporate elite interests (Mullen and Klaehn, 2010); (5) the unified model of strategic influence and global engagement contributing to the development of government communication directed to foreign audiences through international broadcasting (Hacker and Mendez, 2016); and (6) the communication mediation model emphasizing media influence on civic and political participation on the individual and the societal levels (Shah et al., 2017). Mass communication studies examine the media from diverse angles: their propaganda dimension in postindustrial democracies (Pedro-Carañana, 2011a; Pedro-Carañana, 2011b); their print, broadcasting and electronic formats providing platforms for expressing political views, interests and values of powerful

message senders (McNair, 2011); new modes of content production and information delivery technologies (Bennett and Iyengar, 2008); the media's institutionalized news criteria and the patterns of public affairs coverage (Laursen and Valentini, 2015); the media as actors of propaganda influence (Savka and Yatsyshyn, 2015). As a result, mass communication research is often criticized for being too media-centric and tending to conflate 'the public sphere' with 'the media' (Baisnée, 2007, p. 500).

In summary, past research on political communication within the totalitarian framework has concentrated only on two broad issues: (1) the propaganda discourse and totalitarian language functioning and (2) the influential power and transformative potential of the mass media. Considering the issue of propaganda usage by totalitarian governments in particular, the literature is almost silent on the totalitarian manifestations of the political communication units. Consequently, we have an incomplete picture of the political communication process in the totalitarian context.

METHODS (THEORETICAL BASIS)

The methodology of the research is based on Harold Lasswell's communication model still undervalued and underused in the field of political studies (Sapienza et al., 2015, p. 618). At the same time, the model gives an option of placing mass communications content in the context of domestic and international politics (Almond, 1987, p. 262). Its elements (communicator, message, medium, audience, effect) have been found fundamental for analyzing a communication process at present; and it allows characterizing a separate communicative act as well as a communication process to the full extent (Чихарев и др., 2015, с. 218). Furthermore, in comparison with other models, the Lasswell construct gives insight into theorizing audience effects – 'the end result as the most important aspect of the whole process' (Madhukar et al., 2018, p. 33). Moreover, the Habermas theory of communicative action serves as the ground for determining political effects of totalitarian communication. The characteristics of three subfields of communication and political science (totalitarian, political and mass communication) have also contributed to the theoretical and methodological foundation of the current research. The conceptual framework has been provided by an interpretive approach to Hannah Arendt's works *The origins of totalitarianism*, *The human condition* and *Truth and politics*, which have not lost their relevance today.

Against this background, the purpose of the article is to elicit the specifics of communication in a totalitarian society using Arendt's communicative concept as a theoretical framework and to reconsider Arendt's interpretation of communicative nature of power relations representing it as a model. More specifically, this research has five objectives: (1) to introduce a concept of political excommunication into scientific discourse; (2) to determine the purpose of totalitarian communication; (3) to identify political and communicative characteristics of the sender and the addressee of totalitarian communication; (4) to discover the specifics of totalitarian messages; and (5) to describe political and communicative effects of the totalitarian communication process.

The remainder of the article is structured as follows. First, a conceptual framework of political excommunication comprising a brief historical overview, the word origin and its meaning in the Arendtian sense is presented. Next, a totalitarian communication model integrating Lasswell's construct with Arendt's descriptions of its communication units is outlined. In addition, this research attempts to investigate whether totalitarian communication sets stage for building trust and consensus, creating awareness about politics, educating people, sharing opinions, exchanging political ideas or receiving any political response. The findings of the study are then discussed and summarized. They are expected to assist scholars and professional communicators with a more nuanced understanding of the contemporary political process. The article concludes with a summary of the study's research contributions and directions for further research on political communication in an Arendtian thought.

RESULTS

Conceptualizing political excommunication

According to the Random House Unabridged Dictionary, the word *excommunication* was introduced into the English language through the Late Latin in the middle of the fifteenth century when it was applied to the process of putting a person out of the community. Not surprisingly, in medieval Europe the word was used in the religious sphere relating to an individual who had experienced temporary withdrawal or suspension of church membership rights and privileges. Ironically, the contextual interpretation of *excommunication* has not virtually changed since the Middle Ages and its contemporary usage is still limited to religious practices.

As for Arendt, she addresses the notion *excommunication* when discussing the issue of political status loss by a human being. However, having put deprivation of political rights on par with the ancient and medieval custom of outlawry and the outdated ecclesiastical and civil death praxis (Arendt, 1962, p. 302), the philosopher has never conceptualized the term political excommunication in her writings. To eliminate the aforementioned controversy, it is important to establish the meaning of *political excommunication* in the sense that Arendt has given it and to formulate a clear definition of the term.

In Arendt's terminology, rightless people are thrown back into a peculiar state of nature. Examining the general human condition of those who have been forced out of all political communities, Arendt compares it with the tragedy of savage tribes inhabiting an unchanged nature which they cannot master or living and dying without having contributed anything to a common world (Arendt, 1962, p. 300). As she has noted, 'The human being who has lost [...] his political status in the struggle of his time, and the legal personality which makes his actions and part of his destiny a consistent whole, is left with those qualities which usually can become articulate only in the sphere of private life and must remain unqualified, mere existence in all matters of public concern' (Arendt, 1962, p. 301). In other words, those who have lost all distinctive political qualities have become human beings and nothing else (Arendt, 1962, p. 302).

Common sense, equality and togetherness are foremost among those distinctive political qualities the possession and use of which encourages the formation of the public sphere. Remarkably, Arendt has managed not only to characterize these political qualities and show the interconnections between them but also convincingly illustrate the consequences of lacking or losing them with respect to the political status. These political qualities are examined in greater detail below.

The highest rank in the hierarchy of political qualities is occupied by *common sense*, as it is 'the one sense that fits into reality as a whole our five strictly individual senses and the strictly particular data they perceive' (Arendt, 1998, p. 208). It is emphasized that common sense regulates and controls all senses data which in themselves are unreliable and treacherous (Arendt, 1962, pp. 475–476). The significance of common sense is in its potential to ultimately provide critical insight on reality beyond the boundaries of the private sphere; and reality in its turn quite frequently offends the soundness of commonsense reasoning (Arendt, 2000, p. 564). It is possible to see reality in the round and to develop a high commonsense level when an individual can experience sharing a common human world with others who look at it from different perspectives (Arendt, 1998, p. xiii). On the contrary, an individual's subjective experience is based on feelings, wants, and desires or single sense perceptions, each of which may be an illusion (Arendt, 1998, p. 274). That is, limitedness of the private sphere means 'remoteness from reality' (Arendt, 2000, p. xxvi). To compound matters, atomized individuals are obsessed by a desire to escape from chaotic, accidental and incomprehensible reality in favour of man-made fiction of relative consistency (Arendt, 1962, p. 352). In this case common sense is replaced by ideological super sense as 'the key to history and the riddles of the universe' giving the contempt for reality and factuality its cogency, logicality, and consistency (Arendt, 1962, pp. 457–458). It should be reminded, however, that common sense as a political quality is most visibly reflected in a historical reality demanding a political response (Arendt, 2000, p. x).

The political qualities needed for coming into power are closely connected with *being an equal among equals* as humans, citizens, and political beings. According to Arendt, 'our political life rests on the assumption that we can produce equality through organization, because man can [...] build a common world together with his equals and only with his equals' (Arendt, 1962, p. 301). Although Arendt considers the franchise and eligibility for office to be the very quintessence of citizenship (Arendt, 2000, p. 237), the philosopher also recognizes that 'even if there is communication between representative and voter, between the nation and parliament [...] this communication is never between equals but between those who aspire to govern and those who consent to be governed' (Arendt, 2000, p. 531). In other words, the formula 'government of the people by the people' has been replaced by the formula 'government of the people by an elite sprung from the people' even in a democracy (Ibid.). One of the best indicators of social equality – *who speaks* and *who is silent* – shows that government, ministries, state institutions, political leaders, state presidents and political parties dominate as sources of information in the influential media, while academicians and ordinary citizens merely play a role of a 'table decoration' (Jevtović et al., 2012, p. 281). The loss of one's right to equality is tantamount to the loss of that freedom of action which is specifically human (Arendt, 1962, p. 301).

Arendt determines *human togetherness* as a state when people are *with* others and neither for nor against them in the public realm (Arendt, 1998, p. 180). Powerful relationships convert this state into a political quality, because power always comes from men acting together, 'acting in concert'; alternatively, isolated men are powerless by definition (Arendt, 1962, p. 474). No special conditions are needed for the establishment of this political quality except the coming together and acting together of a certain number of people on a non-temporary basis. As a result, various organizational forms of togetherness emerge, namely neighborhood councils, territorial councils, revolutionary councils, councils of writers and artists, students' and youths' councils at universities, military councils in the army, councils of civil servants in the ministries, workers' councils in the factories, and so on. In Arendt's analysis, the formation of a council in each disparate group turns a merely haphazard togetherness into a political institution (Arendt, 1962, p. 500). As for the lack of togetherness, it leads to finding oneself only for or against other people. Arendt has exemplified it by modern warfare, 'where men go into action and use means of violence in order to achieve certain objectives for their own side and against the enemy' (Arendt, 1998, p. 180). Moreover, the loss of contacts with fellow men brings about the loss of understanding of the reality around them; for together with these contacts, men lose the capacity of both experience and thought. The ideal subject of totalitarian communication is not a convinced supporter, but people for whom the distinction between fact and fiction and the distinction between true and false no longer exist (Arendt, 1962, p. 474).

Therefore, Arendt argues that the possession of a political status entails, in particular, reliance on a combination of the aforementioned political qualities, namely common sense, equality, and human togetherness. However, psychological, institutional and organizational obstacles and restrictions towards the formation of these political qualities breed escape from reality, equal powerlessness (Arendt, 2000, p. 468), and isolation. Since the contemporary status of people outside of the public realm of politics, from Arendt's viewpoint, is comparable to the ancient custom of excommunication, the term political excommunication, which doesn't have any fixed meaning yet, may gain renewed momentum. Thus, it is proposed to define political excommunication as political status loss by a human being or a whole group of human beings caused by the absence of adequate conditions for the development and reinforcement of political qualities indispensable for political action.

Outlining a model of totalitarian communication

The purpose of this section is to present a political (totalitarian) communication model integrating Lasswell's construct with Arendt's descriptions of its elements or communication units. Apparently, some clarifications need to be made about the choice of the communication model and the usage of the term totalitarian communication.

The selection of Lasswell's model has arisen from the fact that it can be utilized for a diverse range of theoretical and conceptual needs and allows analyzing the communication process at micro, meso and macro levels (Sapienza et al., 2015,

p. 612). In terms of the research logic, its potential applicability to the political sphere in general and specifically to Arendt's scientific heritage is of prime importance. In this context, it is worth mentioning at least three aspects of the model's expected contribution to Arendt's political theory: (1) organizing fragmented ideas related to totalitarian communication into an integrated whole; (2) constructing a model-aided definition of political (totalitarian) communication from an Arendtian perspective; and (3) describing each element of the political communicative process with a focus on totalitarian communication effects.

It should be noted that this article uses the terms political communication and totalitarian communication almost interchangeably, since political communication in the totalitarian context is currently under discussion. By totalitarian communication, we understand a variety of political communication not necessarily related to totalitarianism, but displaying some traces of certain 'totalitarian' patterns of public communication in the post-totalitarian world.

In spite of the fact that the attribute 'totalitarian' has been coined in political theory to refer to societies or political orders at large (Langenohl, 2010, p. 301), the term totalitarian communication has the right to be broadly described in political analysis: (a) as a reliable indicator of authoritarian tendencies and specific practices not specifically associated with totalitarianism (Postoutenko, 2010, pp. 12–13); (b) as a complex process of social engineering aimed at creating and implementing an artificial collective identity anchored in pre-existing social structures, value and belief systems, social hierarchies, etc. (Hanisch-Wolfram, 2010, p. 213); and (c) as an acceptable theoretical framework connecting the sender's intentions, the message content and structure, the ways messages are being perceived, as well as the ways they are translated into action (Langenohl, 2010, p. 302).

Since the combination of the communication units from Lasswell's model can act as a meta-definition allowing the researcher to conceptualize operational, lexical, and stipulated definitions of mass communication (Sapienza et al., 2015, pp. 615–616), it is worth applying the model together with Arendt's descriptions to a definition of totalitarian communication. The possible outcome looks as follows: *Who* (totalitarian mass leaders), *Says what* (totalitarian propaganda messages), *How* (through propaganda forms and channels), *To whom* (the masses), *With what effect* (lack of political activity of the masses). This is preceded by a detailed discussion of each of the communication units.

The totalitarian mass leader as the 'who' of communication

The major role of the 'who' of communication in the communication process is a generally accepted fact within academia. Nevertheless, there is still a need to analyse what, how and why the elites intercommune with the masses and what this means for the structures of power (Mullen and Klaehn, 2010, p. 215). It is widely acknowledged that political elites initiate messages filtered through mass-media channels to influence the public (Shah et al., 2017, p. 493). The distinct feature of these initiatives is presenting personal, party or religious preferences as public interests; symbolizing the truth, instead of becoming a true social authority; and marginalizing ideological opponents and public hearings (Jevtović et al., 2012, p. 284). In Arendt's

terminology, 'One Man of gigantic dimensions' corresponds to the 'who' of totalitarian communication (Arendt, 1962, p. 465).

Critically, Arendt's term should be considered as a metaphor for a large group of individuals and entities linked in one way or another to the political realm and structured like the onion with the leader located in the centre and acting from within (Arendt, 2000, p. 468). The group represents a hierarchy including the Leader himself, his immediate surroundings, elite formations, party members, and even ordinary followers (Arendt, 1962, p. 382). Powerful elite formations, in fact, are composed by government circles, corporate leaders, media owners and executives and 'the assorted individuals and groups who are assigned or allowed to take constructive initiatives' (Mullen, 2010, p. 675). The onion structure, in Arendt's words, makes the system organizationally shockproof against the factuality of the real world (Arendt, 2000, p. 469).

What each member of such generalized character of the 'who' of totalitarian communication is expected to do depending upon his rank, is to react to the changing lying statements of the leaders and the central unchanging ideological fiction of the social and political order (Arendt, 1962, p. 382). Moreover, politicians' messages are now amplified not only conventionally but also online by thoroughly cultivated and mobilized followers (Shah et al., 2017, p. 495). Even the most fantastic or false statements communicated by the totalitarian mass leaders and widely spread by their followers are perceived by the masses as 'their superior tactical cleverness' (Arendt, 1962, p. 382).

Totalitarian propaganda as the 'what' of communication

Since Arendt has not offered a working definition of totalitarian propaganda, we choose to adopt here the one recently proposed by totalitarian communication scholars. It states that totalitarian propaganda is 'a complex and elaborated communication strategy aimed at promoting and implementing a collective identity encompassing (nearly) all aspects of life – from political opinions and attitudes to values and ways of life in the private sphere' (Hanisch-Wolfram, 2010, p. 198). Furthermore, propaganda serves as the dominant means of influence not only in the sphere of politics, but also in other societal domains, namely economic, war/military, diplomatic, didactic, ideological, and escapist (Johnson-Cartee and Copeland, 2004, pp. 138–141).

As Arendt points out, politicians create propaganda messages with the benefit of business practices and methods used by the advertising and public relations industries (Arendt, 2000, p. 567). In particular, an in-depth description of propaganda techniques both verbal and emotional requires several dozens of pages (Johnson-Cartee and Copeland, 2004, pp. 164–192). Political discourse experts indicate such style and tone features of totalitarian propaganda as (Gronskaya et al., 2012, pp. 279–280): triumphalism, symbolization of core political concepts, heightened criticism, exaggerated level of abstraction, generalizations at the expense of logic, and similar traits. These communications tactics can be demonstrably illustrated by psychological, linguistic, and discursive specifics of propaganda messages identified by Arendt (Arendt, 1962, pp. 343, 345–346, 351, 353, 357). To this extent,

instead of practicing direct threats and crimes, the authorities use indirect, veiled, and menacing hints against political dissenters. The strong emphasis is made on ideological 'scientificity' as distinguished from the old-fashioned appeal to the past. Statements take the form of predictions to avoid discussion by releasing an argument from the control of the present and by saying that only the future can reveal its merits. Mysterious topics are intentionally invented or borrowed from traditionally accepted mysteries. The authorities apply slogans coined by others and tried out before to free themselves from the unnecessary originality. Combining lies with certain true social and political elements and real experience is aimed 'to bridge the gulf between reality and fiction'. The inevitably arising contradictions between messages targeted to the foreign non-totalitarian public and domestic ideological content are camouflaged by the need of 'a temporary tactical maneuver'.

Totalitarian language also deserves to be highlighted as an essential verbal tool of creating propaganda messages. It is mainly characterized by a good versus bad representational schema in which there is no place for reality and its communication symbols. Also referred to as Newspeak or wooden language, the totalitarian one is based on contrasting values, fictitious reality categories and their subdivisions (Andrews, 2011, p. 1). As such, the so-termed universal, or nearly universal, positive values (i.e. progress, science, prosperity, happiness, harmony, justice, freedom, peace, etc.) are opposed to their negatives (i.e. regress, stagnation, superstition, unhappiness, friction, injustice, oppression, ugliness, etc.). The categories on the *good* side describe the state, its organs, its ideology, and the 'people'. The *bad* side, in its turn, includes 'enemies of the state and the people' and the alien ideologies. Additionally, there are subgroups within each category; for example, the 'enemies of the state and the people' comprise such 'bad-guys' as diversionists, terrorists, fascists, revanchists, reactionaries, revisionists, deviationists, etc.

Numerous research works in totalitarian communication reveal that all these psychological, linguistic, and discursive 'tricks' in creating propaganda messages remain 'an efficient though absurd method in terms of the content' (Borowski, 2017, p. 92). Arendt herself considers the content of propaganda messages 'no longer an objective issue about which people may have opinions' and compares its untouchability in the eyes of the masses with the rules of arithmetic (Arendt, 1962, p. 363). Therefore, in case of the 'what' of totalitarian communication there is superiority of the form over the content of the message. Put simply, extralinguistic means of communication (forceful style, emotional tone, avoidance of direct meanings, etc.) prevail over linguistic ones.

The masses as the addressee of communication

From the viewpoint of the totalitarian communication purpose, propaganda messages are targeted at several categories of the domestic and foreign public. They include (Arendt, 1962, p. 342): the population of non-totalitarian countries abroad; the non-totalitarian strata of the population at home; those segments of domestic population whose sufficient indoctrination have not been completed; and groups of sympathizers who are not yet ready to accept the true aims of the totalitarian regime. In Arendt's words, the addressee of totalitarian communication is

the masses with 'the appetite for political organization' (Arendt, 1962, p. 311). What is most remarkable is that this task can be successfully completed by totalitarian propaganda which genuine goal 'is not persuasion but organization' (Arendt, 1962, p. 361).

Defining the term masses, Arendt implies large numbers of neutral, politically indifferent people who cannot be integrated into any organization based on common interest: a political party, a municipal government, a professional entity or a trade union. In comparison with such large groups of people as classes, masses have not enjoyed a political quality of togetherness and a precise understanding of political goals (Arendt, 1962, p. 311). Among the basic characteristics of the masses, special mention should be made of the following ones (Arendt, 1962, pp. 314–315, 316–317, 348, 474): shortage of self-interest, lack of sound social relationships, noninvolvement into all social ramifications and normal political representation, bias against surrounding community and the world around, readiness to sacrifice themselves, and isolation. Indeed, isolation of the masses identified as 'a state of affairs where people live together without [...] sharing some visible tangible realm of the world' is described by Arendt in terms of political and physical homelessness and spiritual and social rootlessness experienced by the masses to a greater or lesser degree of intensity and misery (Arendt, 2005, pp. 356–357).

The way in which the addressee of totalitarian communication is active in seeking information, composing messages, and providing feedback to the content creators is closely connected with one of the chief characteristics of modern masses particularly emphasized by Arendt, i.e. their specific perception of reality and their own experience. This is reflected in their cynicism about anything visible or audible including facts and even invented facts and, by contrast, belief in their imaginations based on universality and stability. What convinces masses is 'only the consistency of the system of which they are presumably part' (Arendt, 1962, p. 351).

Not coincidentally, even optimistic authors who write about great changes in the nature of audiences thanks to the recent developments of the media (Shah et al., 2017, p. 494) are silent about how the new media stimulate the public's political participation. Moreover, scholars have noted very little public's involvement in either domestic or foreign politics and debates. Remarkably, active and passive forms of non-participation have been identified and described for a new typology of political engagement (Ekman and Amnå, 2012, p. 294). Besides, there is no evidence that political involvement has increased since the end of the 20th century (Baisnée, 2007, pp. 500–501). Independent assessments detect multiple inaccuracies and errors in the so-called 'Twitter revolution' statistics and conclusively prove that 'millions of protesters' turn out to be 'a few hundred thousand' of the discontented (Curran et al., 2012, p. 162). Additionally, in the digital era, masses may undergo powerful control over the media, whereby public awareness of political issues would suffer greatly. Undesirable political activities are effectively prevented by the authorities using technological levers of internet surveillance: blocking social network and video-sharing sites such as Facebook and YouTube, deleting online groups, and marginalizing or criminalising internet activists (Curran et al., 2012, pp. 155, 161).

Propaganda forms and channels as the 'how' of communication

The 'how' of totalitarian communication seems to be the least explored component in Arendt's works. Objectively, one can hardly find the philosopher's comprehensive description of communication forms and channels. Moreover, as the research was made until the beginning of the internet age, it conceivably excludes the ways of sending propaganda messages by means of electronic and digital tools. It is possible, however, to discover direct and indirect evidence of totalitarian propaganda dissemination through traditional mass media channels, namely print and broadcast mediums, and mass participation events.

The strongest form of propaganda, in Arendt's viewpoint, is a mass meeting, because 'each individual feels more self-confident and more powerful in the unity of a mass'. As the philosopher asserts, the principal purpose of any mass meeting – 'the enthusiasm of the moment' – can be achieved only through organization, discipline, and systematic training (Arendt, 1962, p. 357). At the present day, mass meetings are also on top of their relevancy. Together with party conventions, pre-election meetings, political rallies, protest events and support actions, they are designed to translate the propaganda lies into a functioning reality and to induce their participants to act and react according to the rules of a fictitious world. There can be no dispute that 'organization and propaganda [...] are two sides of the same coin' (Arendt, 1962, p. 364).

Characterizing mass media channels, Arendt accentuates a relatively recent phenomenon of mass manipulation of fact and opinion as it has become evident in the rewriting of history, image making, and actual government policy. The mass media assist totalitarian leaders to masterfully deal with established facts denying, neglecting, substituting, or trivializing them to follow mass sentiments and mass desires. Even most respectable newspapers publish materials typical of the highly non-respectable literature of science fiction, but the banality of the statement cannot escape the impression of its extraordinariness (Arendt, 1998, p. 2). As a result, the composed information product looks greater in the public eye than the original (Arendt, 2000, pp. 564–565).

Recent research works in the field of media studies have developed Arendt's academic views on the 'how' of totalitarian communication. Essentially, the media system has been acknowledged as a totalitarian apparatus that is closed, controlled, static, self-sufficient, and even de-professionalized. That is particularly evident in (Jevtović et al., 2012, pp. 284–285): inconsistencies between professional journalistic standards and existing media practices; the imbalance of information sources in favour of those from the authority; the violent ideologisation of content; deliberate silencing of important events; distracting the public's attention from the current political decisions by superficial publications; and, pertinently, creating the illusion of reality instead of reporting on it. Consequently, the audience not provided with the qualitative and reliable political production are unable to formulate political choices (McNair, 2011, p. 40); and pluralism of social and political opinion is absent.

Lack of political action as the effect of communication

It is noteworthy that all the multiple variations of Lasswell's model from 1940 to 1979 have such a constant element as effect(s) or result of reaching the audience (Sapienza et al., 2015, p. 607). Some scholars have put an increased focus on the importance of the effect of totalitarian communication over other components of the communication model (Borowski, 2017, p. 92). From an Arendtian perspective, the most progressive communication effects are translated into the place the audience take in the political realm of action (Arendt, 1962, p. 475). The ground from which action originates thus deserves consideration.

Action occupies the highest position among the chief human activities as it relates to the political sphere of human life (Arendt, 2000, p. 169). To act, in its most general sense, means to take an initiative, to begin, to set something into motion (Arendt, 1998, p. 177). This process becomes possible only through the instrumentality of speech; notably, action requires speech if any other human performance does (Arendt, 1998, p. 179). A man of action, in Arendt's viewpoint, should be both the doer of deeds and the speaker of words. Without verbal accompaniment, action loses its powers to identify an individual as 'the actor, announcing what he does, has done, and intends to do' (Ibiden).

Speech, in its turn, is tightly intertwined with talk and communication with others 'to survive the moment of experience and to remain sure of itself' (Arendt, 1962, p. 495). As for political talk, it has been recently put in a mediating position between news consumption and civic engagement as interpreting and making sense of media content directly or indirectly influences political participation (Shah et al., 2017, p. 492). Communication, if we refer to the Habermasian concept of communicative action, serves as a verbal and/or extra verbal means of achieving an understanding about the action situation, action planning, and coordination of actions by way of agreement (Habermas, 2004, p. 86).

It turns out, however, that under totalitarian conditions, citizens are not acting men but: Pavlov's dogs reduced to the most elementary reactions (Arendt, 2000, p. 136); marionettes without the slightest trace of spontaneity (Arendt, 2000, p. 137); performing robots destitute of the accompaniment of speech (Arendt, 1998, p. 178); or human beings who lost their specifically human unpredictability of thought and action (Arendt, 2005, p. 350). The destruction of all private and public channels of communication safeguarded in democracies by freedom of speech and opinion determines the success of making every person incommunicado in the totalitarian context (Arendt, 1962, p. 495). The place of speech proves to be occupied by 'never-communicated information' (Arendt, 1962, p. 435), i.e. general facts known by the population at large, but a priori forbidden to be discussed publicly like prison conditions, forced disappearance, arrests of innocent people, etc.

Speechless action, as Arendt argues, would no longer be action (Arendt, 1998, p. 179). In its stead, totalitarian rule relies upon the principle not of action, but of constant motion (Arendt, 2005, p. 344). Metaphorically speaking, people have been melded together in the desert of isolation and atomization and then introduced a gigantic motion into the tranquillity of the cemetery (Arendt, 2005, p. 348). Numerous research works support Arendt's findings of the effect of totalitarian communication. In short, they characterize this phenomenon as: the impression

that the leader and the led are joined in a cooperative effort to the mutual benefit of both (Johnson-Cartee and Copeland, 2004, p. 146); mass enthusiasm in loco intellectual, spiritual, or artistic initiatives (Borowski, 2017, p. 91); and obedience and passivity of the audience as a final target (Jevtović et al., 2012, p. 285). Stated differently, totalitarian communication removes human beings from the political realm of action converting them into 'politically marginal figures' (Arendt, 1998, p. 180) which is equivalent to political excommunication.

The overall objective of a research design was to explore totalitarian communication from Arendt's perspective and to describe all the communication units of the process. To our knowledge, it is the first attempt of analyzing totalitarian communication in an Arendtian thought aided by Lasswell's communication model. Apart from some notable exceptions addressing communicative aspects of totalitarianism (totalitarian language, totalitarian discourse, totalitarian ideology, totalitarian propaganda, totalitarian media, totalitarian communication practices), totalitarian communication taken as a whole has not been investigated up to the present.

CONCLUSION

The results indicate that Lasswell's construct is entirely applicable for analyzing totalitarian communication as both Arendt and contemporary researchers see it. This has made it possible to articulate and validate a meta-definition of totalitarian communication combining the Lasswellian model with Arendt's descriptions of its components: *Who* (totalitarian mass leaders), *Says what* (totalitarian propaganda messages), *How* (through propaganda forms and channels), *To whom* (the masses), *With what effect* (lack of political activity of the masses). Moreover, the study succeeded in establishing the meaning of political excommunication in the sense that Arendt has given it and formulating a clear definition of the term.

Firstly, a concept of political excommunication has been introduced into scientific discourse. It is proposed to define political excommunication as political status loss by a human being or a whole group of human beings caused by the absence of adequate conditions for the development and reinforcement of political qualities indispensable for political action.

Secondly, the purpose of totalitarian communication has been determined. It is argued that totalitarian communication does not set stage for building trust and consensus, creating awareness about politics, educating people, exchanging political ideas or receiving any political response. In contrast, its only purpose is organizing masses.

Thirdly, political and communicative characteristics of the sender and the addressee of totalitarian communication have been identified. The sender (the 'who') is a generalized character of a totalitarian mass leader including individuals and entities linked to the political realm who initiates propaganda messages to influence the public. The addressee of such communication is the masses – large numbers of politically indifferent people not armed with political qualities of common sense, togetherness, and equality but with a penchant for the unity of a mass to feel more self-confident and powerful.

Next, the specifics of totalitarian messages have been discovered. There is superiority of the form over the content of the message: extralinguistic means of communication (forceful style, emotional tone, avoidance of direct meanings, etc.) prevail over linguistic ones represented by totalitarian language not reflecting reality.

Finally, political and communicative effects of the totalitarian communication process have been described. Being monologic in nature, totalitarian communication removes human beings from the political realm of communicative action marginalizing them, which is equivalent to political excommunication. Not constituting a communicative actor, the audience of totalitarian communication cannot in any fashion influence the political process. To return to what Arendt has highlighted, 'action is not expected of citizens' (Arendt, 2005, p. 360).

The confidence in the described results could be strengthened with further research on political communication in Arendt's thought. Some limitations, however, might be related to the proposed model and the content of the term political excommunication. Special mention should go to at least three of them: (1) the employment of restricted number of communication models as a totalitarian communication model base; (2) the absence of contemporary data connected with changes to the media system and communication channels; and (3) ambiguities upon the specifics of propaganda messages targeted at domestic and foreign publics and the results achieved under the corresponding audience segmentation. The analysis of how these crucial contextual variables operate might improve our understanding of the relationships between power and communication and inspire scholars to define their future research agendas.

References

- Salikov, A. and Zhavoronkov, A. (2018), "The revolutionary transformation of the public realm: an Arendtian perspective", *Russian Sociological Review*, vol. 17, no. 1, pp. 9–29, doi: 10.17323/1728-192X-2018-1-9-29.
- Chikharev, I. A., Brovko, V. Yu. and Kozhedub, G. A. (2015), "Political communication: limits and possibilities of conceptual modelling", *Political Science*, no. 2, pp. 212–231.
- Almond, G. A. (1987), *Harold Dwight Lasswell, 1902–1978: a biographical memoir*, National Academy of Sciences, Washington, DC, US.
- Almond, G. A. and Verba, S. (1963), *The civic culture: political attitudes and democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, US.
- Alp, H. (2016), "Political advertising and propaganda within spiral of silence-agenda setting theory", *Journalism and Mass Communication*, vol. 6, no. 1, pp. 12–18, doi: 10.17265/2160-6579/2016.01.002.
- Arendt, H. (2005), "On the nature of totalitarianism: an essay in understanding", in Kohn, J. (ed.), *Essays in understanding, 1930-1954: formation, exile, and totalitarianism*, Schocken Books, N.Y., US, pp. 328–360.
- Arendt, H. (1998), *The human condition*, 2nd ed., University of Chicago Press, Chicago and L., US, UK.
- Arendt, H. (1962), *The origins of totalitarianism*, 7th ed., The World Publishing Company, Cleveland, OH, US.
- Arendt, H. (2000), *The portable Hannah Arendt*, Penguin Putnam Inc., N.Y., US.

Baisnée, O. (2007), "The European public sphere does not exist (at least it's worth wondering...)", *European Journal of Communication*, vol. 22, no. 4, pp. 493–503, doi: 10.1177/0267323107083065.

Bennett, W. and Iyengar, S. (2008), "A new era of minimal effects? The changing foundations of political communication", *Journal of Communication*, vol. 58, no. 4, pp. 707–731, doi: 10.1111/j.1460-2466.2008.00410.x.

Bernstein, R. (2011), "Hannah Arendt's reflections on violence and power", *Iris. European Journal of Philosophy and Public Debate*, vol. 3, no. 5, pp. 3–30, doi: 10.1400/182067.

Blumler, J. (2016), "Political communication", in Mazzoleni, G., Barnhurst, K. G., Ikeda, K. et al. (ed.), *The international encyclopedia of political communication*, Wiley-Blackwell, L., UK, pp. 989–1005.

Borowski, A. (2017), "Totalitarianism in sociological research", *World Scientific News*, vol. 67, no. 2, pp. 80–101.

Calabrese, A. (2010), "Sending a message: violence as political communication", *International Journal of Media and Cultural Politics*, vol. 6, no. 1, pp. 109–114, doi: 10.1386/macp.6.1.109/3.

Curran, J., Fenton, N. and Freedman, D. (2012), *Misunderstanding the internet*, Routledge, L., UK.

Delli Carpini, M. (2004), "Mediating democratic engagement: the impact of communications on citizens' involvement in political and civic life", in Kaid, L. L. (ed.), *Handbook of political communication research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, US, pp. 395–434.

Deutsch, K.W. (1963), *The nerves of government: models of political communication and control*, Free Press, N.Y., US.

Duarte, A. (2007), "Hannah Arendt's radical politics: beyond actually existing democracies", *Cadernos de filosofia (lisboa)*, vol. 19–20, pp. 107–120.

Easton, D. (1965a), *A framework for political analysis*, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N.Y., US.

Easton, D. (1965b), *A systems analysis of political life*, John Wiley & Sons, N.Y., US.

Ekman, J. and Amnå, E. (2012), "Political participation and civic engagement: towards a new typology", *Human Affairs*, vol. 22, pp. 283–300, doi: 10.2478/s13374-012-0024-1.

Esser, F. and Pfetsch, B. (2017), "Political communication", in Caramani, D. (ed.), *Comparative politics*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 327–346.

Gronskaya, N., Zusman, V. and Batishcheva, T. (2012), "Totalitarian language: reflections of power (Russian, German, Italian case studies)", in Helzel, P. and Katolo, A. (ed.), *Autorità e crisi dei poteri*, Casa Editrice Dott Antonio Milani, Padua, Italy, pp. 277–289.

Habermas, J. (1977), "Hannah Arendt's communications concept of power", *Social Research*, vol. 44, no. 1, pp. 3–24.

Habermas, J. (2004), *The theory of communicative action, Volume 1: Reason and the rationalization of society*, 5th ed., Polity Press, Cambridge, UK.

Hacker, K. and Mendez, V. (2016), "Toward a model of strategic influence, international broadcasting, and global engagement", *Media and Communication*, vol. 4, no. 2, pp. 69–91, doi: 10.17645/mac.v4i2.355.

Hanisch-Wolfram, A. (2010), "Totalitarian propaganda as discourse: a comparative look at Austria and France in the fascist era", in Postoutenko, K. (ed.), *Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages*, Transcript Verlag, Bielefeld, Germany, pp. 197–216.

Jevtović, Z., Pavlović, D. and Vulić, T. (2012), "Political communication and the creation of public", *Informatologia*, vol. 45, no. 4, pp. 278–286.

Johnson-Cartee, K. and Copeland, G. (2004), *Strategic political communication: rethinking social influence, persuasion, and propaganda*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, US.

Karpf D. A., Kreiss D., Nielsen R. K. et al. (2015), "The role of qualitative methods in political communication research: past, present, and future", *International Journal of Communication*, vol. 9, pp. 1888–1906.

Kecskemeti, P. (1950), "Totalitarian communications as a means of control: a note on the sociology of propaganda", *Public Opinion Quarterly*, vol. 14, no. 2, pp. 224–234, doi: 10.1086/266181.

Langenohl, A. (2010), "Afterthoughts on "totalitarian" communication", in Postoutenko, K. (ed.), *Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages*, Transcript Verlag, Bielefeld, Germany, pp. 301–311.

Lasswell, H. D. (1951), "The strategy of Soviet propaganda", *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 24, no. 2, pp. 66–78.

Lasswell, H. D. (1948), "The structure and function of communication in society", in Bryson, L. (ed.), *The communication of ideas*, Harper and Brothers, N.Y., US, pp. 37–51.

Lasswell, H. D. (1927), "The theory of propaganda", *The American Political Science Review*, vol. 21, no. 3, pp. 627–631.

Laursen, B. and Valentini, C. (2015), "Mediatization and government communication: press work in the European Parliament", *The International Journal of Press/Politics*, vol. 20, no. 1, pp. 26–44, doi: 10.1177/1940161214556513.

Andrews, E. (ed.) (2011), *Legacies of totalitarian language in the discourse culture of the post-totalitarian era: the case of Eastern Europe, Russia, and China*, Lexington Books, Lanham, MD, US.

Lippmann, W. (1922), *Public opinion*, Harcourt, Brace and Company N.Y., US.

Madhukar R. K., Joshi H., Joshi M. et al. (2018), *Sociology of media and communication*, Vikas Publishing House, New Delhi, India.

Marvick, D. (1980), "The work of Harold D. Lasswell: his approach, concerns, and influence", *Political Behavior*, vol. 2, no. 3, pp. 219–229.

McNair, B. (2011), *An introduction to political communication*, 5th ed., Routledge, Abingdon, UK.

Moy P., Bimber B., Rojecki A. et al. (2012), "Shifting contours in political communication research", *International Journal of Communication*, vol. 6, pp. 247–254.

Mullen, A. (2010), "Twenty years on: the second-order prediction of the Herman-Chomsky Propaganda model", *Media, Culture & Society*, vol. 32, no. 4, pp. 673–690, doi: 10.1177/0163443710367714.

Mullen, A. and Klaehn, J. (2010), "The Herman-Chomsky propaganda model: a critical approach to analysing mass media behaviour", *Sociology Compass*, vol. 4, no. 4, pp. 215–229, doi: 10.1111/j.1751-9020.2010.00275.x.

Navarro, L. and Romero, M. (2016), "The concepts of power and violence in Hannah Arendt: an analysis from the point of view of communication", *Pen-samiento Americano*, vol. 9, no. 17, pp. 58–70, doi: 10.21803/penamer.9.17.359.

Pedro-Carañana, J. (2011a), "The propaganda model in the early 21st century. Part I", *International Journal of Communication*, vol. 5, pp. 1865–1905.

Pedro-Carañana, J. (2011b), "The Propaganda model in the early 21st century. Part II", *International Journal of Communication*, vol. 5, pp. 1906–1926.

Postoutenko, K. (2010), "Prolegomena to the study of totalitarian communication", in Postoutenko, K. (ed.), *Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages*, Transcript Verlag, Bielefeld, Germany, pp. 11–40.

Rogers, E. (2004), "Theoretical diversity in political communication", in Kaid, L. L. (ed.), *Handbook of political communication research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, US, pp. 3–16.

Roșca, L. (2013), "From the totalitarian language to the informative discourse. A Romanian media discourse analysis during the '90s", *Romanian Journal of Sociology*, vol. 1, pp. 21–39.

Sapienza, Z., Iyer, N. and Veenstra, A. (2015), "Reading Lasswell's model of communication backward: three scholarly misconceptions", *Mass Communication and Society*, vol. 18, no. 5, pp. 599–622, doi: 10.1080/15205436.2015.1063666.

Savka, V. and Yatsyshyn, U. (2015), "Media as actors of propaganda influence. Portrayal of the Russian-Ukrainian armed conflict in Ukrainian religious media", *Media and Society. Media Studies – Communication Sciences – Semiology – Media Sociology – Media and Pedagogy*, vol. 5, pp. 65–74.

Shah D. V., McLeod D. M., Rojas H. et al. (2017), "Revising the communication mediation model for a new political communication ecology", *Human Communication Research*, vol. 43, no. 4, pp. 491–504, doi: 10.1111/hcre.12115.

Simonson, P. (2013), "The rise and fall of the limited effects model", in Valdivia, A. N. (ed.), *The international encyclopedia of media studies. Media history and the foundations of media studies*, Wiley-Blackwell, Malden, MA, US, pp. 632–656.

Skovajsa, M. (2011), "The absent past: the language of Czech sociology before and after 1989", in Andrews, E. (ed.), *Legacies of totalitarian language in the discourse culture of the post-totalitarian era: the case of eastern Europe, Russia, and China*, Lexington Books, Lanham, MD, US, pp. 15–38.

Turnbull, N. and Hoppe, R. (2019), "A rhetorical reinvention of Lasswell's seven stages of the decision process", paper presented to the 4th International Conference on Public Policy, Concordia University, Montreal, Canada, June 26–29, 2019 [Online], available at: <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/5cfe7cb5dec93.pdf> (Accessed October 14, 2019).

Information about the author

Vera S. Tormosheva – applicant at the Department of International Relations and Political Science, Linguistics University of Nizhny Novgorod, 31A Minin str., Nizhny Novgorod, 603155, Russia

ORCID: 0000-0003-1135-8078

ResearcherID: T-9135-2018

E-mail: tormosh@mail.ru

Received November 7, 2019

УДК 32:316.77

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-1-24

ХАННА АРЕНДТ О ПОЛИТИЧЕСКОЙ (ЭКС)КОММУНИКАЦИИ В СВЕТЕ КОММУНИКАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ГАРОЛЬДА ЛАССУЭЛЛА

Вера Сергеевна Тормошева

Нижегородский государственный лингвистический
университет имени Н. А. Добролюбова,
603155, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Минина, 31А

ORCID: 0000-0003-1135-8078

ResearcherID: T-9135-2018

Электронный адрес: tormosh@mail.ru

Для цитирования:

Tormosheva V. S. Hannah Arendt on political (ex)communication in the light of Harold Lasswell's communication model // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 1–24. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-1-24.

Введение: политическая коммуникация является основой демократической публичной сферы. Вместе с тем, для современного посттоталитарного мира характерны тоталитарные проявления в виде экспансии технологий пропаганды, циркуляции идеологического контента и создания властями вымышленной реальности. Поэтому исследования, посвященные тоталитаризму, могут быть полезными в понимании того, как властные отношения влияют на формирование публичной сферы.

Цель: выявление особенностей коммуникации в тоталитарном обществе, используя концепцию Х. Арендт в качестве теоретического базиса и переосмысление идеи о коммуникативной природе власти в инструментальном ключе, представив ее в виде модели. Предпринята попытка описания элементов коммуникационной модели с точки зрения Х. Арендт.

Методы: методология основана на использовании коммуникационной модели Г. Лассуэлла и теории коммуникативного действия Ю. Хабермаса. Проведен сравнительный анализ подсфер теории коммуникации и политической науки – тоталитарной, политической и массовой коммуникации. Концептуальная основа исследования обеспечена использованием интерпретативного подхода к работам Х. Арендт.

Результаты: введен и критически осмыслен концепт политической экс-коммуникации, определены политические и коммуникативные характери-

стики отправителя и получателя тоталитарной коммуникации, выявлена специфика тоталитарного сообщения, описаны политические и коммуникативные эффекты процесса тоталитарной коммуникации.

Выводы: результаты исследования позволяют использовать модель тоталитарной коммуникации для более полного понимания современных политических процессов. Утверждается, что тоталитарная коммуникация не способствует установлению доверия и консенсуса, осведомленности о политике, просвещению граждан, обмену политическими идеями или получению политического отклика. Ее единственной целью является организация масс. Тем самым, адресат тоталитарной коммуникации не является коммуникативным актором, влияющим на политические процессы.

Ключевые слова: модель коммуникации; политическая коммуникация; публичная сфера; тоталитаризм; пропаганда; экскоммуникация; элита; массы; Ханна Арентд; Гарольд Лассуэлл

Библиографический список

Саликов А., Жаворонков А. Трансформация публичного пространства в условиях революции: взгляд из перспективы Ханны Арентд // Социологическое обозрение. 2018. Т. 17, № 1. С. 9–29. DOI: 10.17323/1728-192X-2018-1-9-29.

Чихарев И. А., Бровко В. Ю., Кожедуб Г. А. Политические коммуникации: пределы и возможности концептуального моделирования // Политическая наука. 2015. № 2. С. 212–231.

Almond G. A. Harold Dwight Lasswell, 1902–1978: a biographical memoir. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1987. P. 249–274.

Almond G. A., Verba S. The civic culture: political attitudes and democracy in Five Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963. 574 p.

Alp H. Political advertising and propaganda within spiral of silence-agenda setting theory // Journalism and Mass Communication. 2016. Vol. 6, № 1. P. 12–18. DOI: 10.17265/2160-6579/2016.01.002.

Arendt H. On the nature of totalitarianism: an essay in understanding // Essays in understanding, 1930–1954: formation, exile, and totalitarianism / Ed by J. Kohn. N.Y.: Schocken Books, 2005. P. 328–360.

Arendt H. The human condition. 2nd ed. Chicago and L.: University of Chicago Press, 1998. 370 p.

Arendt H. The origins of totalitarianism. 7th ed. Cleveland, OH: The World Publishing Company, 1962. 576 p.

Arendt H. The portable Hannah Arendt. N.Y.: Penguin Putnam Inc., 2000. 640 p.

Baisnée O. The European public sphere does not exist (at least it's worth wondering...) // European Journal of Communication. 2007. Vol. 22, № 4. P. 493–503. DOI: 10.1177/0267323107083065.

Bennett W., Iyengar S. A new era of minimal effects? The Changing foundations of political communication // Journal of Communication. 2008. Vol. 58, № 4. P. 707–731. DOI: 10.1111/j.1460-2466.2008.00410.x.

Bernstein R. Hannah Arendt's reflections on violence and power // Iris. European Journal of Philosophy and Public Debate. 2011. Vol. 3, № 5. P. 3–30. DOI: 10.1400/182067.

Blumler J. Political communication // The international encyclopedia of political communication / Ed by G. Mazzoleni, K. G. Barnhurst, K. Ikeda et al. L.: Wiley-Blackwell, 2016. P. 989–1005.

Borowski A. Totalitarianism in sociological research // World Scientific News. 2017. Vol. 67, № 2. P. 80–101.

Calabrese A. Sending a message: violence as political communication // International Journal of Media and Cultural Politics. 2010. Vol. 6, № 1. P. 109–114. DOI: 10.1386/macp.6.1.109/3.

Curran J., Fenton N., Freedman D. Misunderstanding the internet. L.: Routledge, 2012. 208 p.

Delli Carpini M. Mediating democratic engagement: the impact of communications on citizens' involvement in political and civic life // Handbook of political communication research / Ed. by L. L. Kaid. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2004. P. 395–434.

Deutsch K. W. The nerves of government: models of political communication and control. N.Y.: Free Press, 1963. 316 p.

Duarte A. Hannah Arendt's radical politics: beyond actually existing democracies // Cadernos de filosofia (lisboa). 2007. Vol. 19–20. P. 107–120.

Easton D. A framework for political analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1965a. 143 p.

Easton D. A systems analysis of political life. N.Y.: John Wiley & Sons, 1965b. 507 p.

Ekman J., Amnå E. Political participation and civic engagement: towards a new typology // Human Affairs. 2012. Vol. 22. P. 283–300. DOI: 10.2478/s13374-012-0024-1.

Esser F., Pfetsch B. Political communication // Comparative politics. 4th ed. / Ed. by D. Caramani. Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 327–346.

Gronskaya N., Zusman V., Batishcheva T. Totalitarian language: reflections of power (Russian, German, Italian case studies) // Autorità e crisi dei poteri / Ed. by P. Helzel, A. Katolo. Padua: Casa Editrice Dott Antonio Milani, 2012. P. 277–289.

Habermas J. Hannah Arendt's communications concept of power // Social Research. 1977. Vol. 44, № 1. P. 3–24.

Habermas J. The theory of communicative action, Volume 1: Reason and the rationalization of society. 5th ed. Cambridge: Polity Press, 2004. 465 p.

Hacker K., Mendez V. Toward a model of strategic influence, international broadcasting, and global engagement // Media and Communication. 2016. Vol. 4, № 2. P. 69–91. DOI: 10.17645/mac.v4i2.355.

Hanisch-Wolfram A. Totalitarian propaganda as discourse: a comparative look at Austria and France in the fascist era // Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages / Ed. by K. Postoutenko. Bielefeld: Transcript Verlag, 2010. P. 197–216.

Jevtović Z., Pavlović D., Vulić T. Political communication and the creation of public // Informatologia. 2012. Vol. 45, № 4. P. 278–286.

Johnson-Cartee K., Copeland G. Strategic political communication: rethinking social influence, persuasion, and propaganda. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004. 242 p.

Karpf D. A., Kreiss D., Nielsen R. K. *et al.* The role of qualitative methods in political communication research: past, present, and future // *International Journal of Communication*. 2015. Vol. 9. P. 1888–1906.

Kecskemeti P. Totalitarian communications as a means of control: a note on the sociology of propaganda // *Public Opinion Quarterly*. 1950. Vol. 14, № 2. P. 224–234. DOI: 10.1086/266181.

Langenohl A. Afterthoughts on “totalitarian” communication // *Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages* / Ed. by K. Postoutenko. Bielefeld: Transcript Verlag, 2010. P. 301–311.

Lasswell H. D. The strategy of Soviet propaganda // *Proceedings of the Academy of Political Science*. 1951. Vol. 24, № 2. P. 66–78.

Lasswell H. D. The structure and function of communication in society // *The communication of ideas* / Ed. by L. Bryson. N.Y.: Harper and Brothers, 1948. P. 37–51.

Lasswell H. D. The theory of propaganda // *The American Political Science Review*. 1927. Vol. 21, № 3. P. 627–631.

Laursen B., Valentini C. Mediatization and government communication: press work in the European Parliament // *The International Journal of Press/Politics*. 2015. Vol. 20, № 1. P. 26–44. DOI: 10.1177/1940161214556513.

Legacies of totalitarian language in the discourse culture of the post-totalitarian era: the case of Eastern Europe, Russia, and China / Ed. by E. Andrews. Lanham, MD: Lexington Books, 2011. 226 p.

Lippmann W. *Public opinion*. N.Y.: Harcourt, Brace and Company, 1922. 449 p.

Madhukar R. K., Joshi H., Joshi M. *et al.* *Sociology of media and communication*. New Delhi: Vikas Publishing House, 2018. 200 p.

Marvick D. The work of Harold D. Lasswell: his approach, concerns, and influence // *Political Behavior*. 1980. Vol. 2, № 3. P. 219–229.

McNair B. *An introduction to political communication*. 5th ed. Abingdon: Routledge, 2011. 256 p.

Moy P., Bimber B., Rojecki A. *et al.* Shifting contours in political communication research // *International Journal of Communication*. 2012. Vol. 6. P. 247–254.

Mullen A. Twenty years on: the second-order prediction of the Herman-Chomsky Propaganda model // *Media, Culture & Society*. 2010. Vol. 32, № 4. P. 673–690. DOI: 10.1177/0163443710367714.

Mullen A., Klaehn J. The Herman-Chomsky propaganda model: a critical approach to analysing mass media behaviour // *Sociology Compass*. 2010. Vol. 4, № 4. P. 215–229. DOI: 10.1111/j.1751-9020.2010.00275.x.

Navarro L., Romero M. The concepts of power and violence in Hannah Arendt: an analysis from the point of view of communication // *Pensamiento Americano*. 2016. Vol. 9, № 17. P. 58–70. DOI: 10.21803/penamer.9.17.359.

Pedro-Carañana J. The propaganda model in the early 21st century. Part I // *International Journal of Communication*. 2011a. Vol. 5. P. 1865–1905.

Pedro-Carañana J. The propaganda model in the early 21st century. Part II // *International Journal of Communication*. 2011b. Vol. 5. P. 1906–1926.

Postoutenko K. Prolegomena to the study of totalitarian communication // *Totalitarian communication: hierarchies, codes and messages* / Ed. by K. Postoutenko. Bielefeld: Transcript Verlag, 2010. P. 11–40.

Rogers E. Theoretical diversity in political communication // Handbook of political communication research / Ed. by L. L. Kaid. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2004. P. 3–16.

Roșca L. From the totalitarian language to the informative discourse. A Romanian media discourse analysis during the '90s // Romanian Journal of Sociology. 2013. Vol. 1. P. 21–39.

Sapienza Z., Iyer N., Veenstra A. Reading Lasswell's model of communication backward: three scholarly misconceptions // Mass Communication and Society. 2015. Vol. 18, № 5. P. 599–622. DOI: 10.1080/15205436.2015.1063666.

Savka V., Yatsyshyn U. Media as actors of propaganda influence. Portrayal of the Russian-Ukrainian armed conflict in Ukrainian religious media // Media and Society. Media Studies – Communication Sciences – Semiology – Media Sociology – Media and Pedagogy. 2015. Vol. 5. P. 65–74.

Shah D. V., McLeod D. M., Rojas H. et al. Revising the communication media-tion model for a new political communication ecology // Human Communication Research. 2017. Vol. 43, № 4. P. 491–504. DOI: 10.1111/hcre.12115.

Simonson P. The rise and fall of the limited effects model // The international encyclopedia of media studies. Media history and the foundations of media studies / Ed. by A. N. Valdivia. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2013. P. 632–656.

Skovajsa M. The absent past: the language of Czech sociology before and after 1989 // Legacies of totalitarian language in the discourse culture of the post-totalitarian era: the case of Eastern Europe, Russia, and China / Ed. by E. Andrews. Lanham, MD: Lexington Books, 2011. P. 15–38.

Turnbull N., Hoppe R. A rhetorical meta-theory of Lasswell's seven categories of the decision process [Электронный ресурс] // Paper presented to the 4th International Conference on Public Policy, Concordia University, Montreal, Canada, June 26–29, 2019. URL: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5cfe7cb5dec93.pdf> (дата обращения: 14.10.2019).

Статья получена 7 ноября 2019 года



UDC 316.334

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-25-43

ENHANCEMENT OF STATE SUPPORT MECHANISMS FOR SPORTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

ALEKSEY O. KISELEV

Higher School of Economics, Saint-Petersburg, Russia

NIKOLAY I. IURCHENKO

Higher School of Economics, Saint-Petersburg, Russia

For citation:

Kiselev, A. O. and Iurchenko, N. I. (2020), "Enhancement of state support mechanisms for sports in the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 25–43, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-25-43.

Introduction. Sports and physical culture currently have become the priority development areas in the Russian Federation, as is confirmed by a large number of major sports events at the federal as well as at the international level, where Russia has taken part or acted as the organizer. The paper considers various types of interaction between the state and the private sector in the field of sports and focuses on its specific features, including financing of sports events.

Aims. The aim is to work out the mechanisms for funding and development of sports in Russia based on the analysis of Russian and foreign experience in the implementation of sports projects.

Methods. Analysis of statistical indicators contained in the Federal State Statistic Service databases; correlation and regression methods; graphical method of data visualization.

Results. At present sports and physical culture are mainly funded through the state budget. However, PPP is becoming more popular and is used to build larger sports facilities and provide for organization and holding international sports events.

In compliance with the federal targeted program "Development of physical culture and sports in the Russian Federation for 2016–2020"¹, both public and private funding

¹ О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 21.01.2015 № 30. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174530/ (дата обращения: 30.01.2019).

for sports industry in 2000–2017 had increased and this will continue to happen in the future. Accordingly, the number of sports facilities has grown, thus providing for an increased number of jobs, which has a positive effect on both economic and social spheres.

Conclusions. Physical culture and sports have seen a lot of positive changes recently; however, this industry's further development needs refinement of legal regulations and continuous funding. Achieving the goals of the federal targeted program is only possible through setting up a rational expenditure system as well as increasing efficiency of sports facilities management, creating an education network for the population, active construction and modernization of sports clubs and sports grounds, improving the organization of large-scale sports events. For these purposes it is therefore suggested to expand the use of public-private and municipal-private partnership.

Keywords: mechanisms to finance sports; sports and physical culture; sports events; investments into sports; public-private partnership (PPP); municipal-private partnership (MPP)

INTRODUCTION

Nowadays one of the rapidly growing industries in Russia and abroad is industry of physical culture and sports. At the current stage of the development of Russia, this industry is a constituent part of the large spheres like economics, labor, and finance. That is why one of the priority directions of the development of the Russian Federation, today and in the long-term perspective, is the development of sports and physical culture. This is confirmed by a large number of major sports events at the federal and international level, where Russia has taken and will take part in.

In Russia, the branches of the socio-cultural sphere are not only state, but also commercial that provide educational, medical, and sports services. Currently, experts are trying to assess and compare the economic efficiency of public and private organizations, as well as various types of private and public funding in the socio-cultural sphere (Разыграева и Щукина, 2014, с. 79).

Moreover, in recent decades the sports field has been developing at a tremendous pace throughout the world, turning into a whole industry of sports and recreational activities. In addition, physical culture partly affects the economic sphere of the state and society, in particular, the quality of the workforce, the structure of consumption and demand, foreign economic relations and tourism (Галкин, 2006, с. 8).

Moreover, the field of physical culture and sports is quite popular in the scientific community. Russian scientists involved in the research are R. A. Piloyan, S. I. Guskov, V. B. Korenberg. These specialists are mainly engaged in the study of the subspecies of the sports industry, such as: mass and Olympic sports, commercial and professional. E. M. Gubin, U. A. Zubarev, M. P. Bondarenko, and V. K. Doyev have researched and developed the financing of mass sports in Russia (Бондаренко и др., 2016). In addition, foreign specialists are also engaged in the development of this sphere, among them B. J. Crum, S. Poupaux and O. Bril stand out, they study the organizational and regulatory side of the industry (Becsky-Nagy et al., 2015), sports mega-events (Horne, 2007).

This industry has become quite popular all over the world. That is why in recent years the increasing attention of the world leading countries has been paid

to the development of sports and physical culture, which have a great influence not only on the socio-economic factors of the country's development, but also on the image of the state (Mitten et al., 2016, p. 56).

However, for the further development of sports and physical culture, it is necessary to invest additional funds in this sector. The question of finding other sources of funding, new forms of interaction between the public and private sectors in the development of the field of sports and physical culture is still relevant today.

This work consists of theoretical and practical parts. Theoretical part reviews the works of the domestic and foreign scientists on financing and development of the sports industry. The practical part considers the functions and types of the sports industry, the directions of financing the sports industry in Russia. It also classifies large sports projects implemented on the basis of interaction between the state and business. Upon completion, further directions for the development of cooperation between the state and the private sector in the field of sports in Russia will be developed and presented.

THEORETICAL BASIS

Government measures to support the sport

In the modern world, the field of physical culture and sports is becoming increasingly noticeable in both spheres: social and political. An example of this can be the successful holding of the 2018 FIFA World Cup and the 2014 Winter Olympic Games, where the Russian national team has shown excellent results, contrary to all criticism (Киенко и Чернявская, 2016). Such a success at the international level, as well as the participation of the population in physical culture and sports are an undeniable proof of the nation's strength, its military and political power.

Over the past few years, the largest international competitions have been held in the Russian Federation, such as: World Summer Universiade in Kazan (2013), Winter Olympic Games in Sochi (2014), World Aquatics Championships in Kazan (2015), World Hockey Championship (2016), FIFA World Cup (2018) and others. In this regard, there has been a recent positive growth trend in the number of sports facilities, as well as amount of people leading an active lifestyle, and this in turn leads to the development of modern skilled sports.

Today, Russia is already supporting a development strategy and creating conditions for its citizens to lead a healthy lifestyle². The systematic engagement in various sports will lead to raising competitiveness of Russian sports in general (Киенко и Чернявская, 2016). The main objectives of this strategy will be implemented by proposing new systems of sports education for the public, which include the creation and development of sports clubs network, improvement of the basic sports events system and the development of interaction between subjects of physical culture and sports (Перова и др., 2013, p. 101).

According to the studies of I. S. Ferova et al. (Ferova et al., 2008a; Ferova et al., 2008b), Russia has recently seen noticeable improvements in the indicators for sports

² Там же.

and physical culture sphere, namely: (1) increasing number of sports facilities; (2) improved funding for major sporting events; (3) increasing in funds allocated for the development of the sports sector from the federal budget.

These improvements were achieved on the basis of the implementation of the Federal Law “On physical culture and sports in the Russian Federation” (hereinafter – Federal Law no. 329-FZ)³, as well as the Federal Target Program “Development of physical culture and sports in the Russian Federation for 2006–2015”⁴.

Physical culture and sports industry is a multifaceted concept, and therefore today there are many definitions of the term. For instance, R. Sandy (Sandy et al., 2017) understands this industry as various organizations and enterprises, regardless of their organizational and legal form, participating in the physical culture and sports activities. However, V. V. Galkin (Galkin, 2006) considers that physical culture and sports in modern society are the most important factor in maintaining and improving people’s health, which results in the improvement of their culture. A more comprehensive definition of this concept was presented in Federal Law no. 329-FZ. This sphere is characterized as an aggregate of state, municipal and private enterprises that carry out activities for the purpose of physical education of the population, as well as the development of the sports sector in the Russian Federation.

Over the past few decades, the world of sports has changed significantly. Sport has ceased to be just a show or entertainment. It has become a rapidly growing industry where business is one of the main participants. M. G. Razygraeva and I. A. Schukina (Разыграева и Шукина, 2014) believes that the modern sports industry is a diversified industry, which today includes: new sphere of economic and business relations; sphere of employment; new business environment.

The multifunctional nature of sports is manifested in the development of physical and moral qualities of a person, helps in organizing socially beneficial activities and leisure of the population, in preventing various diseases and promoting healthy lifestyles among young people (Федоренко и Костина, 2018). In order to perform all these functions in the field of physical culture and sports successfully, the state must implement a number of basic tasks, such as: development of an effective regulatory framework in this area; ensuring continuous funding for the industry; popularization of a healthy lifestyle among the population.

Today, the sphere of physical culture and sports primarily is a mechanism for improving the population and maintaining a healthy lifestyle among young people (Brown et al., 2017, p. 25). That is why the state gives a great value to the development of sports, in particular, to the increasing role of the state in the development of mass sports, as well as the organization of major sports events.

The state takes various measures to maintain and develop the sphere of sports and physical education. In accordance with the Federal Law no. 329-FZ⁵,

³ О физической культуре и спорте в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/ (Accessed February 5, 2019).

⁴ О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11.01.2006 № 7. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89958/ (дата обращения: 05.02.2019).

⁵ О физической культуре и спорте...

the main powers of the Russian Federation in this area include: (1) the development and implementation of various state programs in the field of physical culture and sports; (2) the organization of activities for training sports teams for various international sports competitions; (3) assistance in the organization and conduct of the all-Russian sports event; (4) promotion of healthy lifestyles and sports; (5) organization of material and technical support of Russian national teams, as well as other powers.

A number of roles, such as registration of sports passports and adoption of normative legal acts on the organization of major sports events were transferred to the public authorities of the Russian Federation (Разыграева и Щукина, 2014, с. 79).

Meanwhile, the local governments responsibilities include (Губина и др., 2012, с. 77): (1) promotion of healthy lifestyles among different groups of the population; (2) organization and holding of municipal sports events; (3) formation of sports teams in municipal districts and urban districts; (4) provision of sports teams with the necessary equipment; (5) assistance to organizations of physical culture and sports located on the territory of municipalities.

In turn, the sphere of physical culture and sports began to intensively influence the economic sector of the society and the state as a whole (Гладун, 2014, с. 31). Recently, the impact has been evidently visible in several areas, such as economic growth, entrepreneurship and the rise of the working age.

With regards to economic growth in this area, sport is one of the factors ensuring training of high-skilled labor force. Mass sport also leads to a reduction in economic losses in many spheres of life (Васюкова и др., 2016, с. 68).

In addition, physical culture and sports are one of the main areas where entrepreneurship is actively developing, on the one hand providing new jobs for the population, and on the other- providing continuous tax revenues to the budget system⁶. Finally, physical activity has a positive effect on the increase in life expectancy of citizens, which in turn helps to increase the working age (Fried et al., 2019, p. 21).

Organizational and economic bases for the development of physical culture and sports in the Russian Federation

In recent decades, in many developed countries the industry of physical culture and sports has received a rapid development through entrepreneurial activity. In addition, this industry has a positive effect on both the social and the economic sphere of any state. On this basis, new sports and recreational organizations of various ownership forms are being created that operate on a commercial basis in Russia and abroad (Герасименко и др., 2019, с. 103). Such organizations include physical education clubs, various health centers, international sports associations, etc. (Schwarz et al., 2015, p. 17–20).

On the other hand, the sports industry is based on professional sports which also functions on a commercial basis and gains its profits from advertising and publish-

⁶ Бюджет Министерства спорта Российской Федерации на 2014–2016 годы [Электронный ресурс] // М-во спорта Рос. Федерации: офиц. сайт. URL: <https://www.minsport.gov.ru/activities/financial/> (дата обращения: 15.02.2019).

ing. In addition, physical culture and sports are involved in other areas of commercial activity, such as the production and sales of various sports equipment, participation in the organization of information and sports businesses, and the construction of various kinds of sports facilities (Stewart, 2017, p. 32).

Organizational and economic relations in the field of sports are very diverse and they often involve various sports organizations, health clubs, highly skilled athletes and coaches, government agencies, as well as fans. V. V. Galkin (Galkin, 2006) states that each of the participants listed above has their own goals and interests in receiving economic benefits from this process. This viewpoint is shared by M. G. Razygraeva and I. A. Schukina (Разыграева и Щукина, 2017). Therefore, in order to better understand economic relations, it is necessary to classify them in terms of participants groups (Перова и др., 2013) (fig.).

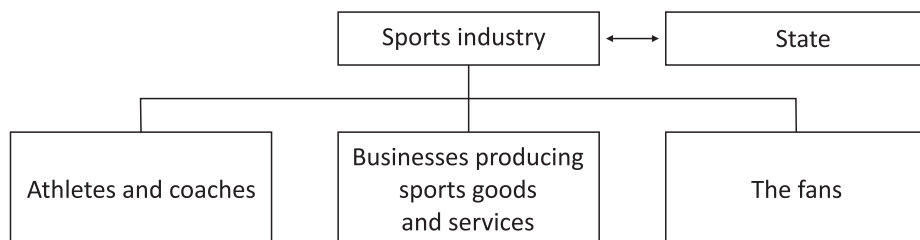


Fig. Participants of the sports industry / Рис. Участники спортивной индустрии

The sports industry includes:

- (1) fans and spectators who are mostly consumers of sporting goods and services;
- (2) organizations and enterprises involved in the sports industry and engaged in the production of sports goods for public use;
- (3) a variety of sports clubs, athletes and coaches, who are both producers and consumers of sports services;
- (4) state (government) structures that, on the one hand, are interested participants in the sports industry, and on the other hand, quite often try to regulate sports and economic relations. Also, the state in most cases is one of the organizers of major sporting events.

In Russia, the sports industry and the sports sector in general have been studied by many specialists, who believe that sport is a historically established form of competitive activity, as well as training athletes for competitions. In turn, A. W. Scheerder and E. Claes (Scheerder et al., 2017) and some others think that the basis of sports is constituted by events of various types and levels: competitions, sports performances, sports events. The entire sports industry is divided into a certain type of subcategories (Ratten, 2017): Olympic; commercial; non-profit.

The Olympic sports mainly include such sports as swimming, volleyball, cycling, biathlon and many others. These sports perform several basic functions, including peacekeeping, country representation worldwide and also maintaining peace between states (Ratten, 2017).

Commercial sports include such sports as football, tennis, boxing, etc. (Becsky-Nagy et al., 2015). These sports are quite popular with the audience and are also catalysts for the country's economy.

Sports related to the non-profit industry mainly perform a kind of intermediate functions that have an impact on both the entertainment and peacemaking part of the event. These kinds of sports often include arm wrestling, billiards, bowling, darts, etc. These sports areas aren't included in the program of the Olympic Games and rarely collect a large number of spectators.

Thus, in Russia the field of physical culture and sports is currently one of the most important sectors for development. The main directions of reforming and developing the sphere of sports are building a system of information and propaganda policy and creating a new national system for the development of mass sports.

To date, the mechanism of public-private partnership (PPP) is used in various fields; however, the implementation of large infrastructure projects mainly occurs in the field of sports and physical education. This fact can be confirmed by large number of major sporting events, as well as the construction of new sports stadiums in Russia.

Currently, the sports sector in Russia is developing at a fairly rapid pace, however, for its further successful development large financial investments are required. That is why in the past few years the issue of organizing new forms of interaction between the state and private organizations in sports sector is still relevant.

The Russian Federation has adopted the federal targeted program "Development of physical culture and sports in the Russian Federation for 2016–2020", which provides for the transition of the sports sector to an innovative development model and the creation of a competitive environment for further development of sports sector in the international arena. The main impetus to sports development was the construction of new and the reconstruction of old sports complexes that allow organizing international sports competitions and events. Moreover, holding such sports competitions also contributes to the development of the country's economy.

Annual Russian government spending on sports sector development amounts to 0,7 % of its gross domestic product (GDP). However, many experts agree that by 2020 the share of public funds invested into the further development of sports sector will be 0,6 % of GDP⁷.

This is precisely the main reason for the search for new forms of financing this industry, as well as for more profitable ways of interaction between the public and private sectors. In this it is necessary to address a number of primary tasks (Антонов, 2017): (1) searching for new investors for the construction of large sports facilities; (2) ensuring a more effective combination of public and private interests; (3) increasing control over the use of public funds allocated for specific purposes; (4) education and training of highly qualified specialists.

According to economists, the Russian Federation Government will need to spend about 30 trillion rubles in the next 10–15 years on the reconstruction of the existing and the construction of new sports infrastructure. However, with the proper development of the PPP institution the government economic sphere can get a number of beneficial results: create new jobs through the development of entrepreneurship;

⁷ Там же.

increase in tax revenues to public budgets of all levels; reduce government spending on financing large sports projects. All of these factors are at the initial stage of their development (Губина и др., 2012).

In its general form, the implementation of a project using the mechanism of municipal-private partnership (MPP) involves activities aimed at creating a new service or new product, developing existing services and goods in a certain amount of time and under certain conditions. Effective management of projects that are implemented under MPP will definitely allow using to the full the potential and all the advantages of municipalities. The MPP mechanism has a number of advantages both for the municipality and private investors (see table). However, today it is hardly possible to indicate who enjoys them more, because it all depends on the project being implemented, the mechanism chosen for its implementation, as well as some other factors (Бердар, 2017).

Municipality:

- (1) Attracting private investors for the construction of public infrastructure facilities.
- (2) Reducing risks by transferring them to the private sector.
- (3) No financial costs for the facility infrastructure operation.
- (4) Attraction of highly qualified experts from private organizations.
- (5) The use of innovative technologies by private companies.

Private business:

- (1) Political and administrative support from the municipality.
- (2) Reducing risks by sharing them with the municipality.
- (3) New opportunities for innovative projects implementation.
- (4) Long-term placement of investment assets under state guarantees.
- (5) The ability to invest a certain share of funds into a project.

In turn, along with the advantages of using the MPP mechanism, there are certain risks both for the municipality and the private sector. On the part of municipality, the main problem today is the inability to adequately present the infrastructure project to investors, as a result of which many private companies refuse to finance the project (Аньюшев, 2012). As for private organizations, one of the main obstacles in this area is that today there are no private organizations on the market that would be qualified in the field of public-private and MPP. In addition, several common problems can be distinguished, such as: (1) absence of relevant legislative framework; (2) lack of qualified personnel; (3) lack of industry policy for PPPs and MPPs application in certain areas; (4) insufficient number of large infrastructure projects where MPP could be used; (5) insufficient funding from regional budgets.

It is important to note that when using the MPP mechanism in the sports sector, the municipality sets the following goals: (1) attraction of various kinds of investments for the reconstruction and building the new sports infrastructure facilities; (2) development of the sports sector (improving the quality of services provided); (3) providing new sports equipment of large sports complexes.

When using PPP and MPP mechanisms in the construction or building the new sports infrastructure facilities, concession appears to be the most commonly

used contract form. This type of relationship between the municipality and the private sector implies that the municipality transfers a sports infrastructure facility to the private sector for reconstruction or operation. In turn, the organization pays the municipality by single or periodic payments. Basically, concession agreements of this kind are concluded with public property, however, in some cases, due to the lack of sports infrastructure facilities to be rented out to the private sector, private organizations are vested with the authority to conduct a certain type of business in the territory of the municipality.

RESULTS

The main results of this study will be the following: first, following the qualitative analysis, it is concluded that the sports industry in Russia is currently one of the main development areas. This explains that the sports sphere contributes to the development of physical and moral qualities of a person, helps in organizing socially beneficial activities and leisure of the population, as well as in preventing various health problems and in promoting healthy lifestyles among young people.

Firstly, the Russian Federation has already realized the federal targeted program “Development of physical culture and sports in the Russian Federation for 2016–2020”, the main goals of which are the transition of physical culture and sports to a new innovative development model, the creation of necessary conditions that could give the population to engage in healthy lifestyle and systematic physical exercise and sports, which will lead to an increased competitiveness of Russian sports in general. To achieve these goals, it is necessary to create a new system of sports education for the population of the country, which will include the construction and reconstruction of sports clubs and stadiums, the improvement of major sports events, and the development of interaction between various types of physical culture and sports. Using a qualitative analysis method, the study concludes that at present the governmental authorities at both the regional and local levels are the main source of financial support for sports and physical education. However, the PPP mechanism is becoming increasingly popular and has recently been used in the construction of large sports facilities, as well as in organizing and conducting international sports events.

Secondly, quantitative analysis can also be helpful to access the expected results. The analysis of statistical indicators (such as population size; number of sports facilities; the number of people involved in sports; the level of public and private investment aimed at the development of sports; the number of jobs) collected in the Federal State Statistic Service databases shows that from 2000 to 2017, funding for the sports industry from the public and private sectors increased, and in accordance with the federal targeted program “Development of physical culture and sports in the Russian Federation for 2016–2020” the funding will grow further. It was also established that over the past seven years the number of sports facilities has increased significantly: stadiums, sports grounds, multifunctional sports centers have been built. In this regard, the number of jobs in this sphere has increased accordingly, which favorably affects the economic and social development. Another benefit was gained through using the PPP mechanism in the construction of these facilities.

Table / Таблица

The results of regression models with a fixed effect /
Результаты регрессионных моделей с фиксированным эффектом

Variable and model results	Model 1 (dependent variable: number of people involved in sports)		Model 2 (dependent variable: number of residents involved in special sports institutions)		Model 3 (dependent variable: number of sports facilities annually under construction in the regions)		Model 4 (dependent variable: number of sports facilities annually under construction in the regions)	
	Coefficient	P value	Coefficient	P value	Coefficient	P value	Coefficient	P value
Const	1129959,3	0,000	78240,5	0,250	2853,4	0,002	441,2	0,828
Subsidy average	79,8	0,000	23,966	0,010	-	-	12,301	0,382
Extrabudgetary funds	2303670,7	0,023	458473,5	0,004	10730,8	0,000	13808,7	0,001
Corruption	-268454	0,007	-	-	0,368	0,010	-734,8	0,146
Local government	-82000,2	0,004	-20487,3	0,000	-371,7	0,026	-263,4	0,000
Financial support	-45,5	0,000	-13,6	0,001	-0,233	0,000	-	-
Openness	-	-	-	-	-	-	1423,9	0,000
Fisher statistics	7,5	0,000 ^b	4,9	0,001 ^b	8,657	0,000 ^b	6,893	0,000 ^b
R-squared	0,705		0,648		0,821		0,757	
Adjusted R-Squared	0,586		0,560		0,689		0,569	

Source: authors' calculations in the SPSS program.

In the Model 1, federal subsidies and financial support, less significant regional development indicators such as local government and the level of corruption, turned out to be significant variables affecting the number of residents involved in physical education and sports.

In the Model 2, the impact on the number of residents involved in specialized sports facilities is explained by the development of local government, as well as by federal subsidies and financial support.

Extrabudgetary and financial support indicators were significant in the Model 3, where the dependent variable is the number of sports facilities annually under construction in the regions.

In the Model 4, the development of local self-government, extra-budgetary funds, as well as the openness of the region, again, turned out to be significant; in this case the number of sports facilities annually under construction in the regions was also a dependent variable.

Thus, based on the conducted correlation and regression analysis, it is possible to both confirm and refute some of the theoretical argumentations, the hypotheses presented in the first chapter of the work. We were able to prove that the more subsidies the state allocates for the development of the region, the better its sports sector is developing, that is, hypothesis 1 was confirmed. It was further established that the more extrabudgetary funds are invested in the region, the larger is the number of people involved in sports, and the larger number of sports projects are implemented: this also confirms hypothesis 2. Further, the factors included into the analysis – such as the activity and influence of municipalities in the region – made it possible to confirm hypothesis 3, according to which municipalities in the regions have a positive impact on the development of the sports sector. The hypothesis 4 was also confirmed, namely the receipt of more private investment in the development of the sports sector due to the low level of corruption in the region and the high openness of the political apparatus. However, not all hypotheses were confirmed: hypothesis 5 was refuted due to the fact that a lower level of corruption in the region and greater openness of activity do not affect the state financial support of sports industry in the region. This can be explained by the fact that there are special state and regional programs providing for allocation of a certain amount of financial resources for the development of a particular industry.

Moreover, the study once again proves the fact that both municipalities and the state are interested in the development of the sports sector in Russia. Funds allocated to the regions as state subsidies and extrabudgetary funds allocated by municipalities are also spent on PPP and MPP developing in sports sector, in particular, on planning, designing and implementation of large-scale sports projects. In addition, during the analysis it was revealed that corruption in the region, as well as its openness, play a rather significant role in the development of the sports industry, that is, under PPPs and MPPs projects, private investors give a lot of notice to the openness and transparency of state and municipal bodies activities in general and in the sports field in particular.

As a result of this research, four main methods were identified that could further improve of the MPP mechanism in the Russian Federation. The choice of this particular mechanism of interaction between municipalities and the private sector

was determined by the results of the analysis of scientific literature and qualitative and quantitative analysis revealing that MPP has a rather strong influence on the development of the sports sector, and is also a key lever for its further improvement.

The first and possibly the key *recommendation* is setting up support centers for small and medium-sized businesses.

To set up such centers in every city seems a rather expensive burden for the state budget. However, today PPPs support centers are already being created in the Russian regions, in particular within the executive authorities; so it is proposed to use them as a basis for setting up institutions that would assist in the MPP development in the regions. The main functions of such centers should be:

(1) Training of highly qualified specialists to assist the interaction between municipalities and private organizations, as without the competent staff a further efficient development in this sphere is not possible.

(2) The next important function is the “project packaging”, or rather assistance in project’s implementation. This concept means the project is implemented through several phases that is, project design, search for interested private investors, including the conclusion of an agreement on MPP and the further implementation of the project itself, also accompanied by many phased actions, with a specialized assistance from MPP support centers.

(3) Further, one of the functions can be the search for and attraction of private partners. For this purpose a single database including all potential investors should be created recorded by sector/occupation. Such an approach would be quite effective, since at the stage of project implementation it will be possible to turn to the interested private partners.

(4) Developing cooperation between municipalities will be one of the key functions of these institutions, as this means attracting a greater number of private partners through the development of individual concession projects into intersectoral ones, i.e. conclusion of various kinds of agreements for the construction or reconstruction of not only one, but several interconnected infrastructure facilities, possibly located in different municipalities.

The second recommendation is the creation of a single database organized by a rating system. This database will be an assessment scale, formed on the basis of mutual assessments of both sides. The above assessment will necessarily need to work out the specific criteria, for example, how committed a private partner or municipality is in the implementation of the project; if the municipality provides the promised support to private investors; whether the private partner meets the deadlines in the project implementation, etc. The main idea is that each of the parties involved in the project will be able to evaluate its partner. Moreover, this database should be accessible to the public, so the municipality or private investor will be able to choose the most suitable partner for further successful interaction. Such assessment bases already exist in some countries with highly-developed PPP and MPP institutions.

The next recommendation is the adjustment of the regulatory framework, especially related to MPP. Today in Russia there is no effective regulatory framework in the field of PPP and MPP projects. To resolve this problem, it is necessary to create an effective regulatory system that regulates all kinds of issues in MPP and PPP. It is

necessary to approve clear concepts, goals and objectives of projects based on PPP and MPP, as well as other forms of interaction between the state and the municipality with the private sector.

The final recommendation is the development and use of other forms of interaction between the state and municipalities and the business. To date, the Russian practice of sports infrastructure projects is limited to the only form of interaction, namely concession. The state and municipalities often use PPP and MPP mechanisms when concluding agreements with the private businesses. However, based on the experience of developed foreign countries in the sports sector, it seems possible to use other forms of cooperation, such as long-term leases, production sharing agreements, life cycle contracts and others. They may become the point of interest of private investors, thus activating private sector involvement of in this industry. However, for this it is necessary that all these types of interaction be supported by regulatory documents, fixing a wide scope of arising issues.

For the further successful development of PPP and MPP mechanisms in the sports sector, as well as in many others, the state and municipalities and the private investors will need new management skills and generally, a new management structure.

CONCLUSION

Today, the sports sector performs many different functions in the field of employment and the development of new business environment. Over the past few years, there have been positive changes like the construction of new sports facilities, the financing of major sporting events. However, for the further development of this area, improvements in the regulatory and legal sphere are needed, as well as in ensuring continuous funding for this industry.

The research took into account several sub-categories identified in the sports sphere, namely, Olympic, commercial and non-commercial sports. The financing structure of the industry, which includes budget and extra-budgetary financing, has been considered. The research proposes the existing PPP tool to be used for the further development in sports sector in Russia. Consideration of a number of aspects of the sports industry shows the importance and complexity of the problems. Among them there is the need to create a system for financing both higher achievements and mass sports. In addition, the issues of creating a rational structure of funds expenditure, improving the efficiency of the management in sports organizations are becoming increasingly relevant.

Under the current conditions, the development of sports and physical education is a profitable investment in the future of the whole country. Construction and modernization of large sports complexes will allow the government to hold international competitions, which will become an impetus for the development of mass sports in the Russian Federation, as well as a stimulus for the economic development of Russian regions.

References

Antonov, M. V. (2017), "Using management to develop public-private partnerships in the sports industry of the Russian Federation", *Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniy*, no. 26–4, pp. 5–9, doi: 10.18411/lj-31-05-2017-56.

Anyushev, Yu. B. (2012), "Municipal-private partnership as a factor in the development of entrepreneurial activity", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and national economy, Moscow Academy of Entrepreneurship under the Government of Moscow, Moscow, Russia.

Berdar, B. P. (2017), "Modern approaches to strategic planning and development of municipalities", Master's dissertation, State and municipal government, Tyumen State University [Online], available at: https://library.utmn.ru/dl/VKR_Tyumen/VKR_2017/IGIP/BerdarBP_VKR.pdf (Accessed March 19, 2019).

Bondarenko, M. P., Zubarev, Yu. A., Karpov, V. Yu. et al. (2016), "To the question of physical culture and sports financing", *Uchenye zapiski universiteta imeni P. F. Lesgafta*, no. 3, pp. 39–43, doi: 10.5930/issn.1994-4683.2016.03.133.p39-43.

Vasyukova, V. A., Vorob'eva, I. V., Kovalenko, N. P. et al. (2016), "Innovative activity in the sphere of physical culture and sports as an integral part of the element of the national economy", *Azimuth of Scientific Researches: Economics and Management*, vol. 5, no. 3, pp. 68–73.

Galkin, V. V. (2006), *Ekonomika sporta i sportivnogo biznesa* [Economics of sports and sports business], KNORUS, Moscow, Russia.

Gerasimenko, O. A., Avilova, Yu. N. and Osadchaya, S. M. (2019), "Evaluating the effectiveness of regional public-private partnership projects", *Herald of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, no. 1, pp. 102–109.

Gladun, T. N. (2014), "Public-private partnerships at municipal level as a tool of socio-economic development of municipalities", *Aktual'nye problemy sovremenosti: nauka i obshchestvo*, no. 1–2, pp. 30–33.

Gubina, E. M., Zubarev, Yu. A. and Bondarenko, M. P. (2012), "Sources of sports organizations financing", *Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, no. 4, pp. 75–85.

Kienko, M. V. and Chernyavskaya, E. Yu. (2016), "Directions of development of physical culture and sports for the period up to 2020", *Poisk (Volgograd)*, no. 3–5, pp. 15–18.

Perova, E. I., Garkavenko, V. A. and Klendar, V. A. (2013), "Analysis of main parameters dynamics for development of physical culture and mass sports in Russian Federation", *Sports science bulletin*, no. 5, pp. 100–104.

Razygraeva, M. G. and Shchukina, I. A. (2014), "Improving the system of management of physical culture and sports", *Scientific notes of young scientists*, no. 5, pp. 79–82.

Fedorenko, A. M. and Kostina, N. B. (2018), "The role of organs of executive power in the development of physical culture and sports of the subject of the federation (on the example of Sverdlovsk region)", in Grunt, E. V. Merenkov, A. V. and Antonova, N. L. (ed.), *Kul'tura, lichnost', obshchestvo v sovremennom mire: metodologiya, opyt empiricheskogo issledovaniya* [Culture, personality, society in the modern world: methodology, experience of empirical research], Ural Federal University, Ekaterinburg, Russia, pp. 2218–2229.

Ferova I. S., Grigor'eva E. G., Shilina O. N. et al. (2008a), *Menedzhment i ekonomika fizicheskoi kul'tury i sporta. Praktikum* [Management and economics of physical education and sports. Workshop], Siberian federal University, Krasnoyarsk, Russia.

Ferova I. S., Grigor'eva E. G., Shilina O. N. et al. (2008b), *Menedzhment i ekonomika fizicheskoi kul'tury i sporta. Uchebno-metodicheskoe obespechenie samostoyatel'noi raboty studentov* [Management and economics of physical education and sports. Educational and methodological support of students' independent work], Siberian federal University, Krasnoyarsk, Russia.

Becsky-Nagy, P., Dékán, T., Szőke, R. et al. (2015), "The relevance of sports financing", *Applied studies in Agribusiness and Commerce*, vol. 9, no. 1–2, pp. 19–22, doi: 10.19041/APSTRACT/2015/1-2/3.

Brown, M. T., Rascher, D., Nagel, M. S. et al. (2017), *Financial management in the sport industry*, 2nd ed., Routledge, Oxford, UK.

Fried, G. B., DeSchraver, T. D. and Mondello, M. (2019), *Sport finance*, Human Kinetics, Champaign, IL, US.

Horne, J. (2007), "The four 'knowns' of sports mega-events", *Leisure Studies*, vol. 26, no. 1, pp. 81–96, doi: 10.1080/02614360500504628.

Mitten, M. J., Davis, T., Smith, R. K. et al. (2016), *Sports law and regulation: cases, materials, and problems*, 4th ed., Wolters Kluwer Law & Business, Alphen aan den Rijn, Netherlands.

Ratten, V. (2017), *Sports innovation management*, Routledge, Oxford, UK.

Sandy, R., Sloane, P. J. and Rosentraub, M. S. (2017), *The economics of sport: an international perspective*, Macmillan International Higher Education, L., UK.

Scheerder, A. W., Willem, A. and Claes, E. (2017), *Sport policy systems and sports federations: a cross-national perspective*, Palgrave Macmillan, L., UK, doi: 10.1057/978-1-137-60222-0.

Schwarz, E. C., Hall, S. A. and Shibli, S. (2015), *Sport facility operations management. A global perspective*, 3rd ed., Routledge, Oxford, UK.

Stewart, B. (2017), *Sport funding and finance*, 2nd ed., Routledge, Oxford, UK, doi: 10.4324/9780203794975.

Information about the authors

Aleksey O. Kiselev – graduate student, HSE Saint Petersburg, 16 Soyuza Pechatnikov str., Saint-Petersburg, 190121, Russia

ORCID: 0000-0002-0014-8473

ResearcherID: AAD-9440-2019

E-mail: a.o.kiselev@bk.ru

Nikolay I. Iurchenko – graduate student, HSE Saint Petersburg, 16 Soyuza Pechatnikov str., Saint-Petersburg, 190121, Russia

ORCID: 0000-0002-4676-6146

ResearcherID: F-8887-2018

E-mail: kolika895@gmail.com

Received November 11, 2019

УДК 316.334

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-25-43

УЛУЧШЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СПОРТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексей Олегович Киселев

Санкт-Петербургский филиал Национального исследова-
тельского университета «Высшая школа экономики», 190121,
Россия, Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16
ORCID: 0000-0002-0014-8473
ResearcherID: AAD-9440-2019
Электронный адрес: a.o.kiselev@bk.ru

Николай Игоревич Юрченко

Санкт-Петербургский филиал Национального исследова-
тельского университета «Высшая школа экономики», 190121,
Россия, Санкт-Петербург, ул. Союза Печатников, 16
ORCID: 0000-0002-4676-6146
ResearcherID: F-8887-2018
Электронный адрес: kolika895@gmail.com

Для цитирования:

Kiselev A. O., Iurchenko, N. I. Enhancement of state support mechanisms for sports in the Russian Federation // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 25–43. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-25-43.

Введение: одним из приоритетных направлений развития Российской Федерации является сфера физической культуры и спорта, что подтверждается большим количеством крупных спортивных мероприятий на федеральном и международном уровне, где наша страна выступала в качестве участника или организатора. В статье рассматриваются различные виды и особенности взаимодействия государства и частного сектора в данной сфере, в том числе в сфере финансирования спортивных мероприятий.

Цель: разработка направлений финансирования и развития спорта в России на основе анализа российского и зарубежного опыта реализации спортивных проектов.

Методы: анализ статистических показателей, содержащихся в базах данных Росстата, методы корреляции и регрессии, метод визуализации данных.

Результаты: сегодня государственный бюджет является основным источником финансовой поддержки спорта и физического воспитания. Тем не менее, механизм государственно-частного партнерства приобретает все большую популярность – он используется при строительстве крупных спортивных сооружений, а также при организации и проведении международных спортивных мероприятий.

В соответствии с федеральной целевой программой «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» финансирование спортивной индустрии со стороны государственного и частного секторов увеличилось. Кроме того, возросло количество спортивных сооружений, и, как следствие, число рабочих мест, что благоприятно сказывается на экономической и социальной сферах.

Выводы: в сфере физической культуры и спорта наблюдаются позитивные изменения, однако для дальнейшего развития необходимо улучшение нормативно-правового регулирования, а также обеспечение постоянного финансирования этой отрасли. Достижение поставленных в федеральной целевой программе целей возможно при организации рациональной структуры расходования средств, а также повышении эффективности управления спортивными организациями, создании новой системы спортивного образования для населения страны, активном строительстве и модернизации спортивных клубов и стадионов, совершенствовании механизмов организации крупных спортивных мероприятий. Для этого необходимо расширять использование механизма государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Ключевые слова: механизмы финансирования спорта; спорт и физическая культура; спортивные мероприятия; инвестиции в спорт; государственно-частное партнерство (ГЧП); муниципально-частное партнерство (МЧП)

Библиографический список

Антонов М. В. Использование менеджмента для развития государственно-частного партнерства в индустрии спорта РФ // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 26–4. С. 5–9. DOI: 10.18411/lj-31-05-2017-56.

Аньюшев Ю. Б. Муниципально-частное партнерство как фактор развития предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: Моск. акад. предпринимательства при Правительстве Москвы, 2012. 25 с.

Бердар Б. П. Современные подходы к стратегическому планированию и развитию муниципальных образований: магист. дис. Тюмень: Тюм. гос. ун-т, 2017. 118 с. [Электронный ресурс]. URL: https://library.utmn.ru/dl/VKR_Tyumen/VKR_2017/IGIP/BerdarBP_VKR.pdf (дата обращения: 19.03.2019).

Бондаренко М. П., Зубарев Ю. А., Карпов В. Ю. и др. К вопросу о финансировании физического воспитания и спорта // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2016. № 3. С. 39–43. DOI: 10.5930/issn.1994-4683.2016.03.133.p39-43.

Васюкова В. А., Воробьева И. В., Коваленко Н. П. и др. Инновационная деятельность в сфере физической культуры и спорта как неотъемлемая часть элемента национальной экономики // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. Т. 5, № 3. С. 68–73.

Галкин В. В. Экономика спорта и спортивного бизнеса. М.: КНОРУС, 2006. 320 с.

Герасименко О. А., Авилова Ю. Н., Осадчая С. М. Оценка эффективности региональных проектов государственно-частного партнерства // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2019. № 1. С. 102–109.

Гладун Т. Н. Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2014. № 1–2. С. 30–33.

Губина Е. М., Зубарев Ю. А., Бондаренко М. П. Источники финансирования спортивных организаций // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 4. С. 75–85.

Киенко М. В., Чернявская Е. Ю. Направления развития физической культуры и спорта на период до 2020 года // Поиск (Волгоград). 2016. № 3–5. С. 15–18.

Перова Е. И., Гаркавенко В. А., Клендар В. А. Анализ динамики основных показателей развития физической культуры и массового спорта в Российской Федерации // Вестник спортивной науки. 2013. № 5. С. 100–104.

Разыграева М. Г., Щукина И. А. Совершенствование системы управления физической культурой и спортом // Научные записки молодых исследователей. 2014. № 5. С. 79–82.

Федоренко А. М., Костина Н. Б. Роль органов исполнительной власти в развитии физической культуры и спорта субъекта Федерации (на примере Свердловской области) // Материалы XXI Междунар. конф. памяти проф. Л. Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: методология, опыт эмпирического исследования» (22–23 марта 2018 г., Екатеринбург) / Ред. кол. Е. В. Грунт, А. В. Меренков, Н. Л. Антонова. Екатеринбург: Урал. федер. ун-т, 2018. С. 2218–2229.

Ферова И. С., Григорьева Е. Г., Шилина О. Н. и др. Менеджмент и экономика физической культуры и спорта. Практикум. Красноярск: Сибир. федер. ун-т, 2008а. 82 с.

Ферова И. С., Григорьева Е. Г., Шилина О. Н. и др. Менеджмент и экономика физической культуры и спорта. Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Красноярск: Сибир. федер. ун-т, 2008b. 67 с.

Becsky-Nagy P., Dékán T., Szóke R. et al. The relevance of sports financing // Applied Studies in Agribusiness and Commerce. 2015. Vol. 9, № 1–2, pp. 19–22. DOI: 10.19041/APSTRACT/2015/1-2/3.

Brown M. T., Rascher D., Nagel M. S. et al. Financial management in the sports industry. 2nd ed. Oxford: Routledge, 2017. 504 p.

Fried G. B., DeSchraver T. D., Mondello M. Sport finance. Champaign, IL: Human Kinetics, 2019. 376 p.

Horne J. The four 'knowns' of sports mega-events // Leisure Studies. 2007. Vol. 26, № 1. P. 81–96. DOI: 10.1080/02614360500504628.

Mitten M. J., Davis T., Smith R. K. et al. Sports law and regulation: cases, materials, and problems. 4th ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law & Business, 2016. 1104 p.

Ratten V. Sports innovation management. Oxford: Routledge, 2017. 128 p.

Sandy R., Sloane P. J., Rosentraub M. S. The economics of sport: an international perspective. L.: Macmillan International Higher Education, 2017. 347 p.

Scheerder A. W., Willem A., Claes E. Sport policy systems and sports federations: a cross-national perspective. L.: Palgrave Macmillan, 2017. 334 p. DOI: 10.1057/978-1-137-60222-0.

Schwarz E. C., Hall S. A., Shibli S. Sport facility operations management. A global perspective. 3rd ed. Oxford: Routledge, 2015. 350 p.

Stewart B. Sport funding and finance. 2nd ed. Oxford: Routledge, 2017. 304 p.
DOI: 10.4324/9780203794975.

Статья получена 11 ноября 2019 года

УДК 338.24:338.43

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПРОГРАММНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

О. В. ШИМУК

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Шимук О. В. Государственное регулирование сельского развития: эволюция управленческих решений и совершенствование инструментов программного регулирования // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2020. Том 12, № 1. С. 44–60. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60.

Введение: статья посвящена исследованию управленческих подходов к сельскому развитию, а также анализу основных инструментов политики сельского развития в Российской Федерации – государственных программ развития сельских территорий. Обозначены ключевые этапы, определяющие специфику государственного регулирования в сельском хозяйстве и в экономике сельских территорий.

Цель: выявление особенностей политики сельского развития в России, определение качественных изменений и отличительных признаков управленческих подходов, используемых в государственных программах, регулирующих развитие сельских территорий.

Методы: диалектический, формально-логический, метод сравнительного анализа, типологизация.

Результаты: выделено три этапа в политике сельского развития России – подготовительный, стабилизационный и интегрирующий. Рассмотрены наиболее важные мероприятия в сфере государственного управления. Проведен анализ государственной программы комплексного развития сельских территорий. Обозначены ее отличительные особенности – применение проектного подхода к управлению сельскими территориями, реализация принципа комплексности. Рассмотрена структура государственной программы, показан финансовый механизм ее реализации, отмечены возможные риски.

Выводы: за последние 20 лет политика сельского развития в России претерпела существенные изменения. Развитие сельских территорий во многом зависит от методов и инструментов государственного регулирования экономики, особенно от государственных программ. Анализ государственной программы комплексного развития сельских территорий позволил прийти к выводу о необходимости использования проектного подхода в управлении, однако следует предпринять ряд мер, которые будут способствовать более эффективной реализации государственной программы и улучшению политики сельского развития в Российской Федерации.

Ключевые слова: сельские территории; политика сельского развития; инструменты политики сельского развития; социальное развитие села; устойчивое развитие сельских территорий; проектный подход к управлению

ВВЕДЕНИЕ

Для сельской местности характерна неравномерность социально-экономического развития, которая во многом обусловлена влиянием природно-климатических факторов, состоянием экономики регионов и возможностями финансовой поддержки.

Необходимость государственного регулирования сельских территорий во многом вызвана рядом все возрастающих социально-экономических проблем, особенно характерных для сельской местности: низким уровнем жизни сельского населения, бедностью и высокой скрытой безработицей, слабым уровнем развития инфраструктуры.

Особую актуальность проблеме развития сельских территорий придает то обстоятельство, что сельское хозяйство, которое является основной отраслью экономики в сельской местности, может выполнять не только функцию продовольственного обеспечения (производства продовольствия), но и ряд социально значимых функций, например таких, как обеспечение соответствующего уровня жизни и занятости сельского населения, сохранение культурно-исторического наследия в сельской местности, препятствие деградации земель и др. Выполнение селом своих функций поможет решить и ряд общеэкономических вопросов, особенно важных в условиях современной экономической ситуации – это вопросы обеспечения продовольственной безопасности страны, экономического роста, производства общественных благ.

В России развитие агропродовольственной политики началось в 90-е годы XX века. С начала 2000-х годов особое внимание стало уделяться разработке политики развития сельских территорий, которая стала приобретать социальную направленность. 31 мая 2019 года была утверждена новая государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»¹ (далее – Госпрограмма КРСТ), предполагающая использование принципов проектного управления.

В чем заключается специфика государственного регулирования политики сельского развития в России, какие особенности имеет новая Госпрограмма КРСТ, позволит ли применение новых подходов к управлению сельским развитием решить поставленные государством цели и задачи? – ответам на эти вопросы посвящена настоящая статья.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых, в которых освещены особенности и проблемы, существующие в сельской экономике и отражающие специфику экономического развития в сельской местности.

Спектр рассматриваемых вопросов достаточно широк, он включает как проблемы развития агропромышленного комплекса (далее – АПК) и функ-

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31.05.2019 № 696. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72160516/> (дата обращения: 15.11.2019).

ционирования его основных отраслей, так и проблемы, связанные с развитием сельских территорий и имеющие высокую социальную значимость: сельская бедность, низкий уровень жизни населения, социальное неравенство, недостатки производства общественных благ и развития социальной инфраструктуры в сельской местности (Бондаренко, 2011; Серова и др., 2008; Шабанов, 2010; Rodríguez-Pose and Hardy, 2015; Riggs, 2006).

Развитием отечественного АПК, направлениями агропродовольственной политики, диверсификацией сельской экономики, особенностями развития сельских территорий занимается большое количество российских экономистов (Крылатых, 2011; Минаков, 2016; Родионова и др., 2016; Ушачев и др., 2016, Папцов и Медведева, 2019).

Однако в вышеобозначенных работах практически не находит отражение определение отраслевого и видового состава структуры экономики в сельской местности, отсутствует ее анализ, а также практически не освещены взаимосвязи между отраслями.

Вектор исследования зарубежных ученых, напротив, преимущественно направлен на изучение новой модели экономического развития в сельской местности. Уделяется особое внимание анализу отраслевой структуры и связей между сельским хозяйством и несельскохозяйственными видами экономической деятельности (Sullivan et al., 2014; Winson and Leach, 2002; Haggblade et al., 2007; Ambrosio-Albalá and Bastiaensen, 2010). Данный подход близок автору исследования. На наш взгляд, изменение отраслевой структуры экономики в сельской местности является определяющим фактором при разработке управленческих решений и программных инструментов в политике сельского развития.

Вопросы становления и развития аграрной политики, а также особенности государственного регулирования сельского развития в России, анализ основных направлений государственной поддержки рассматриваются в работах А. В. Петрикова (Петриков, 2007; Петриков, 2016). Приоритетные направления аграрной политики России на современном этапе с акцентом на комплексное развитие отрасли лежат в сфере научных интересов И. Г. Ушачева (Ушачев и др., 2019). При этом автор обращает особое внимание на важность разработки комплекса мер по диверсификации сельской экономики, включающего в себя «предоставление малому бизнесу субсидируемых кредитов с целью развития несельскохозяйственной деятельности на селе» (Ушачев и др., 2019, с. 14). Данная позиция разделяется автором исследования. Считаем, что меры по диверсификации могут способствовать развитию местной переработки и расширить возможности для сбыта произведенной продукции.

Анализу основных документов политики сельского развития – государственных программ – и выявлению их особенностей посвящены работы многих известных отечественных исследователей (Бондаренко, 2017; Узун, 2019; Ушачев, 2017; Крылатых, 2013; Иванова и Серегин, 2018; Рафаилов, 2017).

Ряд российских ученых затрагивает методологические вопросы управления сельскими территориями, а также проблему разработки концептуальных основ модели устойчивого развития сельских территорий (Бондаренко, 2019;

Буздалов, 2016; Костяев, 2017; Пшихачев, 2014). Причем некоторые авторы уделяют особое внимание внедрению в управление программно-целевого подхода (Бондаренко, 2017), а также организационно-экономическому механизму реализации государственных программ (Алтухов, 2016). Отдельные исследователи обосновывают необходимость разработки парадигмы развития сельских территорий (Костяев, 2018).

Следует отметить, что в настоящее время практически отсутствуют работы, в которых был бы проведен комплексный анализ политики государственного регулирования сельского развития, чаще всего в исследованиях освещены отдельные аспекты политики регулирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В начале 2000-х годов на государственном уровне особое внимание стало уделяться социальным аспектам сельского развития. Так, одним из первых значимых шагов в становлении политики сельского развития в России является, по нашему мнению, принятие в 2002 году Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года»². Впоследствии программа была пролонгирована до 2013 года. К ее основным целям относятся: развитие социальной и инженерной инфраструктуры; создание правовых, административных, экономических условий, способствующих переходу к устойчивому развитию сельских муниципальных образований; расширение рынка труда в сельской местности.

Дальнейший вектор политики сельского развития определило принятие (приоритетного) национального проекта «Развитие АПК», реализация которого началась в 2006 году. С этого момента развитию отрасли придают большое значение на государственном уровне. При реализации национального проекта особое внимание уделено развитию малого предпринимательства и кооперации в сельской местности, а также формированию рыночных инструментов – особенно в части кредитования сельскохозяйственных производителей.

Одновременно создается нормативно-правовая основа, позволяющая реализовывать политику по развитию сельских территорий. В 2006 году был принят Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»³, в котором устанавливается взаимосвязь между государственной социально-экономической политикой и аграрной политикой. Последняя является ее частью и направлена главным образом на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий (п. 1 ст. 5).

В целях реализации указанного Федерального закона была разработана «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования

² О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 03.12.2002 № 858. URL: <http://base.garant.ru/2159191/> (дата обращения: 10.11.2019).

³ О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12151309/> (дата обращения: 10.11.2019).

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации в июле 2007 года⁴. Особое внимание в документе уделяется вопросам устойчивого развития сельских территорий, финансовой устойчивости (укреплению финансового положения) сельскохозяйственных товаропроизводителей, в первую очередь малых форм хозяйствования, и повышения доступности кредитов.

Впоследствии была принята одноименная государственная программа⁵, но на более длительный период – с 2013 по 2020 год. Изменение внешнеэкономической ситуации и положения России на продовольственных рынках, повышение интереса государства к продовольственной безопасности страны, вызванное введением контрсанкций, отразилось на содержании документа. Предусматривается решение задач по наращиванию объемов производства, усилению политики импортозамещения и повышению конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции как на российском рынке, так и за рубежом.

Начиная с 2010 года в политике сельского развития Российской Федерации прослеживаются качественные изменения, связанные с активным внедрением методов долгосрочного стратегического планирования. Изменяется объект регулирования, что нашло отражение в переходе от отраслевых программ поддержки сельского хозяйства (программ развития сельского хозяйства и его отраслей – растениеводства и животноводства) к программам развития сельских территорий.

Так, в ноябре 2010 года распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»⁶. В данном документе сельская местность выделена как самостоятельный объект управления. Отношение к селу во многом изменила теория многофункциональности сельского хозяйства, согласно которой сельское хозяйство выполняет не только функцию продовольственного обеспечения, но и ряд социально-значимых функций: социально-демографическую, ценностную, культурную, природоохранную, экологическую, рекреационную и др.⁷ Таким образом, село следует рассматривать как единый социально-экономический, территориальный, природный и культурный комплекс.

⁴ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.07.2007 № 446. URL: <http://base.garant.ru/2162858/#ixzz65KspoHLx> (дата обращения: 10.11.2019).

⁵ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.07.2012 № 717. URL: <http://base.garant.ru/77677163/> (дата обращения: 10.11.2019).

⁶ Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.11.2010 № 2136-р. URL: <http://base.garant.ru/2173544/> (дата обращения: 12.11.2019).

⁷ OECD. Multifunctionality: toward an analytical framework. Paris: OECD Publications Service, 2001. 160 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264192171-en>.

При переходе к политике устойчивого развития сельских территорий изменились целевые ориентиры государственной политики в этой области – теперь она направлена на развитие сельской экономики и ее диверсификацию, рациональное использование ресурсного потенциала сельской местности, улучшение уровня и качества жизни сельского населения.

Отметим, что реализация основных направлений государственной политики, предусмотренных Концепцией, осуществлялась разными инструментами. Так, до 2013 года главным инструментом являлась Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года». А начиная с 2014 года – Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»⁸, а также «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

Еще одним важным программным документом является «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»⁹. Ее разработка и утверждение обусловлены принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, а также реализацией приоритетных национальных проектов. Стратегия направлена на создание условий для стабильного повышения уровня и качества жизни сельского населения и акцентирует внимание на преимуществах сельского образа жизни.

Во второй половине 2010-х гг. повышается интерес государства к применению проектного подхода к управлению. В этой связи с 1 января 2018 года досрочно прекращается реализация ряда федеральных целевых программ¹¹, например, «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». При этом «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» интегрирована в Госпрограмма КРСТ. Принятие последней (в мае 2019 года) ознаменовало новый этап в реализации государственной политики сельского развития.

Таким образом, с начала 2000-х годов в политике сельского развития России, по нашему мнению, могут быть выделены три этапа: подготовительный, стабилизационный и интегрирующий (табл. 1).

⁸ О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15.07.2013 № 598. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70319016/> (дата обращения: 10.11.2019).

⁹ О Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.02.2015 № 151-р. URL: <http://base.garant.ru/70861426/> (дата обращения: 12.11.2019).

¹⁰ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 12.11.2019).

¹¹ О реализации мероприятий федеральных целевых программ, интегрируемых в отдельные государственные программы Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.10.2017 № 1243. URL: <http://docs.cntd.ru/document/436792268> (дата обращения: 15.11.2019).

Таблица 1 / Table 1

Ключевые этапы политики сельского развития России и их отличительные особенности /
Key stages of Russian rural development policy and its distinctive features

Название этапа / особенности	1 этап (подготовительный) нач. 2000–2010 гг.	2 этап (стабилизационный) 2010–2018 гг.	3 этап (интегрирующий) 2019 г. – н. в.
Основные цели	Интенсификация сельскохозяйственного производства	Рациональное использование ресурсного потенциала сельских территорий, улучшение уровня и качества жизни сельского населения	Улучшение жилищных условий в сельской местности, повышение уровня жизни сельского населения
Приоритетные направления развития	Поддержание развития жизненно важных отраслей сельского хозяйства	Устойчивое развитие сельских территорий; ускоренное импортозамещение	Комплексное развитие; экспортно ориентированное сельскохозяйственное производство
Значимые мероприятия	Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года», национальный проект «Развитие АПК», Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», госпрограмма развития сельского хозяйства	«Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года», госпрограмма развития сельского хозяйства (продолгованная)	Госпрограмма КРСТ
Методы управления	Внедрение программно-целевого подхода к управлению	Стратегическое планирование, программно-целевой подход	Внедрение проектного подхода к управлению, программно-целевое управление
Подход к управлению сельским развитием	Отраслевой	Территориальный	Территориальный
Роль отраслей в сельской экономике	Основа сельской экономики – сельское хозяйство	Важную роль играет сельское хозяйство, возрастает значение несельскохозяйственных отраслей в связи с диверсификацией экономики	Важную роль играет сельское хозяйство, возрастает значение несельскохозяйственных отраслей в связи с диверсификацией экономики

Источник: составлено автором.

На первом этапе были заложены основы политики сельского развития в России, сформирована нормативно-правовая база, приняты первые государственные программы, регулирующие сельское развитие, которые носили тактический характер и являлись краткосрочными. Поскольку на данном этапе основной целью являлось наращивание объемов производства сельскохозяйственной продукции, то особое внимание уделялось развитию сельского хозяйства и его жизненно важных отраслей – растениеводства и животноводства. Первый этап отличает применение отраслевого подхода к управлению сельским развитием и применение программно-целевых методов управления в связи с тем, что требовалось достигнуть установленных государством объемов производства.

Второй этап характеризуется качественными изменениями в политике сельского развития. На государственном уровне обозначены новые целевые ориентиры, для реализации которых требуется больше времени. Объектом управления становится сельская местность (сельские территории). В этой связи были приняты новые государственные программы, существенно отличающиеся от предшествующих: они основываются на применении не отраслевого, а территориального подхода к управлению, имеют иные приоритетные направления развития. Кроме того, в них используется метод долгосрочного стратегического планирования. На втором этапе политика сельского развития носила, на наш взгляд, стабилизационный характер, так как важной задачей являлось сохранение результатов, достигнутых к концу первого этапа.

Наконец, **третий этап** только формируется. Его отличают комбинирование программно и проектного подходов к управлению. Это позволяет, с одной стороны, обеспечивать устойчивость сельского развития, а с другой – вносить необходимые изменения.

Особенностью государственных программ Российской Федерации, в том числе по сельскому развитию, является их структурированность и расширенный понятийный аппарат. Схематично структура государственных программ может быть представлена следующим образом (рис.).

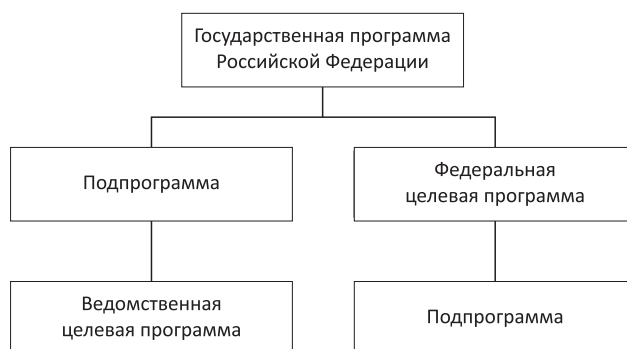


Рис. Структурные элементы государственных программ Российской Федерации /
Fig. Structural elements of Russian State programs

К достоинствам Госпрограммы КРСТ следует отнести то, что она имеет четкую структуру, которая включает в себя разветвленную систему элементов, соответствующую актуальным требованиям, предъявляемым к структуре государственных программ Российской Федерации. Так, в структуре Госпрограммы КРСТ выделяется пять направлений (подпрограмм), которые, в свою очередь, включают в себя соответствующие ведомственные проекты (далее – ВП) или ведомственные целевые программы (далее – ВЦП).

Подпрограмма направлена на решение отраслевых задач. ВЦП имеют еще более узкоспециализированную область применения, так как представляют собой комплекс мероприятий, направленных на решение задач подпрограммы государственной программы. ВП – это проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти¹².

Проектная часть является преобладающей в структуре Госпрограммы КРСТ и включает в себя пять ВП, в процессную часть входят три ВЦП. Отличие проектной части от процессной, по нашему мнению, состоит в следующем. Процессная часть направлена, в первую очередь, на поддержание деятельности и сохранение стабильности, в то время как проектная часть, напротив, предполагает развитие и изменения. Таким образом, комбинирование различных подходов при разработке управленческих решений позволяет, с одной стороны, стабилизировать ситуацию, а с другой – внедрять нововведения.

Большая часть ВП связана с развитием различных видов инфраструктуры в сельской местности и объектов жилищного строительства. Два из них имеют социально ориентированную направленность.

Следует отметить, что еще одним достоинством Госпрограммы КРСТ является значительное увеличение объемов финансирования и изменение способов распределения выделенных средств. Так, общий объем финансового обеспечения Госпрограммы КРСТ составляет 2 288 млрд руб. (2,3 трлн руб.). При этом структура бюджета выглядит следующим образом: на федеральный бюджет приходится 1 061,1 млрд руб. (46,4 %); бюджеты субъектов Российской Федерации – 174,0 млрд руб. (7,6 %); внебюджетные источники – 1 052,9 млрд руб. (46 %). Ниже приведено распределение денежных средств между проектной и процессной частями Госпрограммы КРСТ (табл. 2).

Как можно заметить, 69,7 % от финансового обеспечения Госпрограммы КРСТ приходится на проектную часть. Среди ведомственных проектов более половины – 66,3 % – планируется направить на финансирование ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» и лишь 0,5 % – на реализацию ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях».

На процессную часть отводится 30,3 % от общего объема финансирования Госпрограммы КРСТ. При этом 99,9 % всех выделенных средств приходится на ВЦП «Современный облик сельских территорий».

К числу нововведений Госпрограммы КРСТ, связанных с реализацией региональной политики, относится выделение приоритетных территорий опережающего развития. На их финансовое обеспечение планируется выде-

¹² Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. URL: <http://base.garant.ru/72093040/> (дата обращения: 08.11.2019).

Таблица 2 / Table 2

Финансовое обеспечение государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» / Financial support of the State program for rural areas integrated development

Структура Госпрограммы КРСТ	Объем финансирования, млрд руб.
Проектная часть	1596,9
ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»	1058,5
ВП «Содействие занятости сельского населения»	317,9
ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях»	8,2
ВП «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»	90,0
ВП «Благоустройство сельских территорий»	122,3
Процессная часть	690,8
ВЦП «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий»	0,4
ВЦП «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий»	0,4
ВЦП «Современный облик сельских территорий»	690,0

Источник: Госпрограмма КРСТ.

лить 434,2 млрд руб., что составляет 31,5 % от общего объема ассигнований федерального бюджета, направленных на реализацию Госпрограммы КРСТ (Бондаренко, 2019, с. 67).

Среди достоинств Госпрограммы КРСТ, помимо четкой структуры и увеличения объемов финансирования, следует также выделить и то, что в ней «сохраняется отбор территорий по производственному признаку» (Бондаренко, 2019, с. 66), т. е. тех, на которых есть действующие производства, в то время как в соответствии с Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» финансирование получали «точки роста» – территории, на которых реализовывались инвестиционные проекты. Таким образом, изменение признака отбора территорий для реализации мероприятий Госпрограммы КРСТ является положительным изменением, так как позволит увеличить количество территорий, которые могут иметь доступ к федеральной поддержке.

Однако, по мнению отечественных экономистов, у Госпрограммы КРСТ имеются определенные недостатки. Некоторые из методов регулирования развития сельских территорий – правила предоставления и распределения субсидий, а также распределение средств федеральной поддержки по субъектам Российской Федерации – могут способствовать углублению социально-экономической дифференциации и, следовательно, нуждаются в корректировке (Бондаренко, 2019, с. 66–67). Это может создавать угрозу концентрации бюджетных средств в благоприятных и устойчиво развивающихся регионах.

Одним из существенных упущений Госпрограммы КРСТ, на наш взгляд, является недоучет роли перерабатывающих отраслей в структуре производства сельской местности, особенно недооценен вклад местной перерабатывающей промышленности. В настоящее время в масштабах как национальной, так и сельской экономики возрастает необходимость в создании дополнительных перерабатывающих мощностей. Это способствует диверсификации экономики в сельской местности. Кроме того, следует отметить, что развитие перерабатывающей промышленности должно сопровождаться расширением возможностей для сбыта сельскохозяйственной продукции, что также не нашло отражения в Госпрограмме КРСТ.

Нуждается в разработке и инструментарий практической реализации Госпрограммы КРСТ, который должен включать в себя определение приоритетных направлений сельского развития, а также институциональные и экономические рычаги регулирования.

Известный российский экономист В. Я. Узун отмечает, что развитие сельской экономики и социальной сферы в сельской местности зависит от деятельности муниципальных органов власти, так как является зоной их ответственности (Узун, 2019, с. 33). В новой Госпрограмме КРСТ ни среди соисполнителей, ни среди участников они не значатся, а вся ответственность возложена на федеральные или региональные органы власти. Считаем, что органы местного самоуправления следует включить в число участников Госпрограммы КРСТ. На данном принципе основана политика сельского развития за рубежом (Овчинников, 2018).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании анализа политики сельского развития мы убедились в том, что за последние 20 лет в разработке ее основ в нашей стране произошли существенные изменения.

Отметим, что изменения носили качественный характер, т. е. были связаны с переменой целевых ориентиров и объектов управления сельским развитием, увеличением сроков реализации программных документов.

За рассматриваемый период был осуществлен постепенный переход от программно-целевого регулирования, которое носило краткосрочный характер, к долгосрочному стратегическому планированию. Это нашло отражение при разработке управленческих решений.

В статье выделены три этапа, характеризующие произошедшие изменения в политике сельского развития. Переход к третьему этапу ознаменовался принятием Госпрограммы КРСТ, которую отличает от более ранних документов применение проектного подхода и внедрение принципа комплексности в управление сельскими территориями. К достоинствам Госпрограммы КРСТ также следует отнести ее формализацию, она имеет четкую структуру с расширенной системой элементов.

Однако мы полагаем, что, несмотря на комплексность, Госпрограмму КРСТ не удастся исполнить в полном объеме в связи с недостаточной разработанностью механизма ее практической реализации. Следовательно, инструмен-

тарий Госпрограммы КРСТ требует детализации. Особое внимание необходимо уделить разработке эффективных институциональных и экономических рычагов регулирования, например таких, как формы организации хозяйственной деятельности предприятий, развитие государственно-частного партнерства, разработка нормативных документов с учетом особенностей местной специфики.

Кроме того, в Госпрограмму КРСТ необходимо включить раздел, содержащий комплекс мер по диверсификации сельской экономики, так как по мере развития она становится многоотраслевой. Меры по диверсификации сельской экономики будут способствовать развитию местных перерабатывающих производств, чему также не уделяется внимания в Госпрограмме КРСТ.

В заключение следует подчеркнуть, что при разработке государственных программ особенно важно определять приоритетные направления в политике сельского развития. В противном случае есть вероятность, что в конечном итоге не удастся достигнуть запланированных результатов.

Библиографический список

Алтухов А. И. Совершенствование организационно-экономического механизма устойчивого развития агропромышленного производства // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 7. С. 2–11.

Бондаренко Л. В. Занятость на селе и диверсификация сельской экономики // Экономика сельского хозяйства России. 2011. № 1. С. 71–76.

Бондаренко Л. В. Концептуальные основы региональной политики социального развития сельских территорий и программно-целевой подход к ее реализации // Экономика сельского хозяйства России. 2019. № 7. С. 60–68. DOI: 10.32651/197-60.

Бондаренко Л. В. Совершенствовать программно-целевой подход к социальному развитию сельских территорий // АПК: экономика, управление. 2017. № 3. С. 72–80.

Буздалов И. Н. Методологические аспекты устойчивости сельского развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. Т. 197, № 1. С. 262–267.

Иванова В. Н., Серегин С. С. О проекте Стратегии развития АПК России на период до 2030 года // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2018. № 7. С. 2–7.

Костяев А. И. К вопросу о модели устойчивого развития сельских территорий // Мир Инноваций. 2017. № 3–4. С. 45–52.

Костяев А. И. Парадигмы и концепции развития сельских территорий // Российский электронный научный журнал. 2018. № 3. С. 7–35. DOI: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-7-35. URL: <http://journal.bsau.ru/upload/iblock/81d/81db01e29d028c2e33d4bebd75711423.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

Крылатых Э. Н. Госпрограмма развития сельского хозяйства и ее связь с концепцией многофункциональности агропродовольственной сферы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 4. С. 12–15.

Крылатых Э. Н. Многофункциональность агропродовольственного сектора: теоретическая концепция, практическая реализация // Экономика региона. 2011. № 4. С. 21–35.

Минаков И. А. Развитие интеграционных процессов в агропромышленном комплексе. Мичуринск: Изд-во Мичур. гос. аграр. ун-та, 2016. 191 с.

Овчинников О. Г. Национальное партнерство по развитию сельской местности – важнейший инструмент политики сельского развития в США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 11. С. 110–122. DOI: 10.31857/S032120680001915-0.

Папцов А. Г., Медведева Н. А. Программы развития сельских территорий и их финансирование в европейском союзе // АПК: экономика, управление. 2019. № 6. С. 79–90. DOI: 10.33305/196-779.

Петриков А. В. Основные направления и механизмы реализации современной агропродовольственной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 1. С. 11–18.

Петриков А. В. Современная аграрная политика России: от крайнего либерализма к структурному регулированию // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2007. № 1. С. 10–13.

Пишихачев С. М. Концептуальные направления трансформации парадигмы устойчивого развития сельского хозяйства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 44. С. 52–62.

Рафаилов М. К. Стратегическое планирование развития сельских территорий: межотраслевые взаимосвязи // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2017. № 2. С. 38–41.

Родионова О. А., Борхунов Н. А., Гришкина С. Н. Сельское хозяйство и другие виды экономической деятельности: новые стереотипы // АПК: экономика, управление. 2016. № 4. С. 16–23.

Серова Е. В., Лерцман Ц., Звягинцев Д. Диверсификация источников дохода сельских домохозяйств и альтернативная занятость: результаты обследования // Вопросы экономики. 2008. № 6. С. 84–97. DOI: 10.32609/0042-8736-2008-6-84-97.

Узун В. Я. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий: анализ проекта // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26, № 5. С. 30–34.

Ушаев И. Г. Основные направления стратегии устойчивого социально-экономического развития АПК России // АПК: экономика, управление. 2017. № 6. С. 4–24.

Ушаев И. Г., Серков А. Ф., Маслова В. В. и др. Актуальные направления совершенствования аграрной политики России // АПК: экономика, управление. 2019. № 3. С. 4–16. DOI: 10.33305/193-4.

Ушаев И. Г., Серков А. Ф., Маслова В. В. и др. Росту и развитию агропромышленного производства необходим комплексный подход // АПК: экономика, управление. 2016. № 4. С. 1–15.

Шабанов В. Л. Развитие несельскохозяйственной занятости и снижение бедности в сельских поселениях разных типов // АПК: экономика, управление. 2010. № 4. С. 96–102.

Ambrosio-Albalá M., Bastiaensen J. The new territorial paradigm of rural development: theoretical foundations from systems and institutional theories. Discussion paper. Belgium: University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, 2010. 66 p.

Riggs J. Land, farming, livelihoods and poverty: rethinking the links in the Rural South // World Development. 2006. Vol. 34, № 1. P. 180–202. DOI: 10.1016/j.worlddev.2005.07.015.

Rodríguez-Pose A., Hardy D. Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective // Applied Geography. 2015. Vol. 61. P. 11–23. DOI: 10.1016/j.apgeog.2015.02.005.

Sullivan L., Ryser L., Halseth G. Recognizing change, recognizing rural: the new rural economy and towards a new model of rural service // Journal of Rural and Community Development. 2014. Vol. 9, № 4. P. 219–245.

Transforming the rural nonfarm economy: opportunities and threats in the developing world / Ed. by S. Haggblade, P. B. Hazell, T. Reardon. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007. 512 p.

Winson A., Leach B. Contingent work, disrupted lives: labour and community in the new rural economy. Toronto: University of Toronto Press, 2002. 192 p.

Информация об авторе

Шимук Ольга Владимировна – аспирант кафедры агроэкономики, лаборант кафедры истории народного хозяйства и экономических учений экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
ORCID: 0000-0001-8122-584X

Researcher ID: K-6661-2017

Электронный адрес: shimukolga@gmail.com

Статья получена 25 ноября 2019 года

UDC 338.24:338.43

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60

RURAL DEVELOPMENT MANAGEMENT: EVOLUTION OF METHODOLOGICAL APPROACHES AND IMPROVEMENT OF PROGRAM TOOLS

Olga V. Shimuk

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia

ORCID: 0000-0001-8122-584X

Researcher ID: K-6661-2017

E-mail: shimukolga@gmail.com

For citation:

Shimuk, O. V. (2020), "Rural development management: evolution of methodological approaches and improvement of program tools", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 44–60, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60.

Introduction. The article contains a factual description of methodological approaches to rural development and the main tools of rural development policy in Russia – State rural development programs. Key stages determining the specifics of state regulation in agriculture and rural economy are outlined.

Aims. The article is aimed at identifying the features of rural development policy in Russia and determining the quality changes and distinctive features of the applied management approaches as used in State programs regulating the rural areas development.

Methods. The following methods were used: dialectical method, formal-logical method, comparative analysis method, classification.

Results. Three stages in Russian rural development policy have been distinguished: preparatory, stabilizing and integrating. The most important steps in public administration have been considered. The State program for rural areas integrated development was analyzed, with the emphasis on its structure and elements. The research identified the program's distinctive features – namely, its complex structure and application of project approach in rural areas management. Financial mechanisms of the program implementation and possible risks have been outlined.

Conclusions. Rural development policy in Russia has undergone significant changes over the past twenty years. The development of rural areas largely depends on the methods and tools of state regulation of the economy, particularly, on the State programs. Analysis of the State program for rural areas integrated development has led to a conclusion about the necessity to use the project approach in rural areas management; however, other regulatory measures should also be implemented to stimulate higher efficiency of the State programs and the improvement of rural development policy in Russia.

Keywords: rural areas; rural development policy; rural development tools; social rural development; sustainable rural development; project management approach

References

Altukhov, A. I. (2016), "Improving the organizational-economic mechanism for stable development of the agroindustrial production", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 7, pp. 2–11.

Bondarenko, L. V. (2011), "Rural employment and rural economy diversification", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 1, pp. 71–76.

Bondarenko, L. V. (2019), "Conceptual fundamentals of regional policy of rural territories social development and program and target approach to its realization", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 7, pp. 60–68, doi: 10.32651/197-60.

Bondarenko, L. V. (2017), "To improve program-target approach to social development of rural areas", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 3, pp. 72–80.

Buzdalov, I. N. (2016), "Methodological aspects of stability of rural development", *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*, vol. 197, no. 1, pp. 262–267.

Ivanova, V. N. and Seregin, S. S. (2018), "About the draft strategy of development of agro-industrial complex of Russia for the period till 2030", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 7, pp. 2–7.

Kostyaev, A. I. (2017), "To the question of sustainable development of rural areas", *World of innovation*, no. 3–4, pp. 45–52.

Kostyaev, A. I. (2018), "Paradigms and theories of rural development", Russian electronic scientific journal, no. 3, pp. 7–35, doi: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-7-35 [Online], available at: <http://journal.bsau.ru/upload/iblock/81d/81db01e29d028c2e33d4bebd75711423.pdf> (Accessed November 10, 2019).

Krylatykh, E. N. (2013), "State program for development of agriculture for 2013–2020 and its connection with the conception of multifunctionality of agri-food sector", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 4, pp. 12–15.

Krylatykh, E. N. (2011), "Multifunctionality of agri-food sector: theoretic conception, practical implementation", *Economy of Region*, no. 4, pp. 21–35.

Minakov, I. A. (2016), *Razvitie integratsionnykh processov v agropromyshlennom komplekse* [Development of integration processes in the agro-industrial complex], Publishing House of Michurinsk State Agrarian University, Michurinsk, Russia.

Ovchinnikov, O. G. (2018), "National rural development partnership is the most important instrument of rural development policy", *USA & Canada: economics, politics, culture*, no. 11, pp. 110–122, doi: 10.31857/S032120680001915-0.

Papstov, A. G. and Medvedeva, N. A. (2019), "Programs of development of rural territories and their financing in the European Union", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 6, pp. 79–90, doi: 10.33305/196-779.

Petrikov, A. V. (2016), "Main lines and mechanisms for realizing modern agri-food policy", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 1, pp. 11–18.

Petrikov, A. V. (2007), "Modern agricultural policy of Russia: from ultra-liberalism to the structural governance", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 1, pp. 10–13.

Pshikhachev, S. M. (2014), "Conceptual directions of transformation of the agriculture sustainable development paradigm", *National interests: priorities and security*, no. 44, pp. 52–62.

Rafailov, M. K. (2017), "Strategic planning of rural territories development: interbranch relationships", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 2, pp. 38–41.

Rodionova, O. A., Borkhunov, N. A. and Grishkina, S. N. (2016), "Agriculture and other economic activities: new stereotypes", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 16–23.

Serova, E. V., Lertsman, Ts. and Zvyagintsev, D. (2008), "Diversification of rural household income sources and alternative employment: research results", *Voprosy Ekonomiki*, no. 6, pp. 84–97, doi: 10.32609/0042-8736-2008-6-84-97.

Uzun, V. Ya. (2019), "State program of integrated development of rural territories: project analysis", *Russian economic developments*, vol. 26, no. 5, pp. 30–34.

Ushachev, I. G. (2017), "The main directions of the sustainable socio-economic development strategy of Russian agro-industrial complex", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 6, pp. 4–24.

Ushachev, I. G., Serkov, A. F., Maslova, V. V. et al. (2019), "Relevant directions of improvement of agrarian policy of Russia", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 3, pp. 4–16, doi: 10.33305/193-4.

Ushachev, I. G., Serkov, A. F., Maslova, V. V. et al. (2016), "The growth and development of agricultural production requires a comprehensive approach", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 1–15.

Shabanov, V. L. (2010), "The development of non-agricultural employment and poverty reduction in different types of rural settlements", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 96–102.

Ambrosio-Albalá, M. and Bastiaensen, J. (2010), The new territorial paradigm of rural development: theoretical foundations from systems and institutional theories, discussion paper, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Belgium.

Riggs, J. (2006), "Land, farming, livelihoods and poverty: Rethinking the links in the Rural South", *World Development*, vol. 34, no. 1, pp. 180–202, doi: 10.1016/j.worlddev.2005.07.015.

Rodríguez-Pose, A. and Hardy, D. (2015), "Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective", *Applied Geography*, vol. 61, pp. 11–23, doi: 10.1016/j.apgeog.2015.02.005.

Sullivan, L., Ryser, L. and Halseth G. (2014), "Recognizing change, recognizing rural: the new rural economy and towards a new model of rural service", *Journal of Rural and Community Development*, vol. 9, no. 4, pp. 219–245.

Hagglade, S., Hazell, P. B. and Reardon, T. (eds) (2007), *Transforming the rural nonfarm economy: Opportunities and threats in the developing world*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, US.

Winson, A. and Leach, B. (2002), *Contingent work, disrupted lives: labour and community in the new rural economy*, University of Toronto Press, Toronto, Canada.

Received November 25, 2019



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 338.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-61-78

ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ РАБОТНИКА

Л. А. БОГУНОВ

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Богун Л. А. Формирование компетенции управления экономической безопасностью работника // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 61–78. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-61-78.

Введение: в развивающейся экономике знаний современный работник нуждается в компетенции, обеспечивающей его экономическую безопасность в новых условиях как потребителя знания трудовой деятельности, способного оптимизировать полезность потребляемого знания.

Цель: разработка и представление специализированной образовательной программы по формированию компетенции управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности.

Методы: в определении общей логики исследования, проблемы, цели, содержания программы были задействованы логические методы (анализ, синтез и др.); в определении и реализации общей методологической базы исследования – теоретические методы (диалектический, системный, мысленный эксперимент).

Результаты: разработана и представлена специализированная образовательная программа по формированию компетенции управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности. Предложенная структура программы состоит из трех разделов: управленческая деятельность в обеспечении экономической безопасности работника как потребителя знания трудовой деятельности; управление экономической безопасностью работника как оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности; оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности в процессе управления трудовым взаимодействием работников. Каждый раздел излагается в пяти вопросах, проблемах (темах), рекомендуемых для раскрытия, исходя из возможных форм учебной работы, как в рамках вуза, так и в условиях корпоративного обучения.

Выводы: разработанное и раскрытое в статье, а также в содержании образовательной программы понятие «компетенция управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности» обогащает теоретико-методологическую

базу специальности «Экономика и управление народным хозяйством» и способствует решению вопроса управления экономической безопасностью работника в условиях развивающейся экономики знаний.

Ключевые слова: управление; работник; экономическая безопасность; трудовая деятельность; компетенция; знание; образование

ВВЕДЕНИЕ

В современной постиндустриальной экономике и развивающейся экономике знаний не только предприятие, но и отдельный работник как субъект определенного знания трудовой деятельности участвует в экономических отношениях и обуславливает движение социально-экономических процессов. В этой связи сейчас как никогда ранее и рынок в целом, и государственные экономические стратегии в частности предъявляют спрос на новое качество трудовых компетенций, нивелирующих пассивно отражающую, репродуцирующую, инерционную трудовую деятельность и актуализирующих такую полезность труда, которая демонстрирует гибкость в условиях изменчивости современного рынка. Но именно потому, что современный работник как субъект знания становится полноправным субъектом экономических отношений, он во многом становится и субъектом собственной экономической безопасности в развивающейся экономике знаний.

Однако знаний в современном обществе становится все больше. Ни одному человеку не под силу стать собственником всего того знания, которое нарабатано социумом, в том смысле, чтобы посредством данного инструмента обуславливать максимально полезный результат собственной трудовой деятельности в условиях возрастающей конкуренции. Между тем именно полезность потребляемого трудового знания является фактором экономической безопасности работника, создавая предпосылку не только ее повышения, но и понижения (Богун, 2019а).

В то же время для теории и практики управления важно управляемое движение, в котором работник будет не объектом стихийно изменяемого состояния его экономической безопасности, его случайного развития ввиду объективных воздействий среды, а субъектом управления собственной экономической безопасностью в условиях, когда перед работником стоят задачи посредством постоянно обновляемого знания. Другими словами, в процессе оптимизации полезности потребляемого знания трудовой деятельности он будет находить оптимальные решения в актуальной ситуации. Таким образом, нужен инструмент, компетенция, которая обеспечит соответствующее управление. В федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность (уровень специалитета)» от 16 января 2017 года¹ говорится,

¹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 38.05.01 Экономическая безопасность (уровень специалитета) [Электронный ресурс]: приказ М-ва образования и науки Рос. Федерации от 16.01.2017 № 20. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71509076/> (дата обращения: 11.11.2019).

что по результатам освоения программы должны быть сформированы соответствующие общекультурные, общепрофессиональные, профессиональные и профессионально-специализированные компетенции. Среди раскрываемых компетенций, по мнению автора, отсутствует описание компетенции, способствующей и отражающей возможности управления экономической безопасностью непосредственно самого работника как потребителя знания трудовой деятельности. Однако, как отражено в актуальности данной статьи, а также показано в наших предыдущих работах (Богунов, 2019а; Богунов, 2019b), такая компетенция сегодня крайне востребована.

При этом в указанном стандарте показано, что в процессе разработки и реализации данной программы образовательная организация исходит из той конкретной профессиональной деятельности, к которой готовится обучающийся, а также ориентируется на актуальные потребности рынка труда и собственные научно-технические и материальные возможности. Таким образом, существует возможность формирования не прописанных в образовательном стандарте компетенций, но являющихся профессионально-специализированными и определяемыми самим субъектом образовательной деятельности исходя из ориентации на профессиональную (трудовую) деятельность, к которой готовится обучающийся, а также на актуальные потребности рынка.

Однако проблема заключается в отсутствии специализированной образовательной программы. Анализ учебной литературы, публикаций, иных материалов в сети Интернет не позволил найти подходящего инструмента. Поэтому цель данного исследования – разработка и представление специализированной образовательной программы по формированию компетенции управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности. При определении общей логики исследования – проблемы, цели, содержания программы – были задействованы логические методы (анализ, синтез и др.). А для определения и реализации общей методологической базы исследования применялись теоретические методы (диалектический, системный, мысленный эксперимент).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе подготовки статьи мы опирались на теоретико-методологические положения работ, раскрывающих специфику и логику деятельности субъекта управления (Адизес, 2014; Алексеенко и Мякотин, 2016; Герасимов, 2015; Половинко, 2014; Masrani et al., 2011). Прикладные и специализированные особенности подготовки управленцев, представленные в данных материалах, были востребованы в определении специфики условий и некоторых содержательных элементов специализированной образовательной программы. В этой связи также учитывались замечания авторов, обращающих внимание на особенности бизнес-образования (Калашникова и др., 2014; Пржедецкая, 2016; Clegg et al., 2013; Doherty et al., 2015) и, соответственно, подготовку управленца прежде всего для практической деятельности (Одегов, 2015; Rasche and Gilbert, 2015). Вместе с тем анализ потенциала выс-

шего образования, ориентированного на подготовку, с одной стороны, специалиста вообще, а с другой – специалиста по управлению экономическими процессами, представленный в исследовании некоторых зарубежных авторов (Toma, 2010; Ghosh, 2013; Gordon et al., 2012), определил стратегические ориентиры для выработки содержательных аспектов искомой образовательной программы.

В то же время, поскольку речь идет о компетенции, т. е. знаниях, умениях и навыках как опыта решения определенного круга задач, то мы обращались к разработкам тех авторов, которые исследовали возможности формирования и развития компетенций экономической, управленческой направленности (Антропова, 2015; Апенько и Еременко, 2015; Решетько и Соколов, 2016). Л. Д. Гительман, Е. Р. Магарил, М. Я. Ходоровский, Н. В. Хмелькова (Гительман и др., 2014; Хмелькова, 2015) подчеркивают необходимость междисциплинарного подхода в таком образовании. Последний аспект особенно значим в контексте нашего исследования, в котором предпринята попытка междисциплинарного подхода к формированию компетенции управления экономической безопасностью работника как потребителя знания труда. Этот подход, по нашему мнению, обуславливает, в том числе, перспективы дальнейшего использования разработанной программы в различных управленческих специализациях.

Кроме того, теоретические положения, посвященные проблематике современных ментальных технологий в различных аспектах их применения (Волкова, 2016; Усольцев и Шамало, 2014; Шадриков, 2016; Ginesti et al., 2018), а также роли управленческого мышления (Щедровицкий, 2015; Baskin, 2011; Cabantous and Gond, 2015; Kaspary, 2014; Thirkell and Ashman, 2014), положены нами в определение содержания программы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Разработанная программа является вариантом курса, содержание которого развивалось и апробировалось в течение нескольких лет в рамках образовательного процесса (Богун, 2015; Богун, 2016), а также опирается на изложенные автором ранее теоретические подходы к управлению взаимодействием работников как субъектов развивающейся экономики знаний (Богун, 2019а) и формам компетенции управления экономической безопасностью субъекта труда в развивающейся экономике знаний (Богун, 2019б).

Программа состоит из трех разделов, где каждый раздел представлен в пяти вопросах, проблемах (темах), рекомендуемых для раскрытия, исходя из тех форм учебной работы, которые могут быть реализованы в соответствующих условиях, будь то специальное образовательное учреждение или, возможно, корпоративное обучение. План образовательной программы представлен в таблице.

Содержание обозначенных тем может быть представлено в следующем виде.

План образовательной программы по формированию компетенции управления экономической безопасностью работника / The plan of the educational program for developing an employee's economic security management competence

Раздел 1	Управленческая деятельность в обеспечении экономической безопасности работника как потребителя знания трудовой деятельности
1	Управление экономической безопасностью в деятельности человека
2	Управление экономической безопасностью как методология
3	Управление экономической безопасностью как знание ресурса
4	Управление экономической безопасностью работника с точки зрения типов управления
5	Управление экономической безопасностью работника как проявление научности, опыта и искусства
Раздел 2	Управление экономической безопасностью работника как оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности
6	Цели управления экономической безопасностью работника
7	Функции планирования, организации, координации и контроля в управлении экономической безопасностью работника
8.	Управление экономической безопасностью работника как дифференциация и интеграция знания труда
9	Принятие решений в управлении экономической безопасностью работника
10	Стратегия и тактика в управлении экономической безопасностью работника
Раздел 3	Оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности в процессе управления трудовым взаимодействием работников
11	Лидерство и стиль управления в обеспечении экономической безопасности работника
12	Работник как потребитель знания трудовой деятельности в системе трудового взаимодействия
13	Коммуникация в управлении экономической безопасностью работника
14	Формальное и неформальное управление экономической безопасностью работника
15	Управление внутренними и внешними процессами в организуемом трудовом взаимодействии работников

Источник: составлено автором.

Раздел 1. Управленческая деятельность в обеспечении экономической безопасности работника как потребителя знания трудовой деятельности

Вопрос 1. В контексте проблематики управления в деятельности человека следует обратить внимание обучающихся на компоненты понятия «деятельность» – действия и операции, средства и цели, затраты и полезности, актуализируя их содержание с точки зрения управленческой функции. Раскрыть возможности реализации управленческой деятельности в обеспечении эко-

номической безопасности работника. Представить соответствующую управленческую деятельность как компетенцию, т. е. как опыт (знания, умения и навыки) решения соответствующих задач. Рассмотреть понятия управляющего субъекта (субъект компетенции) и управляемого субъекта (потребитель знания трудовой деятельности, которым также может быть и субъект компетенции) в системе управления. Представленная таким образом вводная тематика далее позволит более дифференцированно рассматривать компетенцию как определенную методологию.

Вопрос 2. Раскрывая содержательные аспекты *методологии и организации* управления экономической безопасностью работника, считаем правильным сделать акцент на понимании компетенции как методологии, которая проявляется в раскрытии: а) новых мировоззренческих аспектов понимания трудовой деятельности работника, его роли и места в системе управления экономической безопасностью; б) сущности экономических и социальных задач управления экономической безопасностью работника; в) диалектики взаимосвязи субъекта компетенции и потребителя знания трудовой деятельности в процессе управления экономической безопасностью; г) вопросов управления полезностью потребляемого знания, в том числе в процессе управления трудовым взаимодействием работников как потребителей знания трудовой деятельности.

При этом на общенаучном уровне реализация компетенции может быть рассмотрена через определение междисциплинарных оснований управления экономической безопасностью работника, принципов, методов, форм, средств управления, зависимости результатов управленческой деятельности субъекта от развитости компетенции.

Кроме того, деятельность по управлению экономической безопасностью работника может быть проанализирована непосредственно в рамках управленческих дисциплин, а также теоретико-методологических положений экономической безопасности из паспорта специальности «Экономика и управление народным хозяйством»; компетенция может быть рассмотрена как обеспечивающая разработку субъектом управления собственных стратегий обеспечения экономической безопасности работника в качестве потребителя знания трудовой деятельности.

При этом уровень технологий и методик в контексте компетенции будет отражать конкретное содержание алгоритмов принятия и реализации решений по управлению экономической безопасностью работника, содержательную специфику компетенции с точки зрения форм ее реализации по субъектам, объектам, целям и средствам (ресурсам).

Вопрос 3. Анализируя проблематику *эффективного использования ресурсов*, следует обратить внимание на то, что каждая единица такого ресурса будет применяться тем эффективнее, чем глубже ее познание субъектом трудовой деятельности. И, исходя из качества познания ресурса, будет реализовываться его вовлечение в управленческий процесс. Чем более развитое знание ресурса имеет субъект, тем гибче он может подходить к его использованию, тем вариативнее сочетание, комбинирование данного ресурса с другими ресурсами, тем эффективнее может быть организовано управление полезностью потре-

бляемого знания трудовой деятельности ввиду соответствующей дифференциации типов управления.

Вопрос 4. В контексте компетенции управления экономической безопасностью работника целесообразно проанализировать характеристики *типов управления*, которые, в свою очередь, могут быть рассмотрены с точки зрения влияния рынка на обеспечение экономической безопасности работника; приоритетов в средствах управления; степени формализации объекта управления (знания собственной трудовой деятельности); особенностей объекта управления как деятельности, действий и операций; распределения полномочий в реализации управления; влияния личностного фактора управляющего и управляемого субъектов; приоритетов в организации управления; мотивации трудовой деятельности работника, степени кризисности в плане экономической безопасности работника; научности реализуемого управления.

Вопрос 5. Если далее анализировать управление экономической безопасностью работника как проявление *научности, опыта и искусства*, то компетенция может быть рассмотрена в качестве системообразующего фактора. Это возможно ввиду следующих обстоятельств.

Во-первых, данная компетенция отражает методологию научных подходов к возможному управлению полезностью потребляемого знания трудовой деятельности, а также реализуется по отношению не только к знанию преимущественно с житейским, обыденным содержанием, но научному знанию.

Во-вторых, компетенция характеризуется, прежде всего, своей практической направленностью, поскольку именно в практической деятельности происходит оптимизация полезности потребляемого знания труда. При этом компетенция способствует раскрытию, конкретизации и апробации факторов эффективности управляющих воздействий, рассмотренных, например, с точки зрения продолжительности их влияния, характера влияния, масштаба влияния, формы влияния, их содержания и степени формализации, а также раскрытия и конкретизации в соответствующих управляющих воздействиях принципов эффективности управления.

В-третьих, компетенция проявляется как искусство. Работник приобретает способность уйти от стереотипной инерционной трудовой деятельности и действовать нестандартно, гибко, проактивно, инновационно. Его труд становится творческим, поскольку субъект компетенции может оптимизировать полезность потребляемого знания сообразно актуальной ситуации рыночных отношений, находить неожиданные решения, сущность и природа которых могут быть непонятны другим субъектам труда с неразвитой компетенцией. Таким образом, эффективность управления экономической безопасностью работника будет сводиться к гибкости, обусловленной способностью к управлению полезностью потребляемого знания трудовой деятельности. Такая реализация компетенции предоставляет субъекту управления (субъекту компетенции) дополнительные преимущества в процессе управления экономической безопасностью работника в плане оптимизации полезности потребляемого знания трудовой деятельности.

Раздел 2. Управление экономической безопасностью работника как оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности

Вопрос 6. Содержательные аспекты компетенции с точки зрения *целей и целевого управления* экономической безопасностью работника должны быть рассмотрены в аспекте таких целей, как повышение общей и предельной полезности потребляемого знания трудовой деятельности; понижение общей и предельной полезности потребляемого знания трудовой деятельности; сохранение общей и предельной полезности потребляемого знания трудовой деятельности. Соответственно, управление потребительским поведением работника будет определяться именно так формализуемыми субъектом компетенции целями. Осуществление такого управления не только дает понимание потенциала в плане повышения полезности потребляемого знания, но и обеспечивает защищенность от возможного понижения, обусловленного, например, управляющими воздействиями иных субъектов компетенции или ввиду отсутствия достаточной формализации определенных элементов знания трудовой деятельности. Таким образом, обозначенные цели действительны, в том числе в организации трудового взаимодействия, поскольку последнее будет реализовано в такой полезности знания, которая потребляется субъектами трудового взаимодействия (работниками).

Вопрос 7. В продолжение рассмотренных целей может быть сделан анализ *функций планирования, организации, координации и контроля*, которые также реализуются в управлении полезностью потребляемого знания трудовой деятельности для обеспечения экономической безопасности работника. В контексте данных функций применительно к искомой компетенции могут быть показаны возможности решения задач: целенаправленного развития процесса оптимизации полезности потребляемого знания трудовой деятельности в целом, а также отдельных действий в частности; распознавания моментов потребления знания без учета его полезности; организации взаимодействия потребляемого знания трудовых действий с точки зрения согласованности затрат ресурсов и достигаемых целей в рамках надсистемы трудового действия, деятельности; мотивирования потребителя знания трудовой деятельности для совершения действий по оптимизации полезностей; планирования и обеспечения управленческой деятельности в плане оптимизации полезности потребляемого знания средствами контроля и координации. При этом важно обозначить, что решение данных задач может быть рассмотрено в отношении как одного работника, в том числе себя, так и группового субъекта трудовой деятельности.

Вопрос 8. Оптимизируя полезность потребляемого знания трудовой деятельности, целесообразно рассмотреть процесс управления как *дифференциацию и интеграцию знания труда*. Так, дифференциация есть формализация трудовой деятельности с точки зрения отдельных действий как совокупности знания трудовых операций, определяемой целью, т. е. образом некоторого предвосхищаемого результата удовлетворенной потребности, а также формализация операций как доведенных до автоматизма трудовых актов, в которых достигаемая цель не осознается или слабо осознается. При этом каждая дифференцируемая единица (действие или операция) есть момент потребляемого знания труда. Поэтому именно такая дифференциация позволяет запустить

процессы оптимизации потребляемого знания трудовой деятельности. В то же время, чтобы соответствующая оптимизация осуществлялась с позиции понятий общей (совокупной, суммарной) и предельной полезности, важно в процессе управления обеспечивать и интеграцию потребляемого знания труда, т. е. его объединение и согласование (суммирование) в некоторое целостное действие, деятельность.

Следует исходить из того, что процесс потребления знания трудовой деятельности и возможность определения данного знания по его общей и предельной полезности характеризуют деятельность каждого работника – даже несмотря на то, что самим работником процесс потребления знания трудовой деятельности ввиду отсутствия необходимой компетенции может не осознаваться в качестве процесса потребления соответствующих полезностей. Вместе с тем, субъект компетенции способен оптимизировать полезность потребляемого знания в процессе трудового взаимодействия различных работников посредством приведения их отдельных трудовых действий (с разной степенью предельной полезности) в некоторое системное целое.

Вопрос 9. С точки зрения раскрытия проблематики *принятия решений*, важно обратить внимание обучающихся на то, что эти решения принимаются субъектом компетенции в отношении предельной и общей полезности потребляемого знания трудовой деятельности; прошлых и будущих трудовых действий; их альтернатив; подсистем и надсистем знания трудовых действий, получаемых в процессе формализации; собственной трудовой деятельности субъекта компетенции, реализуемой в процессе трудового взаимодействия с иными потребителями знания труда.

Вопрос 10. Говоря о *стратегии и тактике управления*, следует отметить, что понятие экономической безопасности работника есть отражение его индивидуального потребительского поведения в отношении полезности знания трудовой деятельности – независимо от того, осознается ли соответствующее состояние экономической безопасности работником или нет, является ли данный работник владельцем бизнеса или наемным работником. Поэтому важно показать, что компетенция управления экономической безопасностью работника может быть применена к любому индивидуальному субъекту трудовой деятельности. При этом стратегия, исходя из ранее обозначенных целей, может быть ориентирована на повышение экономической безопасности работника (общей и предельной полезности потребляемого знания трудовой деятельности); понижение экономической безопасности работника; а также сохранение экономической безопасности работника в текущем состоянии. В то же время тактика управленческой деятельности должна учитывать актуальную ситуацию его практической деятельности.

Раздел 3. Оптимизация полезности потребляемого знания трудовой деятельности в процессе управления трудовым взаимодействием работников

Вопрос 11. В контексте проблематики *лидерства и стиля управления* многие моменты могут быть очерчены с позиций теоретических положений управления экономической безопасностью работника, когда оптимизация

полезности потребляемого знания трудовой деятельности становится возможной в процессе трудового взаимодействия работников. При этом субъект компетенции реализует себя в качестве лидера и может себе позволить как профессиональное, так и общественное поле деятельности, как формальный, так и неформальный тип отношений. Характер отношений может быть как должностным, функциональным, так и психологическим, эмоциональным, когда статус лидера, определенный признанием коллег, а не только по причине занимаемой должности, реализуется в виде оказания влияния на работников в процессе взаимодействия с ними.

При этом влияние на иных субъектов трудовой деятельности будет связано с компетенцией субъекта управления, а не только наличием у него определенных полномочий и реализацией директивных управляющих воздействий. В основу действий такого субъекта может быть положено видение ситуации, обусловленное способностью к управлению полезностью потребляемого знания. Взаимодействие с работниками в системе управления будет основываться, прежде всего, на доверии и компетенциях лидера. Таким образом, рассматриваемый субъект компетенции сможет выступать не столько в роли администратора, сколько новатора. Считаем целесообразным показать и проиллюстрировать обучающимся теоретические положения компетенции именно в таком ключе. К тому же обозначенное выше понимание компетенции создает перспективы для повышения качества управления конфликтами в процессе управления потребительским поведением работников.

Вопрос 12. Рассматривая работника в системе трудового взаимодействия, следует актуализировать и конкретизировать понимание того, что каждый работник является потребителем знания трудовой деятельности. И какую бы трудовую деятельность субъект ни осуществлял, он производит некоторое благо не только для собственного потребления, но и для обмена на некоторое другое благо, которое он собирается потратить или вновь включить в процессы распределения и обмена. Данный работник является субъектом и объектом системы разделения труда, но то, как он осуществляет трудовое взаимодействие, каковы особенности его коммуникации в соответствующем аспекте, определяется полезностью знания, в котором работник отражает потребляемые и производимые блага.

Вопрос 13. Очень важным представляется рассмотрение в контексте компетенции вопросов коммуникации. Управление экономической безопасностью работника объективно предполагает необходимость взаимодействия с иными работниками как потребителями знания трудовой деятельности. Поэтому виды коммуникации и способность их эффективной реализации могут разбираться в данной теме. Также здесь целесообразно проанализировать отдельные трудовые действия работников как субъектов процесса коммуникации в целом, их коммуникационные стили, в связи с этим раскрыть эффективность коммуникационного процесса, например, с точки зрения внедрения алгоритмов организации трудового взаимодействия в процесс потребления знания.

Вопрос 14. В контексте проблематики формального и неформального управления целесообразно обратить внимание на важность оптимального сочетания соответствующих подходов для максимизации полезности потребляе-

мого знания труда. В аспекте формального управления субъекту компетенции следует придерживаться формальных требований, регламентов, дисциплины, в то время как в случае с неформальным управлением имеет смысл ориентироваться на интересы и ценности управляемого субъекта, его индивидуальность, сотрудничество. При реализации неформального управления полезностью потребляемого знания труда необходимо проявлять больше творчества.

Вопрос 15. Говоря об управлении экономической безопасностью работника, нужно ориентироваться на *управление как внутренними процессами (интраменеджмент), так и внешними процессами (инфраменеджмент)* в организуемом трудовом взаимодействии. При этом субъекту компетенции важно грамотно комбинировать свои управляющие воздействия с точки зрения организации средств по отношению к субъектам потребления знания (индивидуальный, в том числе сам субъект компетенции, а также групповой); объектам (знание трудовой деятельности, знание трудового действия, знание трудовой операции); целям (повышение общей и предельной полезности, понижение общей и предельной полезности, сохранение общей и предельной полезности потребляемого знания труда). Таким образом, по отношению к субъекту должны быть рассмотрены возможности унифицированного, персонализированного и персонифицированного управления; по отношению к объектам – процессного, проектного, смешанного управления; по отношению к цели – реактивного, проактивного и также смешанного управления.

Таким образом, по результатам изучения данного курса у обучающегося должны быть сформированы:

- *знания* о роли управленческой деятельности в обеспечении экономической безопасности работника, а также понимание соответствующего управления как методологии, обеспечивающей эффективное использование ресурсов, отражаемых в знании; о типах управления экономической безопасностью работника и в этой связи понимание данной управленческой деятельности как основанной на научном подходе, опыте управления и в то же время как творческой самореализации работника;

- *умения* осуществлять действия по планированию, организации, координации и контролю в процессе оптимизации полезности потребляемого знания трудовой деятельности в достижении цели управления экономической безопасностью работника; обеспечивать дифференциацию и интеграцию знания трудовой деятельности с точки зрения полезности и затрат, а также формализуемых подсистем и надсистем знания трудовых действий; принимать оптимальные решения о полезности потребляемого знания исходя из выбранной стратегии и тактики обеспечения экономической безопасности;

- *навыки* лидера в организации трудового взаимодействия для оптимизации полезности потребляемого трудового знания; эффективной коммуникации; реализации формального и неформального управления внутренними и внешними процессами в организуемом трудовом взаимодействии работников.

Данный курс может быть использован в качестве элективного по специальности «Экономика и управление народным хозяйством» по соответствующим отраслям и сферам деятельности (фундаментальные и прикладные проблемы государственного и муниципального управления, экономическая

безопасность менеджмента, экономика труда). Кроме того, данный курс может быть задействован по направлению «Социология и психология управления», а также использован в процессе корпоративного обучения для решения актуальных производственных задач.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В развивающейся экономике знаний современный работник нуждается в компетенции, обеспечивающей его экономическую безопасность в новых условиях. Работник как субъект труда является потребителем знания трудовой деятельности. Полезность потребляемого знания обеспечивает его конкурентоспособность на рынке труда, что обуславливает необходимость оптимизации данной компетенции.

Практическое значение и новизна настоящего исследования заключается в разработанной и апробированной образовательной программе по формированию компетенции управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности. Программа реализуется в три этапа, которые в своей логической последовательности способствуют развитию необходимых знаний, умений и навыков. При этом теоретическое значение работы заключается в том, что теория управления, система образования и подготовки специалистов обогащены понятием «компетенция управления экономической безопасностью работника как потребителя знания трудовой деятельности».

В качестве рекомендаций отметим, что, по мнению автора, у потенциального преподавателя данного курса должно быть специальное образование по теории управления и экономике, а также практический опыт управления как собственной экономической безопасностью, так и экономической безопасностью других работников в качестве субъектов трудового взаимодействия и потребителей знания труда.

Библиографический список

Адизес И. Идеальный руководитель. Почему им нельзя стать и что из этого следует / Пер. с англ. Т. Гутман. М.: Альпина Паблишерз, 2014. 262 с.

Алексеев В. А., Мякотин А. В. Логика в управленческой деятельности руководителя организации (предприятия). М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2016. 146 с.

Антропова Л. В. Формирование профессиональных компетенций у будущих менеджеров в процессе изучения дисциплины «Организационное поведение» в условиях бизнес-школы // Вестник Череповецкого государственного университета. 2015. № 7. С. 80–84.

Апенько С. Н., Еременко Е. И. Инновационные технологии формирования и оценки профессиональных управленческих компетенций слушателей программ дополнительного образования вузов // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25, № 5. С. 834–841. DOI: 10.17150/1993-3541.2015.25(5).834-841.

Богунов Л. А. Концепция управления взаимодействием работников как субъектов развивающейся экономики знаний // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019а. Т. 11, № 3. С. 455–472. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-2-455-472.

Богунов Л. А. Развитие экономического мышления кадров управления. Петропавловск: Воен. ин-т Нац. гвардии Респ. Казахстан, 2015. 105 с.

Богунов Л. А. Управление экономической безопасностью субъекта труда в развивающейся экономике знаний: формы компетенции // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019б. Т. 11, № 4. С. 551–570. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-4-551-570.

Богунов Л. А. Экономическое мышление менеджера как субъекта управления. Омск: Ом. гуманитар. акад., 2016. 121 с.

Волкова Е. В. Технологии развития ментальных ресурсов. М.: Ин-т психологии РАН, 2016. 256 с.

Герасимов Б. Н. Развитие профессионализма управленцев // *Управленческие науки*. 2015. Т. 5, № 4. С. 90–101. DOI: 10.26794/2304-022X-2015--4-90-101.

Гительман Л. Д., Магарил Е. Р., Ходоровский М. Я. Междисциплинарный подход в формировании компетенций менеджеров для инновационной экономики // *Экономика региона*. 2014. № 1. С. 174–184. DOI: 10.17059/2014-1-16. Калашникова И. В., Калирина И. Б., Бальцежак М. С. Современная парадигма российского бизнес-образования // *Вестник забайкальского государственного университета*. 2014. № 7. С. 95–104.

Одегов Ю. Г. Управление талантами – реальность современного менеджмента // *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. 2015. № 1. С. 92–99.

Половинко В. С. Структура управленческого персонала в контексте внутрифирменного предпринимательства // *Вестник Сибирской государственной автомобильно-дорожной академии*. 2014. № 2. С. 141–146.

Преждедцкая Н. В. Бизнес-школы и маркетинговое управление образованием на основе «знаниевых» технологий // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2016. № 1–1. С. 211–217.

Решетько Н. И., Соколов М. А. Анализ лидерских компетенций и роли менеджеров в обеспечении конкурентоспособности бизнес-процессов компании [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Науковедение». 2016. Т. 8, № 1. DOI: 10.15862/42EVN116. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/42EVN116.pdf> (дата обращения: 17.09.2019).

Усольцев А. П., Шамало Т. Н. Понятие инновационного мышления // *Педагогическое образование в России*. 2014. № 1. С. 94–98.

Хмелькова Н. В. Трансдисциплинарная модель современного эффективного менеджера // *Управленческие науки*. 2015. № 4. С. 82–89.

Шадриков В. Д. Эволюция мысли. Как человек научился мыслить. М.: Унив. кн., 2016. 222 с.

Щедровицкий Г. П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология: курс лекций. 4-е изд. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2015. 464 с.

Baskin K. How Chinese thought can lead the transformation in management practice // *Chinese Management Studies*. 2011. Vol. 5, № 4. P. 354–367. DOI: 10.1108/17506141111183136.

Cabantous L., Gond J. P. The resistible rise of Bayesian thinking in management: historical lessons from decision analysis // *Journal of Management*. 2015. Vol. 41, № 2. P. 441–470. DOI: 10.1177/0149206314558092.

Clegg S. R., Jarvis W. P., Pitsis T. S. Making strategy matter: social theory, knowledge interests and business education // *Business History*. 2013. Vol. 55, № 7. P. 1247–1264. DOI: 10.1080/00076791.2013.838033.

Doherty B., Meehan J., Richards A. The business case and barriers for responsible management education in business schools // *Journal of Management Development*. 2015. Vol. 34, № 1. P. 34–60. DOI: 10.1108/JMD-06-2013-0082.

Ghosh R. Mentors providing challenge and support: integrating concepts from teacher mentoring in education and organizational mentoring in business // *Human Resource Development Review*. 2013. Vol. 12, № 2. P. 144–176. DOI: 10.1177/1534484312465608.

Ginesti G., Caldarelli A., Zampella A. Exploring the impact of intellectual capital on company reputation and performance // *Journal of Intellectual Capital*. 2018. Vol. 19, № 5. P. 915–934. DOI: 10.1108/JIC-01-2018-0012.

Gordon I., Hamilton E., Jack S. A study of a university-led entrepreneurship education programme for small business owner / managers // *Entrepreneurship and Regional Development*. 2012. Vol. 24, № 9–10. P. 767–805. DOI: 10.1080/08985626.2011.566377.

Kaspary M. C. Complex thought and systems thinking connecting group process and team management: new lenses for social transformation in the workplace // *Systems research and behavioral science*. 2014. Vol. 31, № 5. P. 655–665. DOI: 10.1002/sres.2313.

Masrani S., Williams A. P. O., McKiernan P. Management education in the UK: the roles of the British academy of management and the Association of business schools // *British Journal of Management*. 2011. Vol. 22, № 3. P. 382–400. DOI: 10.1111/j.1467-8551.2011.00764.x.

Rasche A., Gilbert D. U. Decoupling responsible management education: why business schools may not walk their talk // *Journal of Management Inquiry*. 2015. Vol. 24, № 3. P. 239–252. DOI: 10.1177/1056492614567315.

Thirkell E., Ashman I. Lean towards learning: connecting lean thinking and human resource management in UK higher education // *International Journal of Human Resource Management*. 2014. Vol. 25, № 21. P. 2957–2977. DOI: 10.1080/09585192.2014.948901.

Toma J. D. Building organizational capacity: strategic management in higher education. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2010. 280 p.

Информация об авторе

Богунув Леонид Александрович – канд. психол. наук, доцент, докторант кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0001-7410-4046

ResearcherID: M-2448-2017

Электронный адрес: leonid.bogunov@mail.ru

Статья получена 14 октября 2019 года

UDC 338.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-61-78

DEVELOPING AN EMPLOYEE'S ECONOMIC SECURITY MANAGEMENT COMPETENCE

Leonid A. Bogunov

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia.

ORCID: 0000-0001-7410-4046

ResearcherID: M-2448-2017

E-mail: leonid.bogunov@mail.ru

For citation:

Bogunov, L. A. (2020), "Developing an employee's economic security management competence", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 61–78, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-61-78.

Introduction. In the developing knowledge economy, under the new conditions a modern employee needs a competence ensuring their economic security as a labor activity knowledge consumer who is able to optimize the utility of the knowledge consumed.

Aims. To work out and present a specialized educational program for developing the economic security management competence of an employee as a labor activity knowledge consumer.

Methods. Logical methods (analysis, synthesis, etc.) were used in identifying general research logics, the research problem, the goal and the program content; in addition, theoretical methods (dialectic, systemic, thought experiment) were used in determining and implementing the general methodological basis of the study.

Results. A specialized educational program for developing economic security management competence of an employee as a labor activity knowledge consumer was worked out and presented. The proposed program structure consists of three sections: management activities in ensuring the economic security of an employee as a labor activity knowledge consumer; managing an employee's economic security as an optimization of the usefulness of the consumed labor activity knowledge; optimization of the usefulness of the consumed labor activity knowledge in the process of managing employees' labor interaction. Each section is presented

under five problems (topics) recommended for further study and discussion, based on the possible forms of academic work, both within the university and in corporate training.

Conclusions. The concept of “economic security management competence of an employee as a labor activity knowledge consumer” developed and discussed in the article as well as in the content of the educational program, will enrich the theoretical and methodological basis for “Economics and national economy management” study programme and contribute to solving the issue of managing an employee’s economic security in the developing knowledge economy.

Keywords: management; employee; economic security; labor activity; competence; knowledge; education

References

Adizes, I. (2014), *Ideal'nyi rukovoditel'. Pochemu im nel'zya stat' i chto iz etogo sleduet* [The ideal executive: why you cannot be one and what to do about it], Translated by Gutman, T., Al'pina publisher, Moscow, Russia.

Alekseenko, V. A. and Myakotin, A. V. (2016), *Logika v upravlencheskoi deyatel'nosti rukovoditelya organizatsii (predpriyatiya)* [Logic in the managerial activity of a head of an organization (enterprise)], Publishing House of Moscow University for the Humanities, Moscow, Russia.

Antropova, L. V. (2015), “Formation of professional competences of future managers in the process of studying the discipline of “Organizational behavior” in a business school environment”, *Bulletin of Cherepovets State University*, no. 7, pp. 80–84.

Apenko, S. N. and Eremenko, E. I., (2015), “Innovative technologies of formation and assessment of professional managerial competences of students taking additional educational programs in universities”, *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, vol. 25, no. 5, pp. 834–841, doi: 10.17150/1993-3541.2015.25(5).834-841.

Bogunov, L. A. (2019a), “Concept of managing the employee interactions as subjects of the developing knowledge economy”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 3, pp. 455–472, doi: 10.17072/2218-9173-2019-3-455-472.

Bogunov, L. A. (2015), *Razvitie jekonomicheskogo myshlenija kadrov upravlenija* [Development of economic thinking of management personnel], The Military Institute of National Guard of the Republic of Kazakhstan, Petropavlovsk, Kazakhstan.

Bogunov, L. A. (2019b), “Managing economic security of the subject of labor in the developing knowledge economy: forms of competence”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 4, pp. 551–570, doi: 10.17072/2218-9173-2019-4-551-570.

Bogunov, L. A. (2016), *Jekonomicheskoe myshlenie menedzhera kak sub"ekta upravlenija* [Economic thinking of a manager as a subject of management], Omsk Humanitarian Academy, Omsk, Russia.

Volkova, E. V. (2016). *Tekhnologii razvitiya mental'nykh resursov* [Technologies of development of mental resources], Institute of Psychology of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Gerasimov, B. N. (2015), "The development of professional competence of managers", *Management Sciences*, vol. 5, no. 4, pp. 90–101, doi: 10.26794/2304-022X-2015--4-90-101.

Gitelman, L. D., Magaril, Y. R. and Khodorovskii, M. Ya. (2014), "Interdisciplinary approach to formation of managers' competences for innovative economy", *Economy of the Region*, no. 1, pp. 174–184, doi: 10.17059/2014-1-16.

Kalashnikova, I. V., Kalirina, I. B. and Baltsezhak, M. S (2014), "On modern paradigm of Russian business education", *Vestnik zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 7, pp. 95–104.

Odegov, Yu. G. (2015), "Talent management as a reality of modern management", *Herald of Omsk University. Series «Economics»*, no. 7, pp. 92–99.

Polovinko, V. S. (2014), "Structure of the administrative personnel in a context of intra firm business", *The Russian automobile and highway industry journal*, no. 2, pp. 141–146.

Przhedetskaya, N. V. (2016), "Business-schools and marketing management of education based on «knowledge»", *Izvestiya Tula State University. Economic and jurisprudence*, no. 1-1, pp. 211–217.

Reshetko, N. I. and Sokolov, M. A. (2016), "The analysis of leader competences and a role of managers in ensuring competitiveness of business processes of the company", *Internet-zhurnal "Naukovedenie"*, vol. 8, no. 1, doi: 10.15862/42EVN116 [Online], available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/42EVN116.pdf> (Accessed September 17, 2019).

Usoltsev, A. P. and Shamalo, T. N. (2014), "The concept of innovative thinking", *Pedagogical education in Russia*, no. 1, pp. 94–98.

Khmelkova, N. V. (2015), "Transdisciplinary model of a contemporary effective manager", *Management sciences in Russia*, no. 4, pp. 82–89.

Shadrikov, V. D. (2016), *Evolutsiya mysli. Kak chelovek nauchilsya myslit'* [Evolution of thought. How a person has learned to think], Universitetskaya kniga, Moscow, Russia.

Shchedrovitskii, G. P. (2015), *Orgupravlencheskoe myshlenie: ideologiya, metodologiya, tekhnologiya: kurs lektsii. 4-e izdanie* [Organizational managerial thinking: ideology, methodology, technology: a course of lectures, 4th ed.], A. Lebedev Studio Publishing House, Moscow, Russia.

Baskin, K. (2011), "How Chinese thought can lead the transformation in management practice", *Chinese Management Studies*, vol. 5, no. 4, pp. 354–367, doi: 10.1108/17506141111183136.

Cabantous, L. and Gond, J. P. (2015), "The resistible rise of Bayesian thinking in management: historical lessons from decision analysis", *Journal of Management*, vol. 41, no. 2, pp. 441–470, doi: 10.1177/0149206314558092.

Clegg, S. R., Jarvis, W. P. and Pitsis, T. S. (2013), "Making strategy matter: social theory, knowledge interests and business education", *Business History*, vol. 55, no. 7, pp. 1247–1264, doi: 10.1080/00076791.2013.838033.

Doherty, B., Meehan, J. and Richards, A. (2015), "The business case and barriers for responsible management education in business schools", *Journal of Management Development*, vol. 34, no. 1, pp. 34–60, doi: 10.1108/JMD-06-2013-0082.

Ghosh, R. (2013), "Mentors providing challenge and support: integrating concepts from teacher mentoring in education and organizational mentoring in business", *Human Resource Development Review*, vol. 12, no. 2, pp. 144–176, doi: 10.1177/1534484312465608.

Ginesti, G., Caldarelli, A. and Zampella, A. (2018), "Exploring the impact of intellectual capital on company reputation and performance", *Journal of Intellectual Capital*, vol. 19, no. 5, pp. 915–934, doi: 10.1108/JIC-01-2018-0012.

Gordon, I., Hamilton, E. and Jack, S. (2012), "A study of a university-led entrepreneurship education programme for small business owner / managers", *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 24, no. 9–10, pp. 767–805, doi: 10.1080/08985626.2011.566377.

Kaspary, M. C. (2014), "Complex thought and systems thinking connecting group process and team management: new lenses for social transformation in the workplace", *Systems Research and Behavioral Science*, vol. 31, no. 5, pp. 655–665, doi: 10.1002/sres.2313.

Masrani, S., Williams A. P. O. and McKiernan, P. (2011), "Management education in the UK: the roles of the British academy of management and the Association of business schools", *British Journal of Management*, vol. 22, no. 3, pp. 382–400, doi: 10.1111/j.1467-8551.2011.00764.x.

Rasche, A. and Gilbert D. U. (2015), "Decoupling responsible management education: why business schools may not walk their talk" *Journal of Management Inquiry*, vol. 24, no. 3, pp. 239–252, doi: 10.1177/1056492614567315.

Thirkell, E. and Ashman, I. (2014), "Lean towards learning: connecting lean thinking and human resource management in UK higher education", *International Journal of Human Resource Management*, vol. 25, no. 21, pp. 2957–2977, doi: 10.1080/09585192.2014.948901.

Toma, J. D. (2010), *Building organizational capacity: strategic management in higher education*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, US.

Received October 14, 2019



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 33.05

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-79-92

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА В РЕЗУЛЬТАТЕ РАЗВИТИЯ МИРОВОГО РЫНКА ФИНАНСОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

С. А. БАРЫКИН

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Барыкин С. А. Новые возможности и вызовы для системы регулирования финансового сектора в результате развития мирового рынка финансовых технологий // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 79–92. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-79-92.

Введение: появление новых компаний и бизнес-моделей на рынке финансовых технологий (ФинТех) оказывает существенное влияние на структуру финансового сектора страны, особенно в долгосрочном периоде, и приводит к формированию новых вызовов для текущей системы регулирования.

Цель: изучение и систематизация потенциальных возможностей и вызовов для системы регулирования финансового сектора в результате развития мирового ФинТех-рынка.

Методы: исследование основывается на анализе текущего этапа развития ФинТех-рынка с помощью модели цикла зрелости технологий, методах статистического и ситуационного анализа.

Результаты: выделен ряд потенциальных возможностей для системы регулирования финансового сектора, которые появляются в результате развития мирового ФинТех-рынка: расширение доступа населения к финансовым услугам; повышение качества банковских услуг; рост уровня прозрачности и безопасности банковских процессов и др. Были определены три основных вызова для системы регулирования: активизация конкуренции и партнерства ФинТех-компаний с традиционными финансовыми организациями, выход BigTech-компаний на рынки финансовых услуг и формирование новой структуры рисков в финансовом секторе.

Выводы: существует потенциал роста системных рисков в случае широкого распространения ФинТех-сервисов в долгосрочной перспективе, что требует изучения вопросов регулирования ФинТех-рынка и мониторинга ключевых сфер развития.

Ключевые слова: ФинТех; финансовые инновации; влияние ФинТех-рынка; вызовы и возможности ФинТех-рынка

ВВЕДЕНИЕ

Рынок финансовых технологий (ФинТех) является одним из наиболее динамично развивающихся сегментов мировой финансовой системы. Так, по оценкам консалтингового агентства KPMG, мировые инвестиции в финансовые технологии в 2018 году составили 111,8 млрд долл.¹

Специалисты PwC определяют ФинТех-рынок как «динамично развивающийся сегмент на пересечении секторов финансовых услуг и технологий, в котором технологические стартапы и новые участники рынка применяют инновационные подходы к продуктам и услугам, в настоящее время предоставляемым традиционным сектором финансовых услуг»². ФинТех-рынок состоит из финансовых сервисов, которые разрабатываются компаниями при использовании новых информационных технологий. Среди основных технологий, лежащих в основе ФинТех-сервисов, можно выделить технологии Больших данных, мобильных платежей (например, NFC – Near Field Communication), распределенного реестра и др. (Skinner, 2016). В зависимости от функционала сервисов рынок можно разделить на четыре сегмента: платежи, мобильная коммерция и расчеты по сделкам; управление личными финансами; альтернативное кредитование (p2p-кредитование); альтернативное финансирование (краудфандинг и краудинвестинг) (Ghazali and Yasuoka, 2018).

Появление новых компаний на рынке и новых бизнес-моделей оказывает существенное влияние на структуру финансового сектора страны, особенно в долгосрочном периоде, и приводит к формированию вызовов для текущей системы регулирования. Целью данной статьи является изучение и систематизация потенциальных возможностей и вызовов для системы регулирования финансового сектора в результате развития мирового ФинТех-рынка.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методология данного исследования основывается на анализе текущего этапа развития ФинТех-рынка с помощью модели цикла зрелости технологий, методах статистического и ситуационного анализа. Модель цикла зрелости технологии разработана консалтинговой компанией Gartner. Согласно данной модели, финансовая инновация проходит цикл, который состоит из пяти базовых этапов (рис. 1):

1) триггер инновации. На данном этапе происходит первый технологический прорыв, который привлекает внимание СМИ и стимулирует интерес к новой технологии. При этом достаточно часто отсутствуют полноценные сервисы, которые доказали свою экономическую эффективность (Dedehayir and Steinert, 2016);

2) пик завышенных ожиданий. После появления первичной заинтересованности в технологии в ее разработку вовлекается все больше специалистов.

¹ KPMG. The pulse of fintech 2018. Biannual global analysis of investment in fintech. 2019. P. 3 [Электронный ресурс]. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/02/the-pulse-of-fintech-2018.pdf> (дата обращения: 10.02.2020).

² PwC. Размывание границ: как компании сегмента FinTech влияют на сектор финансовых услуг. Всемирный обзор сегмента FinTech. 2016. С. 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.ru/ru/banking/publications/fintech-global-report-rus.pdf> (дата обращения: 10.02.2020).

Пик завышенных ожиданий сопровождается растущим числом историй успеха, что делает инвестиции в финансовую инновацию более привлекательными;

3) этап разочарования. На данном этапе происходит спад ожиданий по поводу новых технологий, что связано с рядом причин. Во-первых, ожидания окупаемости инвестиций чаще всего не соответствуют действительности, так как инновации чаще всего окупаются только в долгосрочном периоде. Во-вторых, внедрение инноваций связано с проведением экспериментов и проверкой гипотез, поэтому инвестиции на ранних этапах развития инновации характеризуются высоким уровнем риска (Головинов и Дмитриченко, 2015). На практике инвесторы продолжают вкладывать деньги только в компании, которые способны улучшить разрабатываемые продукты и нарастить клиентскую базу (Grundmeyer, 2013);

4) этап прозрения. Проекты, которые были запущены на ранних стадиях развития технологии и смогли доказать свою эффективность, начинают показывать значимые результаты. На данном этапе происходит более полное понимание технологий, лежащих в основе финансовых инноваций. К развитию инноваций активно подключаются корпорации, которые запускают пилотные проекты, но консервативные компании не готовы брать на себя дополнительные риски (Lajoie and Bridges, 2014);

5) этап производительности. На данном этапе для компаний на рынке внедрение финансовой инновации является одним из условий поддержания конкурентоспособности, а новые компании успешно конкурируют с традиционными финансовыми организациями. Критерии, по которым оценивается окупаемость инвестиций, становятся более четкими.

В рамках статистического анализа будут рассмотрены динамика мировых инвестиций в ФинТех-рынок и такие показатели, как число мобильных кошельков в стране и объемы международных денежных переводов. Метод ситуационного анализа позволит выявить конкретные случаи проявления определенных тенденций в области влияния ФинТех-рынка на систему регулирования.



Рис. 1. Модель цикла зрелости технологии для анализа тенденций развития ФинТех-рынка³ / Fig. 1. Hype Cycle Model for FinTech market trends analysis

³ Gartner. Gartner hype cycle. Interpreting technology hype [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle> (дата обращения: 04.02.2020).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В результате анализа динамики мировых инвестиций в ФинТех-рынок на протяжении последних шести лет (рис. 2) были сделаны определенные выводы относительно этапа развития данных финансовых инноваций. Во-первых, в 2013–2017 годах происходит изменение динамики ожиданий, что соответствует переходу от этапов «триггер инновации» (до 2014 года) и «пик завышенных ожиданий» (2015 год) к этапу разочарования (2016–2017 годы). Во-вторых, 2018 год является рекордным с точки зрения величины привлеченных инвестиций. Но важно отметить, что подобный рост был основан на трех мега-сделках, которые были совершены в тот год – приобретение Vantiv Worldpay (сумма сделки 12,86 млрд долл.), привлечение инвестиций в Ant Financial (14 млрд долл.) и Refinitiv (17 млрд долл.). Кроме того, наблюдаются тенденция увеличения доли компаний, находящихся на позднем этапе развития, в структуре мировых инвестиций и рост доли крупных технологических компаний, так называемых BigTech-компаний⁴ («этап прозрения»).

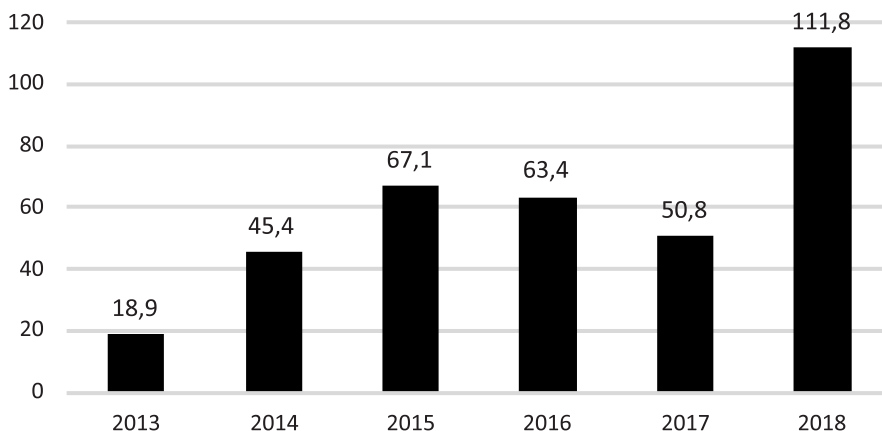


Рис. 2. Динамика мировых инвестиций в ФинТех-рынок (млрд. долл.) в 2013–2018 годах⁵ / Fig. 2. Dynamics of global investments in FinTech market (billion dollars), 2013–2018

Этапы прозрения и производительности характеризуются более полным раскрытием потенциальных возможностей для системы регулирования финансового сектора. Можно выделить следующие потенциальные возможности:

1) расширение доступа населения к финансовым услугам. Вовлечение новых групп населения в финансовый сектор – это масштабная тенденция, которая особенно сильно проявляется в наименее развитых странах. В условиях низкой доступности традиционной банковской инфраструктуры (например, в странах Африки южнее Сахары почти 80 % населения не взаимодействует с банками⁶) активно развиваются сервисы мобильных плате-

⁴ KPMG. The pulse of Fintech 2018... P. 5.

⁵ Ibid. P. 10.

⁶ Ventures Africa. Banking Africa's unbanked population is not the solution to improved inclusion. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://venturesafrica.com/cbn-plans-to-protect-the-economy-against-current-global-economic-shocks/> (дата обращения: 06.02.2020).

жей и альтернативного кредитования. Так, в странах Африки южнее Сахары 395,7 млн чел. имеет мобильные кошельки, что составляет более 60 % от взрослого населения региона⁷. Данный фактор также влияет на развитие ФинТех-рынка в странах Азии и Латинской Америки и может оказать потенциально сильное воздействие на размеры финансового сектора в мировой экономике (Menat, 2016), а также на эффективность системы регулирования финансового сектора в развивающихся странах (Anagnostopoulos, 2018);

2) повышение эффективности оказания финансовых услуг и снижение операционных издержек для финансовых посредников. В первую очередь, новые технологии могут значительно повысить эффективность международных денежных переводов, которые в 2018 году составляли 23,65 трлн долл.⁸;

3) повышение качества банковских услуг. Партнерство банков, которые обладают опытом работы с требованиями регуляторов, и ФинТех-компаний имеет высокий потенциал в области создания инновационных продуктов и совершенствования существующих банковских продуктов (Зверькова, 2018). Например, перспективными направлениями являются финансовое консультирование и управление инвестициями;

4) повышение уровня безопасности банковских процессов. Технология распределенного реестра и биометрические технологии позволяют формировать более безопасную информационную среду для проведения банковских операций (Беларев и Обаева, 2017). В случае их массового внедрения существует потенциальная возможность повышения финансовой устойчивости банковского сектора в целом (Philippon, 2016);

5) рост уровня прозрачности банковских процессов. Новые технологии расширяют доступ к клиентским данным для различных финансовых учреждений (например, программный интерфейс приложения – API (Chantarasathaporn et al., 2016)), позволяют проводить анализ новых категорий данных о клиенте (например, анализ социальных сетей, поведения в Интернете, особенностей потребительского поведения) (Сотников, 2016). В конечном счете, это обеспечивает более точную оценку рисков, связанных с обслуживанием клиента, а также более эффективное управление данными рисками⁹ (Gelis, 2016);

6) повышение качества выполнения требований регуляторов в результате развития сегмента регуляторных технологий (RegTech – regulatory technology). RegTech-сервисы помогают финансовым организациям соблюдать нормативные требования регуляторов, которые имеют тенденцию к росту. Это касается процессов ведения отчетности, мониторинга соблюдения прав

⁷ GSMA. The Mobile Economy. Sub-Saharan Africa. 2019. P. 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=36b5ca079193fa82332d09063d3595b5&download> (дата обращения: 06.02.2020).

⁸ Accenture. International payments in a digital world. Yet another banking business threatened by digitalization. 2017. P. 4 [Электронный ресурс]. URL: https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-85/accenture-international-payments-digital-world-international-payments-digital-world.pdf (дата обращения: 06.02.2020).

⁹ FSB. Financial Stability Implications from FinTech. Supervisory and regulatory issues that merit authorities' attention. 2017. P. 22 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf> (дата обращения: 06.02.2020).

потребителей и стандартов противодействия легализации доходов, полученных преступным путем (Arner et al., 2016). Базовыми технологиями, лежащими в основе RegTech-сервисов, являются облачные вычисления, API, Большие данные, машинное обучение, искусственный интеллект, биометрические технологии, технология распределенного реестра. Преимущества RegTech-сервисов – возможность автоматизации процессов анализа соблюдения требований регуляторов, адаптивность системы к изменениям в законодательстве, потенциал сокращения расходов финансовых организаций и повышения эффективности процессов управления рисками (Baxter, 2016). К числу RegTech-сервисов относятся FundApps в Великобритании, Fintellix в Индии, Abacus в Европе, Trulioo в Канаде. Данные сервисы помогают банкам отдавать на аутсорсинг функции контроля за соблюдением действующих регулятивных норм, а также анализа кибер-безопасности информационных систем банков. Таким образом, потенциал применения RegTech-сервисов не ограничивается только областью соблюдения требований регуляторов, но и может быть реализован в области управления рисками финансовых организаций. В перспективе это может повысить качество и оперативность управления рисками и стабильность банковского сектора (Butler and O'Brien, 2019).

Рассматривая потенциал влияния развития ФинТех-отрасли на финансовую стабильность в экономике, были выделены три основных вызова для системы регулирования финансового сектора под влиянием ФинТех-компаний:

- 1) активизация конкуренции и партнерства ФинТех-компаний с традиционными финансовыми организациями;
- 2) выход BigTech-компаний на рынки финансовых услуг;
- 3) формирование новой структуры рисков в финансовом секторе в результате аутсорсинга процессов хранения и обработки клиентских данных.

Данные вызовы могут оказывать комплексное воздействие на текущую среду регулирования не только в развивающихся странах, но и в развитых, что требует разработки и внедрения специального режима регулирования ФинТех-компаний.

ОБСУЖДЕНИЕ

При анализе перспектив и вызовов, связанных с развитием ФинТех-отрасли, важно учитывать, что, несмотря на высокий уровень инвестиций и активный рост числа сегментов, масштабы отрасли все еще остаются относительно низкими по сравнению с глобальным рынком финансовых услуг. Только в некоторых регионах мира ФинТех-сервисы занимают существенную долю финансового рынка (например, M-PESA в Кении и Танзании, Alipay в Китае). Тем не менее исследователи Совета по финансовой стабильности (СФС) указывают на необходимость оценки долгосрочных последствий развития ФинТех-отрасли для проведения своевременных изменений в регулировании¹⁰.

¹⁰ Development Asia. Balancing risks and opportunities of Fintech in Asia and the Pacific. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://development.asia/policy-brief/balancing-risks-and-opportunities-fintech-asia-and-pacific> (дата обращения: 02.02.2020).

Рассмотрим подробнее сценарии, которые могут быть реализованы в рамках приведенных вызовов и возможностей для системы регулирования финансового сектора.

Конкуренция и партнерство между ФинТех-компаниями и традиционными финансовыми организациями, например, банками или страховыми компаниями, могут проявляться в различных формах. Они могут вступать в партнерские отношения, реализовывать совместные проекты и совершать слияния и поглощения для повышения эффективности бизнес-процессов традиционных финансовых организаций (Klus et al., 2019). Данный сценарий развития ФинТех-рынка является одним из наиболее реалистичных¹¹. Традиционные финансовые организации могут использовать компетенции и ресурсы молодых ФинТех-компаний для автоматизации процессов оказания финансовых услуг, улучшения качества предоставляемых услуг и диверсификации деятельности для повышения конкурентоспособности на рынке. Другими формами взаимодействия могут быть прямая и косвенная конкуренция с традиционными финансовыми организациями, особенно в сфере платежей (Jun and Yeo, 2016). Но в конечном счете это приводит к сокращению уровня рентабельности в отрасли. С точки зрения уровня рыночной концентрации, появление новых компаний, предлагающих более конкурентоспособные услуги, может означать перераспределение доли среди финансовых организаций в конкретных рыночных сегментах, что требует адекватных действий со стороны регуляторов (Vives, 2017).

Уровень конкуренции в отрасли также зависит от потенциала новых технологий сократить текущие барьеры для входа на рынок финансовых услуг. Необходимость инвестирования в технологическую инфраструктуру, большие административные издержки и важная роль репутации определяют высокие барьеры для новых компаний на финансовом рынке. В результате действия данных барьеров структура рынка часто имеет олигополистический тип (Dalla and Varelas, 2019). В то же время инновации в ФинТех-отрасли позволяют частично изменить ситуацию, например, за счет распространения практики открытых банковских API (Zachariadis and Ozcan, 2017).

С одной стороны, исследователи указывают на положительное воздействие новой волны развития ФинТех-рынка на уровень конкуренции в финансовом секторе за счет появления небольших стартапов, предлагающих уникальные персонализированные решения (Bofondi and Gobbi, 2017). С другой стороны, компании могут стремиться максимизировать выгоду от эффекта масштаба, что выражается в более высокой эффективности предоставления финансовых услуг при агрегировании больших массивов данных. В данном аспекте существенным риском является возможность злоупотребления властью компаниями, обладающими монопольным положением на рынке.

Другой вызов, который заключается в *выходе BigTech-компаний на рынки финансовых услуг*, может усилить конкурентное давление на традиционные финансовые компании. Конкурентными преимуществами BigTech-компаний

¹¹ BIS. Implications of fintech developments for banks and bank supervisors. 2018. P. 19 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bis.org/bcbps/publ/d431.pdf> (дата обращения: 02.02.2020).

являются широкий охват потенциальных клиентов, высокая лояльность к брендам, доступ к финансовым ресурсам и клиентским данным для предоставления более персонализированных услуг (Stulz, 2019). Следовательно, несмотря на то, что текущее воздействие ФинТех-отрасли на финансовый сектор стран оценивается как относительно низкое из-за небольшого размера отрасли, ситуация может существенно измениться в случае активизации BigTech-компаний на рынке финансовых услуг. Данный процесс может усилиться при дальнейшем распространении практики открытого банковского API, так как снижение барьеров доступа к клиентским данным банков лишает последних конкурентных преимуществ при реализации маркетинговой стратегии.

Аутсорсинг процессов хранения и обработки клиентских данных – это практика, которая оказывает разнонаправленное воздействие на конкурентоспособность традиционных финансовых организаций. С одной стороны, согласно новым тенденциям в банковском законодательстве, банки обязаны предоставлять доступ к клиентским данным в рамках открытого банковского API, что лишает эти традиционные финансовые организации эксклюзивности прав на владение и обработку клиентских данных (Kröner, 2018). С другой стороны, банки могут использовать возможность аутсорсинга процессов хранения и обработки клиентских данных для получения коммерческой выгоды, которая выражается в снижении себестоимости предоставления финансовых услуг, более удобном пользовательском интерфейсе, повышении скорости осуществления транзакции, а также для повышения качества оценки кредитоспособности заемщиков за счет большей доступности данных о клиенте (Schrieck and Wiesche, 2017). С этой точки зрения, развитие ФинТех-отрасли может способствовать финансовой стабильности в стране за счет расширения доступа к финансовым услугам новых потребительских сегментов, повышения эффективности ценообразования и процессов кредитования. Положительное воздействие децентрализации и диверсификации в отрасли также выражается в уменьшении вероятности появления системного финансового кризиса в случае несостоятельности крупной финансовой организации. Несмотря на то, что распространение современных технологий в финансовом секторе подразумевает высокую степень взаимозависимости, большее число независимых поставщиков финансовых услуг может частично стабилизировать ситуацию на рынке при банкротстве системообразующего банка и прохождении им процедуры санации.

Тем не менее в областях, где происходит прямая конкуренция между ФинТех-компаниями и традиционными финансовыми организациями, может реализоваться такой макроэкономический риск, как сокращение рентабельности отрасли, что приведет к снижению платежеспособности финансовых организаций, их инвестиционного потенциала, и, следовательно, к ослаблению стандартов кредитования в условиях необходимости повышения рентабельности бизнеса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФинТех-рынок является новой волной финансовых инноваций, которая начала развиваться в посткризисный период. На основе анализа динамики мировых инвестиций в финансовые технологии был сделан вывод о том, что данный рынок переходит на зрелый этап формирования, на котором происходит более полное раскрытие потенциальных возможностей для финансового сектора, включая расширение доступа населению к финансовым услугам, повышение эффективности оказания финансовых услуг и уровня безопасности банковских процессов, снижение операционных издержек и др.

Были выделены три вызова для текущей системы регулирования финансового сектора в результате развития ФинТех-компаний: активизация конкуренции и партнерства ФинТех-компаний с традиционными финансовыми организациями, выход BigTech-компаний на рынки финансовых услуг и формирование новой структуры рисков в финансовом секторе в результате аутсорсинга процессов хранения и обработки клиентских данных. Каждый вызов характеризуется долгосрочным характером проявления и сопровождается возникновением новых рисков для финансовой стабильности. Несмотря на то, что масштабы ФинТех-рынка на данный момент относительно малы, существует потенциал роста системных рисков в случае массового распространения ФинТех-сервисов в долгосрочной перспективе, что требует от надзорных органов более глубокого изучения вопросов регулирования ФинТех-рынка и мониторинга таких областей, как рентабельность финансового сектора, стандарты кредитования и кибер-безопасность.

Библиографический список

Беларев И. А., Обаева А. С. О распределенном реестре и возможности его применения // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21, №. 2. С. 94–99. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-2-94-99.

Головинов О. Н., Дмитриченко Л. А. Стартап как форма развития малой инновационной предпринимательской деятельности [Электронный ресурс] // Экономика, управление и инвестиции. 2015. №. 3. URL: euui.esrae.ru/29-80 (дата обращения: 10.02.2020).

Зверькова Т. Н. Региональные банки и FinTech: противостояние или партнерство // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, №. 12. С. 2771–2782. DOI: 10.24891/fc.24.12.2771.

Сотников А. О. О стратегии развития клиентоориентированных цифровых банковских технологий // Банковский вестник. 2016. №. 5. С. 17–24.

Anagnostopoulos I. I. Fintech and regtech: impact on regulators and banks // Journal of Economics and Business. 2018. Vol. 100 (C). P. 7–25. DOI: 10.1016/j.jeconbus.2018.07.003.

Arner D. W., Barberis J. N., Buckley R. P. FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation // Northwestern Journal of International Law & Business. 2016. Vol. 37, № 3. P. 370–413.

Baxter L. G. Adaptive financial regulation and RegTech: a concept article on realistic protection for victims of bank failures // Duke Law Journal. 2016. Vol. 66, № 3. P. 567–604.

- Bofondi M., Gobbi G.* The big promise of FinTech // *European Economy*. 2017. Vol. 2. P. 107–119.
- Butler T., O'Brien L.* Understanding RegTech for digital regulatory compliance // *Disrupting finance*. Palgrave studies in digital business & enabling technologies / Ed. by T. Lynn, J. Mooney, P. Rosati et al. Cham: Palgrave Pivot, 2019. P. 85–102. DOI: 10.1007/978-3-030-02330-0_6.
- Chantarasathaporn K., Ngammongkolwong S., Rattanaparinyanukool K.* FinTech in enhancing traditional financial services with web services and multi-platform clients // *Business Review Journal*. 2016. Vol. 8, №. 2. P. 199–218.
- Dalla E., Varelas E.* Regulation & oligopoly in banking: the role of banking cost structure // *Journal of Economics and Business*. 2019. Vol. 104. Art. 105836. DOI: 10.1016/j.jeconbus.2019.02.002.
- Dedehayir O., Steinert M.* The hype cycle model: a review and future directions // *Technological Forecasting and Social Change*. 2016. Vol. 108 (C). P. 28–41. DOI: 10.1016/j.techfore.2016.04.005.
- Gelis P.* Why FinTech banks will rule the world // *The FinTech book: the financial technology handbook for investors, entrepreneurs and visionaries* / Ed. by S. Chishti, J. Barberis. Hoboken, NJ: Wiley, 2016. P. 235–237. DOI: 10.1002/9781119218906.ch61.
- Ghazali N., Yasuoka T.* Awareness and perception analysis of small medium enterprise and start-up towards FinTech instruments: crowdfunding and peer-to-peer lending in Malaysia // *International Journal of Finance and Banking Research*. 2018. Vol. 4, №. 1. P. 13–24. DOI: 10.11648/j.ijfbr.20180401.12.
- Grundmeyer T.* Adopting technology: using student qualitative data and Gartner's hype cycle // *Journal of Education and Training Studies*. 2013. Vol. 2, №. 1. P. 207–216. DOI: 10.11114/jets.v2i1.228.
- Jun J., Yeo E.* Entry of FinTech firms and competition in the retail payments market // *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*. 2016. Vol. 45, №. 2. P. 159–184. DOI: 10.1111/ajfs.12126.
- Klus M. F., Lohwasser T. S., Holotiuk F. et al.* Strategic alliances between banks and fintechs for digital innovation: motives to collaborate and types of interaction [Электронный ресурс] // *The Journal of Entrepreneurial Finance*. 2019. Vol. 21, № 1. P. 1–23. URL: <https://digitalcommons.pepperdine.edu/jef/vol21/iss1/1> (дата обращения: 08.02.2020).
- Kröner M.* API deep dive: who will thrive in an open banking world? Why meeting regulatory requirements is not enough for banks to remain relevant // *Journal of Digital Banking*. 2018. Vol. 2, №. 3. P. 198–203.
- Lajoie E. W., Bridges L.* Innovation decisions: using the Gartner hype cycle [Электронный ресурс] // *Library Leadership & Management*. 2014. Vol. 28, № 4. DOI: 10.5860/llm.v28i4.7083. URL: <https://journals.tdl.org/llm/index.php/llm/article/view/7083/6302> (дата обращения: 08.02.2020).
- Menat R.* Why we're so excited about FinTech // *The FinTech book: the financial technology handbook for investors, entrepreneurs and visionaries* / Ed. by S. Chishti, J. Barberis. Hoboken, NJ: Wiley, 2016. P. 10–12. DOI: 10.1002/9781119218906.ch2.
- Philippson T.* The FinTech opportunity // *NBER Working Paper Series*. 2016. № 22476. 25 p. DOI: 10.3386/w22476.

Schreieck M., Wiesche M. How established companies leverage IT platforms for value co-creation—insights from banking // Proceedings of the 25th European Conference on Information Systems (ECIS), Guimarães, Portugal, June 5–10, 2017. P. 1726–1741.

Skinner C. ValueWeb: How FinTech firms are using mobile and blockchain technologies to create the Internet of Value. Singapore: Marshall Cavendish Business, 2016. 424 p.

Stulz R. M. FinTech, BigTech, and the future of banks // Journal of Applied Corporate Finance. 2019. Vol. 31, № 4. P. 86–97. DOI: 10.1111/jacf.12378.

Vives X. The impact of FinTech on banking // European Economy. 2017. Vol. 2. P. 97–105.

Zachariadis M., Ozcan P. The API economy and digital transformation in financial services: the case of open banking // SWIFT Institute Working Paper. 2017. № 2016-001. 26 p. DOI: 10.2139/ssrn.2975199.

Информация об авторе

Барыкин Сергей Александрович – аспирант кафедры мировой экономики экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1

ORCID: 0000-0001-9660-8317

ResearcherID: –

Электронный адрес: sergeybarikin@yandex.ru

Статья получена 14 февраля 2020 года

UDC 33.05

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-79-92

NEW OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE FINANCIAL SECTOR REGULATORY SYSTEM AS A RESULT OF THE WORLD FINTECH MARKET DEVELOPMENT

Sergey A. Barykin

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia

ORCID: 0000-0001-9660-8317

ResearcherID: –

E-mail: sergeybarikin@yandex.ru

For citation:

Barykin, S. A. (2020), “New opportunities and challenges for the financial sector regulatory system as a result of the world FinTech market development”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 79–92, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-79-92.

Introduction. The appearance of new companies and business models on the FinTech market has a significant impact on the structure of the country's financial sector, especially in the long term, and leads to new challenges for the current regulatory system.

Aims. To study and systematize the potential opportunities and challenges for the financial sector regulation system as a result of the FinTech global market development.

Methods. The study methodology is based on the analysis of the current stage of FinTech market development using a technology maturity cycle model, statistical and situational analysis methods.

Results. A number of potential opportunities for the financial sector regulation system have been identified that result from the FinTech global market development, namely the expanding public access to financial services, improving quality of banking services, increasing level of transparency and security of banking processes, etc. Three main areas have been identified as challenges for the regulatory system: intensifying competition and partnership of FinTech companies with traditional financial organizations, BigTech companies entering the finance markets new services and the formation of a new risk structure in the financial sector.

Conclusions. It is concluded that at present there is a potential for increasing systemic risks in the event of widespread distribution of FinTech services in the long term, which requires studying the regulation of the FinTech market and monitoring key development areas.

Keywords: FinTech; financial innovations; FinTech market influence; challenges and opportunities of FinTech market

References

Belarev, I. A. and Obaeva, A. S. (2017), "About the distributed registry and the possibility of its application", *Finance: Theory and Practice*, vol. 21, no. 2, pp. 94–99, DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-2-94-99.

Golovinov, O. N. and Dmitrichenko, L. A. (2015), "Startup as a form of development of small innovative entrepreneurial activity", *Ekonomika, upravlenie i investitsii*, no. 3 [Online], available at: euii.esrae.ru/29-80 (Accessed February 10, 2020)

Zverkova, T. N. (2018), "Regional banks and financial technology: confrontation or cooperation?", *Finance and Credit*, vol. 24, no. 12, pp. 2771–2782, doi: 10.24891/fc.24.12.2771.

Sotnikov, A. O. (2016), "On the strategy of developing client-oriented digital banking technologies", *Bankovskii vestnik*, no. 5, pp. 17–24.

Anagnostopoulos, I. I. (2018), "Fintech and regtech: impact on regulators and banks", *Journal of Economics and Business*, vol. 100 (C), pp. 7–25, doi: 10.1016/j.jeconbus.2018.07.003.

Arner, D. W., Barberis, J. N. and Buckley, R. P. (2016), "FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation", *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 37, no. 3, pp. 370–413.

Baxter, L. G. (2016), "Adaptive financial regulation and RegTech: a concept article on realistic protection for victims of bank failures", *Duke Law Journal*, vol. 66, no. 3, pp. 567–604.

Bofondi, M. and Gobbi, G. (2017), "The big promise of FinTech", *European Economy*, vol. 2, pp. 107–119.

Butler, T. and O'Brien, L. (2019), "Understanding RegTech for digital regulatory compliance", in Lynn, T., Mooney, J., Rosati, P. et al. (ed.), *Disrupting finance. Palgrave studies in digital business & enabling technologies*, Palgrave Pivot, Cham, Switzerland, pp. 85–102, doi: 10.1007/978-3-030-02330-0_6.

Chantarasathaporn, K., Ngammongkolwong, S. and Rattanaparinyanukool, K. (2016), "FinTech in enhancing traditional financial services with web services and multi-platform clients", *Business Review Journal*, vol. 8, no. 2, pp. 199–218.

Dalla, E. and Varelas, E. (2019), "Regulation & oligopoly in banking: the role of banking cost structure", *Journal of Economics and Business*, vol. 104, art. 105836, doi: 10.1016/j.jeconbus.2019.02.002.

Dedehayir, O. and Steinert, M. (2016), "The hype cycle model: a review and future directions", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 108 (C), pp. 28–41, doi: 10.1016/j.techfore.2016.04.005.

Gelis, P. (2016), "Why FinTech banks will rule the world", in Chishti, S. and Barberis, J. (ed.), *The FinTech book: the financial technology handbook for investors, entrepreneurs and visionaries*, Wiley, Hoboken, NJ, US, pp. 235–237, doi: 10.1002/9781119218906.ch61.

Ghazali, N. H. and Yasuoka, T. (2018), "Awareness and perception analysis of small medium enterprise and start-up towards FinTech instruments: crowdfunding and peer-to-peer lending in Malaysia", *International Journal of Finance and Banking Research*, vol. 4, no. 1, pp. 13–24. doi: 10.11648/j.ijfbr.20180401.12.

Grundmeyer, T. (2013), "Adopting technology: using student qualitative data and Gartner's hype cycle", *Journal of Education and Training Studies*, vol. 2, no. 1, pp. 207–216, doi: 10.1114/jets.v2i1.228.

Jun, J. and Yeo, E. (2016), "Entry of FinTech firms and competition in the retail payments market", *Asia-Pacific Journal of Financial Studies*, vol. 45, no. 2, pp. 159–184, doi: 10.1111/ajfs.12126.

Klus, M. F., Lohwasser, T. S., Holotiuk, F. et al. (2019), "Strategic alliances between banks and fintechs for digital innovation: motives to collaborate and types of interaction", *The Journal of Entrepreneurial Finance*, vol. 21, no. 1 [Online], available at: <https://digitalcommons.pepperdine.edu/jef/vol21/iss1/1> (Accessed February 8, 2020).

Kröner, M. (2018), "API deep dive: who will thrive in an open banking world? Why meeting regulatory requirements is not enough for banks to remain relevant", *Journal of Digital Banking*, vol. 2, no. 3, pp. 198–203.

Lajoie, E. W. and Bridges, L. (2014), "Innovation decisions: using the Gartner hype cycle", *Library Leadership & Management*, vol. 28, no. 4, doi: 10.5860/llm.v28i4.7083 [Online], available at: <https://journals.tdl.org/llm/index.php/llm/article/view/7083/6302> (Accessed February 8, 2020).

Menat, R. (2016), "Why we're so excited about FinTech", in Chishti, S. and Barberis, J. (ed.), *The FinTech book: the financial technology handbook*

for investors, entrepreneurs and visionaries, Wiley, Hoboken, NJ, US, pp. 10–12, doi: 10.1002/9781119218906.ch2.

Philippon, T. (2016), “The FinTech opportunity”, *NBER Working Paper Series*, no. 22476, 25 p., doi: 10.3386/w22476.

Schrieck, M. and Wiesche, M. (2017), “How established companies leverage IT platforms for value co-creation—insights from banking”, *Proceedings of the 25th European Conference on Information Systems (ECIS)*, Guimarães, Portugal, June 5–10, 2017, pp. 1726–1741.

Skinner, C. (2016), *How FinTech firms are using mobile and blockchain technologies to create the Internet of Value*, Marshall Cavendish Business, Singapore.

Stulz, R. M. (2019), “FinTech, BigTech, and the future of banks”, *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 31, no. 4, pp. 86–97, doi: 10.1111/jacf.12378.

Vives, X. (2017), “The impact of FinTech on banking”, *European Economy*, vol. 2, pp. 97–105.

Zachariadis, M. and Ozcan, P. (2017), “The API economy and digital transformation in financial services: the case of open banking”, *SWIFT Institute Working Paper*, no. 2016-001, 26 p., doi: 10.2139/ssrn.2975199.

Received February 14, 2020

УДК 336

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-93-119

ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРОЦЕССОВ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ И НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Г. А. БОРЩЕВСКИЙ

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

О. М. ОБЛАКОВА

Федеральная налоговая служба России, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Борщевский Г. А., Облакова О. М. Взаимосвязь процессов развития налоговой системы и налоговой службы в России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 93–119. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-93-119.

Введение: представлено исследование взаимосвязи процессов развития налоговой системы и налоговой службы в Российской Федерации.

Цель: оценка эффективности налоговой системы России в сопоставлении с развитием государственной службы в налоговых органах.

Методы: количественные (факторный анализ, эконометрические и экономико-статистические методы, контент-анализ нормативных правовых актов, табличные и графические методы визуализации, мониторинг показателей деятельности налоговых органов); качественные (сравнительно-правовой и сравнительно-исторический анализ).

Результаты: предложена комплексная методика оценки развития налоговой системы и налоговой службы Российской Федерации в период с 1991 по 2018 год, которая протестирована на статистических данных, и рассчитаны соответствующие индексы; составлена хронология ключевых событий в развитии отечественной налоговой системы и налоговых органов; проверена гипотеза о наличии статистической связи в развитии налоговой системы и налоговых органов.

Выводы: сделан вывод о высокой степени статистического соответствия индексов развития налоговой системы и налоговой службы. Рассогласование динамики развития налоговой системы и налоговой службы в период 2014–2018 годов вызвано как посткризисным замедлением экономического роста, так и негативными тенденциями в государственном регулировании (появление новых налогов, усиление налоговой нагрузки на бизнес). Выявленные закономерности можно использовать для оценки эффективности налоговой политики и реформирования государственной службы в налоговых органах.

Ключевые слова: налоговая система; государственная служба; налоговые органы; фискальная политика; реформирование; эффективность

ВВЕДЕНИЕ

Интерес к налоговой системе и налоговым органам с позиций управления эффективностью обусловлен следующими обстоятельствами:

1) значимостью налоговой сферы для общества и экономики, ориентацией налоговой сферы на социально-экономическое развитие;

2) непрерывностью деятельности и сопоставимостью функций налоговых органов в длительной исторической ретроспективе;

- 3) количественной измеримостью результатов налоговой политики;
- 4) монополией государства в налоговой сфере, вследствие чего ее эффективность зависит преимущественно от действий налоговых органов;
- 5) высокой теоретической разработанностью и доступностью данных.

Настоящее исследование имеет целью оценить эффективность налоговой системы России в сопоставлении с развитием государственной службы в налоговых органах в период с 1991 по 2018 год.

Рабочая гипотеза строится на предположении о существовании устойчивой статистической взаимосвязи в характеристиках процессов развития налоговой системы и налоговых органов страны. Подобный подход продиктован широким распространением практики установления оценочных индикаторов качества управления и отдельных государственных функций¹. Институты гражданского общества, включая аналитические и экспертные структуры, бизнес и органы власти заинтересованы в получении информации о реальных процессах и проблемах в системе управления. Несовершенство оценочных механизмов ограничивает способность государства к реформированию и содействию экономическому росту (Барабашев и др., 2019).

В ходе исследования мы последовательно решаем следующие задачи:

- систематизируем программные документы, посвященные развитию налоговой системы и налоговых органов России;
- выявляем ключевые события (факторы) в развитии налоговой системы и налоговых органов Российской Федерации с 1991 по 2018 год;
- разрабатываем и апробируем интегральные индексы для оценки развития налоговой системы и эффективности налоговых органов;
- определяем «точки роста» эффективности налоговой политики и реформирования государственной службы в налоговых органах.

При всех ограничениях подхода представляется, что выявленные с его помощью закономерности можно использовать для оценки эффективности налоговой политики и реформирования государственной службы в налоговых органах.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Учитывая, что налоги – это кровь государственного организма, не стоит удивляться обилию работ по тематике налоговой политики. Для решения эвристических задач настоящего исследования целесообразно сгруппировать их по предметным полям и используемому тезаурусу.

Выделим работы, посвященные индикаторам эффективности налоговой политики (Cagala et al., 2018), ее влиянию на экономический рост (Aguzarova and Aguzarova, 2018), взаимосвязи с политическими процессами (Friedman et al., 2018). Исследуются такие показатели эффективности налоговой системы, как собираемость налогов (Гурвич и Суслина, 2015), налоговый потенциал (Литвинова, 2017), налоговые поступления (Мишустин, 2016).

¹ European Commission. Comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 108 p. DOI: 10.2767/13319.

С данной группой перекликаются исследования роли государства в налоговой сфере и функций налоговых органов. Эксперты Международного валютного фонда (МВФ) на основе опыта 25 стран выделили четыре группы функций – нормотворческие, аналитические, разъяснительные, контрольные (Grote, 2019, p. 3). Важное место занимает распределение налоговых полномочий между уровнями власти (Bird, 2018). Обсуждается возможность передачи части функций государства на аутсорсинг коллекторским агентствам (Jang and Eger, 2019).

Представляют значительный интерес национальные кейсы налоговых реформ и их теоретическое осмысление. Согласно исследованию Джоэля Слемрода, в США комплексные налоговые реформы происходят в среднем каждые 30 лет (Slemrod, 2018, p. 73). Закон о сокращении налогов и рабочих мест 2017 года, изменивший порядок налогообложения транснациональных компаний, стал крупнейшим изменением с 1980-х годов (Boumans et al., 2019, p. 3). Эксперты МВФ на примере Италии доказывают, что налоговые реформы направлены на снижение государственного долга и усиление адаптивности экономики (Andrle et al., 2018). Опыт Франции свидетельствует, что рост налогового принуждения отрицательно сказывается на собираемости налогов (Fack and Landais, 2016). Для развивающихся стран, в частности Китая, все большее значение приобретают экологические налоги (Xiong and Li, 2019).

Отечественные авторы раскрывают взаимосвязь налоговых изменений как непрерывный процесс (Васильев, 2018). Развитие налоговой системы России классифицируются по этапам: с 1991 года до принятия Налоговой кодекса Российской Федерации (НК РФ); в период налоговой реформы 2000-х годов; и после 2010 года (Shibaeva et al., 2019). Отмечена тенденция к интеграции фискальной системы России в глобальный контекст (Dmitriev and Novikov, 2018).

В рамках статьи особый интерес представляют работы, посвященные эффективности налоговых органов и их оценке. К настоящему времени сложился целый спектр методов оценки налоговых органов, обзор которых уже становился предметом отдельного исследования (Хафизова, 2012).

Однофакторные методики предполагают оценку эффективности налоговых органов посредством какого-либо одного расчетного показателя или индекса, такого как сумма налоговых поступлений (Аристархова и Шеина, 2015) или темп роста налоговых индикаторов (Steshenko and Tikhonova, 2018). Вариант однофакторных методик – коэффициенты (индексы) эффективности, которых на сегодня предложено более десятка: эффективность налоговой системы, эффективность налогового контроля, фискальная эффективность, эффективность работы налогового органа (Мороз и Мороз, 2018).

Многофакторные методики не содержат результирующего показателя и, как правило, предполагают оценку посредством ряда количественных и качественных показателей (Chaikovskaya et al., 2015; Бредихина и др., 2017). В методиках этого типа встречаются оригинальные показатели: экономическая нейтральность (Амбросьева, 2010), арбитражность (Соболева и Дюкина, 2013), взыскиваемость (Тихонова и Дзюба, 2017).

Подробный разбор методик выходит за рамки статьи. Отметим лишь, что авторы, как правило, ограничиваются описанием методик и частными примерами, не пытаясь на деле оценить эффективность налоговых органов. Причина этого может состоять в сложности применения предложенных методик и труднодоступности необходимых исходных данных.

В рамках настоящего исследования оценку эффективности предполагается осуществить с использованием показателей, характеризующих развитие налоговых органов и налоговой системы России.

Как показал обзор литературы, все показатели, используемые для целей оценки, можно группировать по источникам происхождения (табл. 1).

Таблица 1 / Table 1

**Группировка показателей оценки налоговых органов /
Indicators grouping of tax authorities assessment**

Группы показателей	Примеры	Преимущества	Недостатки
По функциям, установленным в положении о налоговом органе	Контроль соблюдения требований к контрольно-кассовой технике, порядка и условий ее регистрации и применения	Охват всех подразделений налогового органа	– Многочисленность; – неравноценность функций; – ориентация на процесс, а не на результат
По целевым показателям программного документа	Доля организаций, представивших финансовую отчетность в электронном виде, в общем количестве организаций, представивших такую отчетность	Ориентация на социально-экономическое развитие	– Применимость только в период реализации программы; – возможность частых изменений; – ограниченность данными из отчета программы; – возможность манипуляций данными
По показателям макроэкономической статистики	Поступление налогов и сборов в бюджетную систему за отрезок времени	– Объективность; – экономичность; – динамичность	– Сбор со значительным временным лагом; – чрезмерная обобщенность

Источник: здесь и далее – составлено авторами.

Таким образом, оптимальной группы показателей не существует: все они обладают своими преимуществами и недостатками. В своем исследовании мы используем расчетные показатели, полученные из макроэкономической статистики. Ведомственная статистика используется ограниченно ввиду ее нестабильности и недостаточной объективности. Еще ниже объективность опросных и экспертных показателей.

Мы выявили методики, применяемые налоговыми органами в целях самооценки уровня эффективности с 1990-х годов до настоящего времени (8 документов)². Показатели этих методики сопоставлены с целевыми показателями программных документов развития налоговой сферы (10 документов)³, действовавшими в тот же период. Для всех рассмотренных методик характерны *системные недостатки*:

- 1) взаимная несопоставимость⁴;
- 2) неполная сопоставимость с показателями программных документов;
- 3) частые и произвольные корректировки в ходе применения⁵;
- 4) смешение оценки внешних и внутренних процессов⁶;
- 5) смешение количественных и качественных показателей⁷;
- 6) отсутствие интегрального показателя;
- 7) использование производных (взаимозависимых) показателей⁸;
- 8) использование дублируемых показателей⁹;
- 9) отсутствие методики оценки налоговой службы в целом;
- 10) отсутствие статистических данных по большинству показателей.

Таким образом, хотя методики самооценки налоговых органов постепенно совершенствуются, в существующем виде их нельзя признать оптимальными и использовать для целей нашего исследования¹⁰.

² Например: О показателях результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Федеральной налоговой службы [Электронный ресурс]: приказ ФНС России от 09.11.2017 № ММВ-7-1/846@. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71725494/> (дата обращения: 19.09.2019).

³ Например: Об утверждении Стратегической карты ФНС России на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: приказ ФНС России от 15.12.2015 № ММВ-7-1/580@. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71183100/> (дата обращения: 19.09.2019).

⁴ Например: показатели создания условий для ведения предпринимательской деятельности и показатели результативности контрольно-надзорной деятельности применяются параллельно и содержат наборы показателей, часть из которых совпадает, а остальные различаются.

⁵ Методика оценки эффективности подразделений налоговой службы изменялась в 2002, 2003, 2004 годах и ежегодно корректировалась впоследствии. Это относилось как к показателям, так и к их целевым значениям.

⁶ Например: «количество человеко-часов при реализации дополнительных профессиональных программ учреждениями ФНС России» (характеризует внутренние процессы) и «предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов» (характеризует внешние процессы).

⁷ Например: «собираемость налогов» и «качество результатов контрольных мероприятий».

⁸ Например: «количество штатных единиц» и «количество штатных единиц, в обязанности которых входит выполнение контрольно-надзорных функций».

⁹ Например: «доля сумм НДС, возмещение которых по результатам камеральных проверок признано налоговыми органами необоснованным, за вычетом сумм НДС, признанных к возмещению вышестоящими налоговыми органами и арбитражными судами в сумме налога, исчисленного к возмещению из бюджета за отчетный период» и «доля сумм НДС, возмещение которых по результатам камеральных проверок признано налоговыми органами необоснованным, за вычетом сумм НДС, признанных к возмещению вышестоящими налоговыми органами и арбитражными судами, за отчетный период в сумме НДС, возмещение которых по результатам камеральных проверок признано необоснованным, за отчетный период».

¹⁰ Из 19 показателей, установленных для оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности ФНС, лишь семь показателей (37 %) отражены в Отчете об исполнении показателей деятельности ФНС России за 2018 год. При этом в Отчете приведены значения шести других показателей, отсутствующих в методике. Таким образом, речь идет о выборочном применении показателей, установленных ведомством.

Показатели оценки должны удовлетворять следующим требованиям: 1) объективность, 2) релевантность, 3) измеримость, 4) сопоставимость, 5) взаимная независимость, 6) доступность для исследования. Проверив показатели авторских и ведомственных методик на соответствие этим требованиям, составим *перечень показателей развития налоговой системы*:

- 1) отношение суммы собранных налогов и сборов в год к ВВП (%)¹¹;
- 2) доля налоговых поступлений от всех доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (%)¹²;
- 3) фактическая налоговая нагрузка на бизнес (%)¹³;
- 4) собираемость налогов (%)¹⁴;

¹¹ Данный показатель широко используется в мировой практике. В частности, он рекомендован Международным банком реконструкции и развития (МБРР) для оценки финансируемого им проекта по модернизации Государственной налоговой службы Российской Федерации, осуществленного в 1996–2000 годах. Показатель в наиболее общем виде характеризует вклад налоговой сферы в экономическое развитие. Мы рассчитываем его на основании статистических форм «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации» и «Валовой внутренний продукт». Позитивно оценивается рост значений данного показателя.

¹² Показатель характеризует фискальную функцию налоговой системы, взаимосвязь мер бюджетной и налоговой политики. Рассчитан на основе статистических форм «Консолидированный бюджет Российской Федерации» и «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации». Позитивно оценивается рост значений показателя.

¹³ Согласно Концепции системы планирования выездных налоговых проверок (приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333), налоговая нагрузка рассчитывается как отношение суммы налогов и сборов к финансовому результату деятельности организаций, умноженное на 100 % (Игнатьев, 2015). Показатель «Фактическая налоговая нагрузка на бизнес» характеризует регулируемую функцию налоговой системы. Он используется налоговыми органами и рассчитывается на основе форм статистики «Прибыль (убыток) организаций до налогообложения» и «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации» (учитываются налоги, уплачиваемые при общем режиме налогообложения: на прибыль, добавленную стоимость и имущество). Позитивно оценивается снижение значений показателя.

¹⁴ Показатель характеризует контрольную функцию налогов и рассчитывается как отношение фактически уплаченных налогов и сборов к сумме, которая должна быть уплачена за соответствующий период. Этот показатель закреплён официально в указе Президента Российской Федерации от 08.05.1996 № 685 «Основные направления налоговой реформы», Федеральной целевой программе «Развитие налоговых органов (2002–2004 годы)» (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2001 № 888), Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320) и др. Данные о сумме начисленных налогов отражены в статистической форме № 1-НМ, которая ведётся лишь с 2006 года. Поэтому мы используем формы статистической отчетности «Задолженность по налоговым платежам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации» и «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации». Собираемость рассчитана как частное от деления суммы собранных налогов к сумме собранных налогов и задолженности по ним за отчетный период. На наш взгляд, такой подход корректнее используемого налоговой службой, где уровень собираемости в последние годы выше 100 %, несмотря на наличие ежегодной налоговой задолженности. Позитивно оценивается рост значений показателя.

5) число зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (млн чел.)¹⁵;

6) количество видов налогов и сборов всех уровней (единиц)¹⁶.

Оптимальность состава показателей тестирована расчетом объясненной дисперсии и коэффициента альфа Кронбаха¹⁷, принимающих приемлемые значения (0,58 и 0,7 соответственно). Таким образом, используемая модель соответствует данным, между которыми существует статистически значимая зависимость; предложенный набор показателей является достаточно информативным, чтобы описать с его помощью наблюдаемые тенденции.

После нормирования показателей рассчитывается *индекс развития налоговой системы* (I_a) по формуле (1)

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

где: $X_{r,i}$ – значение показателя i в отчетный год, $X_{b,i}$ – значение показателя i в базовый год, N – число учитываемых показателей.

Индекс в агрегированном виде характеризует тенденцию развития налоговой системы в анализируемый период, характеризуя внешний социально-экономический эффект от деятельности налоговых органов.

Для *оценки развития налоговых органов* используем ряд показателей:

1) количество функций налогового органа (единиц)¹⁸;

¹⁵ Показатель характеризует регулирующую функцию налогов через косвенную оценку объема налогооблагаемой базы, отражает уровень макроэкономического и фискального климата в стране, поскольку объекты налогообложения (доходы, собственность, земельные участки) и субъекты (частные лица и юридические лица на отдельных налоговых режимах) слишком разнородны, чтобы их можно было суммировать. Так как этот показатель не используется в официальных документах, его значения определены по формам статистики «Число предприятий и организаций по видам экономической деятельности», «Основные показатели деятельности индивидуальных предпринимателей по видам экономической деятельности» и «Число крестьянских (фермерских) хозяйств». Хотя количество хозяйствующих субъектов не отражает состояние реальной экономики, но число средних и крупных предприятий стабильно и меняется только при резком изменении конъюнктуры. Наш анализ показывает высокую статистическую значимость данного показателя и взаимное влияние на остальные показатели, поэтому мы используем его в дальнейших расчетах и позитивно оцениваем рост его значений.

¹⁶ Данный показатель характеризует уровень сложности налоговой системы. Значения определяются аналитически из текстов нормативных правовых актов соответствующих лет. В них учитываются федеральные, региональные и местные налоги. Позитивно оценивается снижение значений показателя.

¹⁷ Коэффициент Альфа Кронбаха показывает внутреннюю согласованность характеристик, описывающих один объект. Объясненная дисперсия (коэффициент детерминации, R-квадрат) – это доля дисперсии зависимой переменной, объясняемая рассматриваемой моделью зависимости, то есть объясняющими переменными (Айвазян, 1989; Гмурман, 2003).

¹⁸ В ряде существующих методик предлагается дифференцировать оценку по группам функций с введением поправочных коэффициентов. Помимо трудоемкости подобной процедуры, мы считаем, что обеспечивающие функции в деятельности налоговых органов не менее важны по сравнению с собственно фискальными, так как их реализация создает условия для полноценной работы ведомства. Предлагаемый нами показатель характеризует динамику функций (полномочий), закрепленных в положении о налоговом органе по годам. Число функций характеризует нагрузку на налоговый орган. Все функции считаются равнозначными. Позитивно оценивается рост значений показателя.

- 2) доля численности служащих налоговых органов среди гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) (%)¹⁹;
- 3) доля служащих налоговых органов с высшим образованием (%)²⁰;
- 4) доля служащих налоговых органов в возрасте до 40 лет (%)²¹;
- 5) соотношение среднего уровня заработной платы служащих налоговых органов и гражданских служащих в ФОИВ (%)²²;
- 6) доля затрат на налоговые органы в федеральном бюджете (%)²³.

Надежность предложенного набора показателей протестирована двумя методами: коэффициент детерминации (объясненная дисперсия) принял значение 0,79, а коэффициент альфа Кронбаха 0,77. Таким образом, предложенный состав показателей достаточно информативен для описания тенденции в анализируемой сфере. После нормирования показателей рассчитывается индекс развития налоговой службы (I_{pa}) по формуле (2):

$$I_{pa} = \frac{1}{T} \sum_t \frac{1}{I} \sum_i \frac{\sum_{i \in a} X_{t,i}}{\sum_i X_{t,i}}, \quad (2)$$

где: а – налоговый орган; I – число показателей, характеризующих развитие налоговой службы; $X_{t,i}$ – значение показателя i за год t; T – общее число лет.

Сопоставление индексов (1) и (2) позволяет определить степень соответствия описываемых ими процессов в анализируемые годы. Ситуация роста

¹⁹ Показатель отражает уровень бюрократизации налоговой службы. Оптимизация численности служащих происходит перманентно. Во многих методиках численность служащих обусловлена суммой собранных ими платежей (см.: Методики оценки эффективности контрольной работы управлений Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России) по субъектам Российской Федерации и территориальных органов ФНС России в 2002–2009 годах.). Для целей нашего исследования такой подход неприменим, так как полученные значения подвержены влиянию инфляции. Рассмотрение числа служащих на фоне изменения федеральной государственной службы в целом дает более объективную картину. В качестве исходных данных использованы статистические формы «Численность и оплата труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств)», «Численность и оплата труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне». Позитивно оценивается снижение значений данного показателя.

²⁰ Показатель характеризует образовательный уровень служащих и привлекательность налоговой службы для трудоустройства лиц с высшим образованием. Позитивно оценивается рост значений данного показателя.

²¹ Показатель характеризует привлекательность налоговой службы как места трудоустройства молодежи. Позитивно оценивается рост значений показателя.

²² Данный показатель отражает уровень адекватности материального вознаграждения государственных служащих. Для расчета показателя используется статистическая форма «Численность и оплата труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств)», «Численность и оплата труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне». Позитивно оценивается рост значений данного показателя.

²³ Показатель отражает экономическую (бюджетную) эффективность налоговых органов. Источниками данных служат статистическая форма «Исполнение расходной части федерального бюджета Российской Федерации» и тексты законов об исполнении федерального бюджета за все анализируемые годы, в которых выявлены расходы на оплату труда работников налоговых органов, с учетом действовавших правил бюджетной классификации. Позитивно оценивается снижение значений данного показателя.

значений обоих индексов при высокой степени их статистического соответствия считается оптимальной, а обратная ситуация – негативной. Рассогласование в динамике индексов будет указывать на наличие скрытых переменных, не учтенных методикой, что потребует ее корректировки.

Преимущества методики: 1) объективность; 2) простота; 3) функциональность. Ограничения: 1) для повышения точности анализ должен проводиться в течение длительного времени; 2) ряд функций налоговых органов не отражен, так как они не осуществлялись изначально; 3) выявленные количественными методами связи требуют качественной интерпретации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Процессы развития налоговой системы

Опираясь на экспертные наработки (Мау, 2018), выделим три этапа развития налоговой системы в постсоветский период.

В 1991–1999 годах шло становление налоговой системы. Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации»²⁴ (1991 год) определены понятие, виды и уровни налогов, их ставки, права и обязанности налогоплательщиков и налоговых органов. Верховным Советом Российской Федерации приняты до полутора десятков налоговых законов, вступивших в силу с 1992 года. Переходный характер экономики обусловил корректировки налоговой системы. К середине 1990-х годов ее регулировали более 800 федеральных нормативных правовых актов.

Основные тенденции этого периода:

- 1) введение и последующая отмена федеральным центром права регионов вводить собственные налоги («налоговый сепаратизм»);
- 2) возможность уплаты налогов как деньгами, так и обязательствами;
- 3) уклонение от уплаты налогов (офшоризация, обналичивание, бартерные сделки), вызванное правовыми пробелами и ростом налоговой нагрузки²⁵;
- 4) неустойчивая налоговая политика (многочисленные льготы, отсрочки, вычеты, налоговые амнистии, реструктуризации задолженности)²⁶.

В период *после 2000 года* началось применение НК РФ²⁷. В части 1 юридически закреплены единство экономического пространства, базовые понятия (объект налогообложения, налоговая база), принципы деятельности, права и обязанности различных участников налоговых отношений.

Налоговая реформа, предусмотренная в проекте «Стратегии социально-

²⁴ Об основах налоговой системы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 27.12.1991 № 2118-1. URL: <https://base.garant.ru/10102518/> (дата обращения: 10.09.2019).

²⁵ Если в 1992 году было возбуждено лишь 147 уголовных дел о налоговых преступлениях, то в 1993 году уже 1242 (рост в 8,4 раза, по данным Росстат).

²⁶ Реструктуризация налоговых обязательств проводилась в 1993, 1996, 1997, 1998 (дважды) и в 1999 годах.

²⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10900200/> (дата обращения: 19.09.2019).

экономического развития Российской Федерации до 2010 года» (документ не был официально утвержден), предполагала такие ключевые меры, как упрощение налогообложения; введение плоской шкалы налога на доходы физических лиц (НДФЛ); снижение ставки налога на прибыль; введение регрессивной шкалы единого социального налога; отмена налогов с продаж и оборота; введение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ); развитие специальных налоговых режимов²⁸; централизация²⁹. Эти меры были в основном реализованы.

В период *после 2010 года* господствуют следующие тенденции развития налоговой системы: 1) интеграция с другими направлениями экономической политики³⁰; 2) появление новых налогов и налоговых режимов; 3) гибкость при взыскании задолженности (аудит, досудебное урегулирование, зачет).

Основные события развития налоговой системы находят отражение в динамике статистических показателей (табл. 2). Выявлены значимые статистические связи в динамике ряда показателей: доля налоговых поступлений положительно коррелирует с ростом числа юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ИП) (коэффициенты 0,66 и 0,71 при $p < 0,001$) и отрицательно – с собираемостью и количеством налогов (–0,62 и –0,82). Собираемость отрицательно коррелирует с числом ИП и количеством налогов (–0,75 и –0,52), а число юридических лиц – с количеством налогов (–0,88). Эти связи логически объяснимы.

Доля собранных налогов от ВВП достигла минимума в 1999 году (25 %); максимальное значение (почти 40 %) отмечено в 2006–2007 годах. Доля налоговых доходов бюджета принимала максимальные значения в 2000–2001 и 2004 годах (свыше 70 %), а минимума достигала в 1993 и 2011–2014 годах (менее 40 %). В анализируемый период наиболее существенно увеличился вклад в бюджетную систему налогов и сборов за добычу и использование природных ресурсов (в 7,3 раза), страховых взносов (в 3,4 раза) и имущественных налогов (в 3 раза). Увеличился на несколько процентов вклад подоходного налога, налога на совокупный доход и акцизов. Напротив, значительно сократилась доля налога на добавленную стоимость (НДС) (в 2,3 раза) и налога на прибыль (в 2,7 раза). В целом доля прямых налогов увеличилась с 47 до 63 %, а доля косвенных снизилась с 41 до 20 % доходов консолидированного бюджета.

²⁸ Специальные налоговые режимы: единый сельхозналог (глава 26.1 НК РФ с 2002 года), упрощенная система налогообложения (глава 26.2 НК РФ с 2001 года), единый налог на вмененный доход (глава 26.3 НК РФ с 2003 года), соглашения о разделе продукции (глава 26.4 НК РФ с 2003 года), патентная система (глава 26.5 НК РФ с 2013 года).

²⁹ «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на 2001–2005 годы» (постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584) указывала, что собственные налоги покрывают менее 15 % расходных потребностей региональных и местных бюджетов, поэтому необходимо повышение роли региональных и местных налогов и переход субфедеральных бюджетов на самофинансирование. Однако роль трансфертов из бюджетов более высокого уровня и сегодня остается значительной.

³⁰ Это выразилось во включении налоговой сферы в общий контекст экономической политики (см. Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2015–2024 годы в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 370).

Таблица 2 / Table 2

Описательная статистика развития налоговой системы / Descriptive statistics of tax system development

Показатели	Доля налоговых поступлений от всех доходов консолидированного бюджета, %	Отношение суммы собранных налогов и сборов к ВВП, %	Фактическая налоговая нагрузка на бизнес, %	Собираемость налогов и сборов, %	Число ИП (включая крестьянские (фермерские) хозяйства), млн	Число предприятий и организаций (без филиалов), млн	Количество налогов, сборов, пошлин, взносов, ед.
Среднее	59	32	1	1	3	4	27
Стандартное отклонение	9	4	1	0	1	1	12
Максимум	78	40	2,7	0,99	5	5	49
Минимум	49	25	0,64	0,79	2	1	16
Коэффициент вариации	74	14	1	0	1	2	155
Темп роста значений показателей по периодам, %							
1992–1999	97,4	85,5	120,2	82,9	211,3	322,4	125,6
2000–2009	70,3	122,0	113,3	113,1	68,9	158,0	37,8
2010–2018	86,2	96,1	92,8	98,7	97,7	114,4	76,2
1992–2018	83,7	122,4	129,0	97,7	154,8	468,3	53,8

Пиковые значения показателя налоговой нагрузки отмечены в 1996 и 1998 годах, когда сумма налогов в 2 раза превышала прибыль предприятий. Минимальный уровень нагрузки отмечен в 1992, 2006 и 2016 годах. Очевидно, что усиление налоговой нагрузки происходит при обострении кризисных явлений в экономике. Уровень собираемости налогов снижался в 1990-е годы и достиг минимума в 1995 и 1998 годах (менее 80 %). В дальнейшем собираемость улучшилась и с 2005 года не опускается ниже 95 %, однако сохраняется резерв для повышения до уровня 1992–1993 годов, когда она превышала 99 %.

Число зарегистрированных юридических лиц в России возросло в 1992–2005 годах более чем в 5 раз. Число налогов и сборов увеличилось в 1992–1999 годах с 39 до 49. В ходе налоговой реформы оно резко снизилось, достигнув минимума (16) в 2010–2011 годах, а в последнее десятилетие появились новые налоги и налоговые режимы³¹, и их общее число к 2019 году составило 21.

Рассчитав значение индекса развития налоговой системы, мы выяснили, что максимальные значения они принимал в 2006 и 2010 годах (более 119 %), а минимальные – в 1996–1998 годах (ниже 80 %). В 1993–2003 годах индекс принимал отрицательные значения. В 2018 году он находился на уровне, сопоставимом с 2008 и 2015 годами (112 %), а за весь период его значение увеличилось на 8 %.

Развитие налоговой службы

Развитие налоговых органов происходило параллельно с изменениями в налоговой системе.

В *первый период* регулирование и контроль в налоговой сфере осуществляла Государственная налоговая служба (ГНС). Выделившись из ГНС СССР³² в 1991 году, ГНС первоначально находилась в двойном подчинении Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и лишь со временем была отнесена к ведению последнего. Закон Российской Федерации 1991 года «О налоговых органах»³³ заложил основы организации налоговой службы – ее задачи, права, обязанности и основные гарантии. Налоговые органы определены в нем как единая централизованная система, а материальные выплаты и гарантии их работникам увязаны со стандартами МВД³⁴. Для налоговых служащих введена форменная одежда и классные чины.

³¹ Патентная система (2012 год), торговый сбор и налог на имущество физических лиц (2014 год), страховые взносы (2016 год), налог на дополнительный доход (2018 год).

³² О государственной налоговой службе [Электронный ресурс]: Постановление Совета министров СССР от 24.01.1990 № 76. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&b ase=ESU&n=4921#038930299193605356> (дата обращения: 19.09.2019).

³³ О налоговых органах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 21.03.1991 № 943-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49/ (дата обращения: 20.08.2019).

³⁴ Например, статья 17 предусматривала выплату пособия в размере 5-летнего денежного содержания при получении налоговым служащим увечий и 10-летнего пособия семье в случае гибели служащего. Налоговые служащие имели обязательное социальное страхование, им полагались гарантии в случае увольнения и др.

В 1992 году в структуре ГНС создано Главное управление налоговых исследований, в 1993 году преобразованное в Федеральную службу налоговой полиции – самостоятельный правоохранительный орган, функции которого в 2003 году переданы МВД. ГНС наладила взаимодействие с таможенными, правоохранительными и финансовыми органами в части налогового контроля, организовала учет налогоплательщиков, начала применение вычислительной техники, закупленной по международному займу³⁵.

Во *второй период* функции в данной сфере осуществляло Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России). В изменении статуса ГНС до министерства выразилось повышение значимости налогового администрирования в политике правительства. МНС России взяло курс на информатизацию и централизацию, реализуя Федеральную целевую программу «Развитие налоговой системы (2002–2004 годы)»³⁶. В этот период были созданы центры обработки данных в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Волгограде и Кемерово. Модернизация налоговых органов стала ранним примером проектного управления в публичной сфере страны. Вместе с тем, отсутствие четких критериев затрудняет оценку эффективности МНС России³⁷.

В *третий период*, в ходе административной реформы, МНС России в 2004 году было преобразовано в Федеральную налоговую службу – ФНС России, подведомственную Министерству финансов Российской Федерации. На ФНС России была возложена реализация положений НК РФ, которые вступали в силу в тот период (в их развитие принято более 40 правовых актов). ФНС России стала уполномоченным органом в сфере валютного контроля, применения контрольно-кассовой техники, оборота подакцизных товаров, регистрации юридических лиц и ИП, банкротства³⁸.

Изменения в налоговой сфере требуют периодической оптимизации структуры и численности аппарата ФНС России: за 14 лет структура цен-

³⁵ Об утверждении соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта модернизации налоговой службы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25.05.1995 № 527. URL: <https://base.garant.ru/6190281/> (дата обращения: 20.08.2019).

³⁶ На реализацию Федеральной целевой программы было выделено 16,9 млрд руб., включая 6,9 млрд руб. из федерального бюджета, 3 млрд руб. (100 млн долл.) займа МБРР и 7 млрд руб. средств из региональных и местных бюджетов.

³⁷ В Федеральной целевой программе указано, что «для оценки эффективности результатов реализации Программы будут использованы показатели, предусмотренные в настоящее время налоговой статистической отчетностью, а также дополнительно разработанные показатели». Однако к завершению программы большинство показателей не имели механизмов измерения. См.: *Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности и целевого использования займа № 4680-0-RU МБРР по проекту «Модернизация налоговой службы - 2» в Федеральном центре проектного финансирования, Федеральной налоговой службе и ее структурных подразделениях: Межрегиональной инспекции ФНС России по централизованной обработке данных (г. Москва) и Межрайонной инспекции ФНС России по централизованной обработке данных по Нижегородской области»* // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2008. № 4 (апрель). С. 82–96.

³⁸ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 30.09.2004 № 506. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49673/ (дата обращения: 19.09.2019).

трального аппарата изменялась 7 раз, а территориальных органов – 4 раза. В ходе информатизации создан Федеральный информационный адресный ресурс (2011 год), введена автоматизированная система «Налог-3» и подача деклараций онлайн (2013 год). В контрольно-надзорной деятельности ФНС России введен риск-ориентированный подход (2016 год), после чего число выездных проверок сократилось в 2 раза, а поступления налогов выросли.

Рассмотрим показатели деятельности налоговых органов (табл. 3).

Выявлена статистическая связь количества функций налоговых органов с долей работников с высшим образованием и в возрасте до 40 лет (коэффициенты корреляции 0,83 и 0,58 при $p < 0,001$) и двух последних показателей друг с другом (0,83). В свою очередь, численность работников отрицательно коррелирует с вышеназванными показателями (–0,69 и –0,89). Это означает, что привлечение молодых и образованных кадров способствует исполнению большего числа функций меньшим количеством сотрудников.

Объем функций налоговой службы в анализируемый период возрос в 2,3 раза, что объясняется расширением предмета ведения. Доля от числа всех функций ФОИВ (Клименко и Минченко, 2016) колебалась в пределах от 1 % (1996 год) до 1,9 % (2018 год). Между числом изменений в НК РФ по годам и количеством функций ФНС России выявлена сильная положительная корреляция ($k=0,87$, $p < 0,01$), что указывает на закономерный характер изменения функций и корректность полученных нами данных.

Численность налоговых служащих всего СССР в 1990 году составляла 65 тыс. чел. В июне 1991 года штат московской налоговой инспекции состоял из трех человек. В 1992 году ГНС был установлен штат в 100 тыс. единиц. До 1998 года численность ГНС росла, достигнув почти 200 тыс. сотрудников. Минимальной была численность служащих ФНС России в 2013 году – 126 тыс. чел. Центральный аппарат был больше всего в 1997 году (1095 чел.), меньше всего в 1992–1994 и 2008 годах (менее 600). В 1998 году в налоговых органах были заняты $\frac{2}{3}$ всех служащих ФОИВ, или 0,3 % занятых в экономике страны, или 0,13 % численности населения. Минимальные значения отмечены в 1992 и 2013–2016 годах: 26–29 % служащих ФОИВ, 0,14–0,18 % занятых и 0,06–0,08 % населения. Хотя впоследствии наметилась тенденция к новому росту, но в целом с 1993 года налоговых служащих стало меньше на 21 %.

Качественный состав служащих улучшился по таким показателям, как доля лиц с высшим образованием (рост почти на 30 %) и доля работников младше 40 лет (рост на 9 %). Если первый показатель возрастал неуклонно, то приток молодежи на службу уменьшался в 1992–1998 годах, а с 2009 года наблюдается стагнация показателя на уровне около 60 %.

Уровень оплаты труда налоговых работников являлся одной из острейших проблем. В 1992–1997 годах он приближался к средней зарплате по стране, но был ниже среднего в системе ФОИВ. Имели место задержки заработной платы инспекторов. Правительство делало попытки увязать уровень оплаты служащих с результатами деятельности. В 1991–1999 годах действовал фонд развития налоговой службы, куда направлялось от 10 до 45 % сумм дополнительно взысканных платежей в бюджет, или 0,75–0,9 % от суммы собранных налогов. На премирование, как правило, отводилось 25 % средств фонда,

Таблица 3 / Table 3

Описательная статистика развития налоговой службы / Descriptive statistics of tax service development

Показатели	Количество функций налогового органа, ед.	Доля численности служащих налоговых органов от численности служащих в ФОИВ, %	Доля служащих налоговых органов с высшим образованием, %	Доля служащих налоговых органов в возрасте до 40 лет, %	Соотношение уровня заработной платы служащих налоговых органов и служащих в ФОИВ, %	Доля затрат на содержание налоговых органов от расходов федерального бюджета, %
Среднее	81,4	40,1	79,5	51,9	116,7	0,6
Стандартное отклонение	19,8	11,1	9,6	8,3	17,5	0,2
Максимум	130	66,2	94,0	60,2	151,6	0,9
Минимум	56	26,6	65,0	38,0	77,1	0,2
Коэффициент вариации	390,6	123,6	91,3	69,3	306,0	0,0
Темп роста значений показателей по периодам, %						
1992–1999	112,5	215,4	110,8	78,0	69,3	280,8
2000–2009	125,0	63,6	116,7	150,6	110,0	61,5
2010–2018	156,6	106,8	108,0	98,1	107,5	84,6
1992–2018	232,1	125,6	144,6	118,0	81,5	269,2

а остальные – на капитальные вложения. С 2007 года в ФНС и еще двух федеральных службах введена система оплаты труда работников по результатам деятельности, при которой премии выплачиваются сверх установленного размера фонда оплаты труда³⁹.

Уровень оплаты в налоговых органах колебался от 77 % до 151 % к средней оплате в ФОИВ. Уровень оплаты в центральном аппарате налоговых органов варьировал от 163 % (2006 год) до 70 % (2004 год) от среднего по ФОИВ; на уровне территориального аппарата соотношение было от 76 % (1993 год) до 132 % (2017 год). По отношению к средней зарплате в экономике оплата в налоговых органах, за исключением 1993 года, всегда была выше.

Финансирование налоговых органов было минимальным по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета в 1995–1996, 1998–1999, 2012–2013 и 2017–2018 годах (менее 0,5 %), максимальным – в 1997 и 2003 годах (выше 0,9 %). Относительно расходов на ФОИВ расходы на налоговые органы варьировали от 20 % до 73 %, а в среднем находились на уровне 45 %.

ОБСУЖДЕНИЕ

Агрегирование показателей позволило рассчитать индексы развития налоговых органов, которые принимали отрицательные значения в 1993–2005 годах (минимум в 2000 году – 92 %) и к 2018 году выросли до исторического максимума (125 %). Снижение темпов роста отмечено в 2010 и 2013–2014 годах.

Рассмотрим соотношение динамики исследуемых индексов (рисунок).

Выявлены следующие основные закономерности.

1. Между индексами развития налоговой системы и налоговой службы выявлена статистически значимая положительная связь ($k=0,76$, $p<0,0001$). Гипотеза о существовании взаимосвязи развития налоговой системы и службы в налоговых органах нашла эмпирическое подтверждение и при построении регрессии ($\text{Prob}<0,0001$, $R^2=0,58$, $\text{const}=27,4$, $\text{coef.}=0,81$).

Для ответа на вопрос о причине наблюдаемых изменений рассчитаем корреляционные связи с временным лагом зависимой переменной, чтобы учесть фактор инерционности. Выяснено, что коэффициент корреляции индексов снижается с 0,76 до 0,48 при смещении значений индекса развития налоговых органов в качестве зависимой переменной и растет до 0,89 при смещении индекса развития налоговой системы. Этот результат можно интерпретировать таким образом, что изменения в системе налоговых органов в 89 % случаев позитивно коррелируют с направлением развития налоговой системы с временным лагом 3 года. Эти закономерности следует учитывать при планировании будущих изменений.

Целесообразно заложить в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование

³⁹ О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25.09.2007 № 611. URL: <https://base.garant.ru/191858/> (дата обращения: 20.08.2019).

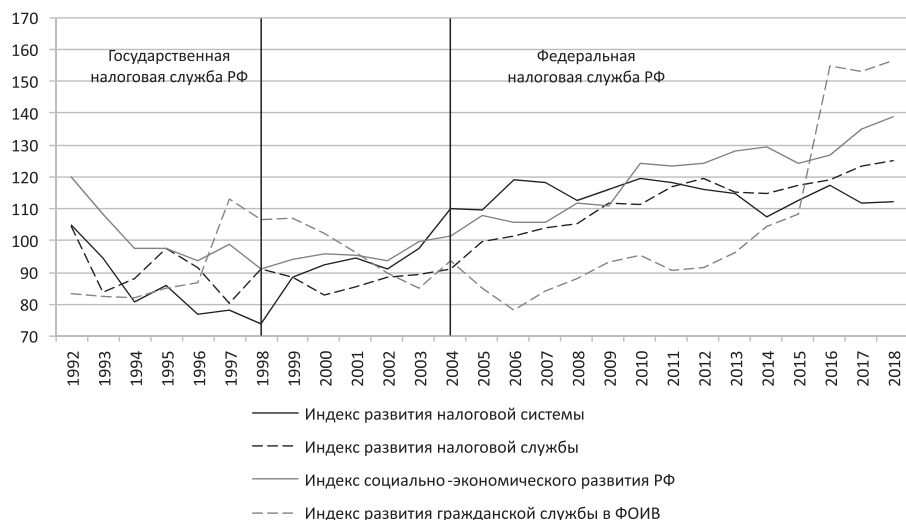


Рис. Динамика индексов развития налоговой системы, развития налоговых органов, социально-экономического развития Российской Федерации и развития федеральной государственной гражданской службы (1992–2018 годы), % / Fig. Dynamics of development indices for tax system, tax service, Russia's socio-economic development and federal public services, 1992–2018, %

финансовых рынков»⁴⁰ необходимость фиксации последствий программных мероприятий структурными подразделениями налоговой службы с отчетным периодом за три последних года, с переходящими показателями при смене целевых программ. В настоящее время мониторинг реализации программ, согласно норме постановления Правительства Российской Федерации 2010 года «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»⁴¹, фактически прекращается после завершения программы, и реализация следующего документа начинается как бы с «чистого листа», что неверно, учитывая инерционность изменений в экономике и системе государственного управления.

Кроме того, на уровне мотивации отдельных государственных служащих мы бы рекомендовали ввести интегральный показатель дополнительного материального стимулирования и фонд премирования по результатам работы служащих за последние три года. Это создало бы у них понимание ответственности за долгосрочные результаты своей работы.

⁴⁰ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.04.2014 № 320. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544234/> (дата обращения: 14.09.2019).

⁴¹ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 02.08.2010 № 588. URL: <https://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 14.09.2019).

2. Изучение статистических связей между названными показателями по периодам показало, что связи между индексами находились на высоком уровне в 1992–1999 годах (коэффициент корреляции 0,5, оба индекса снижались) и особенно в 2000–2009 годах ($k=0,87$, одновременный рост индексов в 2000–2006 годах). С 2010 года наблюдается рассогласование динамики индексов ($k=-0,32$).

В период существования ГНС (1992–1998 годы) статистическая связь индексов составляла 0,52, а при однолетнем смещении индекса развития налоговой системы увеличилась до 0,62. В годы деятельности МНС России (1998–2004 годы) статистическая связь индексов была минимальной (0,001), при однолетнем смещении индекса развития налоговой системы возросла до 0,35, а при двухлетнем – до 0,52. После создания ФНС России в 2004 году характер связи ухудшился: 0,07 при однолетнем смещении индекса развития налоговой системы $-0,09$ и при двухлетнем смещении $-0,63$. Изучение индекса развития налоговых органов в качестве зависимой переменной не приводит к усилению статистической связи.

Таким образом, глобальный минимум индексов развития налоговой системы и налоговой службы отмечен в 1997–1999 годах, т. е. во время преобразования ГНС в МНС России. Реализация комплекса мер в 2000–2003 годах способствовала улучшениям в налоговой системе. Изучение хронологии событий позволяет предположить, что главными факторами изменений стали введение НК РФ, НДПИ и НДС, появление реестра налогоплательщиков, реестра юридических лиц и реестра ИП, отмена оборотных налогов, разграничение полномочий центра и регионов.

Глобальный максимум индекса развития налоговой системы отмечен в 2006 году; радикальных изменений в тот год не отмечено, но накопленный эффект, вероятно, дали предшествующие изменения, главным образом упрощение налогообложения и уменьшение количества налогов и сборов. В дальнейшем общеэкономические кризисы 2008–2009 годов и 2014 года способствовали снижению значений данного индекса. Что касается налоговой службы, то исторический максимум ее развития отмечен в 2017–2018 годах, что стало следствием многолетней оптимизации органов ФНС России.

Наблюдаемое в последние годы рассогласование динамики развития налоговой системы и налоговой службы вызвано, на наш взгляд, посткризисным замедлением экономического роста и негативными тенденциями в государственном регулировании (усиление налоговой нагрузки на бизнес, появление новых налогов). Все это указывает вектор дальнейших изменений.

В этой связи целесообразны такие меры, как рост собираемости НДС путем ликвидации «серых» схем оплаты труда, особенно в малом и среднем бизнесе. Эти меры ФНС России должна реализовать совместно с органами Роструда. Параллельно должно происходить расширение практики безналичных расчетов, делающее транзакции подконтрольными. Но главным источником роста налогооблагаемой базы является повышение благосостояния граждан. Мультипликативный эффект дают инвестиции в инфраструктуру, создание новых рабочих мест. Эти меры требуют системных изменений регуляторной среды, в частности развития закупочного законодательства, повы-

шения эффективности бюджетных расходов. Компании в приоритетных отраслях экономики (обрабатывающая индустрия, цифровые технологии) должны получать преференции в пределах тех расходов, которые они реально несут, и тех налогов, которые должны платить. В качестве первоочередной меры видится введение упрощенной системы оформления и отчетности (например, отмена архаичного института физического адреса места нахождения). Другая мера – введение вычета (возмещения) по НДС для молодых специалистов, получивших образование по востребованному для российской экономики направлению и работающих по специальности.

3. Наблюдается взаимосвязь в динамике индексов социально-экономического развития Российской Федерации и развития федеральной государственной гражданской службы (коэффициент корреляции 0,53, $p=0,004$)⁴².

В свою очередь, теснота статистической связи в динамике индексов развития налоговой системы и социально-экономического развития Российской Федерации составляет 0,73, $p<0,0001$; это означает, что развитие налоговой системы обуславливает динамику социально-экономического развития.

Выявленную закономерность можно использовать при проектировании изменений в системе государственной службы в целом и службы в налоговых органах в частности. При наличии системы показателей оценки эффективности ФНС России показатели оценки индивидуальной служебной деятельности ее работников недостаточно ориентируют их на достижение целей организации. В преодолении этого пробела видится ресурс повышения эффективности деятельности ФНС России. Показатели оценки результативности деятельности руководителей следует поставить в зависимость от динамики процессов социально-экономического развития в налоговой сфере.

В рамках совершенствования законодательства о государственной гражданской службе необходимо усиливать взаимосвязь между получением образования по специальности (направлению) профессиональной служебной деятельности. Кроме того, целесообразно увязывать должностной рост служащих с получением профильного образования более высокого уровня (магистратура, МРА, МВА, аспирантура) и (или) стажем службы в ведомстве. В настоящее время подобные требования отсутствуют, что открывает простор для произвольных назначений на руководящие должности и снижает мотивацию служащих на не руководящих должностях к профессиональному и должностному росту, длительной и безупречной службе в органах ФНС России.

4. Отмечено существование статистических связей между развитием налоговой системы и общим вектором социально-экономического развития Российской Федерации. На первичность налоговых изменений по отношению к изменениям в экономике указывает то, что коэффициент корреляции соответствующих индексов возрастает с 0,73 до 0,82 при смещении индекса социально-экономического развития Российской Федерации на два года. Наконец, связь

⁴² Индекс социально-экономического развития Российской Федерации рассчитан авторами по 410 статистическим показателям, отраженным в документах стратегического планирования. Показатели и методика для расчета индекса развития государственной службы в ФОИВ аналогичны используемым для налоговой службы (Борщевский, 2018).

между индексами развития налоговых органов и социально-экономическим развитием страны находится на очень высоком уровне ($k=0,91$ и $0,95$ при смещении значений второго индекса на 1 год). Интерпретация данной связи сводится к тому, что эффективность налоговых органов оказывает существенное, хотя и опосредованное влияние на экономику, и этому вопросу следует уделять пристальное внимание как лицам, принимающим решения, так и экспертам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании вышеизложенного мы рекомендуем следующие правовые изменения:

1) Упрощение правоприменительной практики по ст. 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» и ст. 171 Уголовного кодекса Российской Федерации «Незаконное предпринимательство». Речь идет об административных мерах при первой фиксации такого правонарушения в случае добровольной регистрации ИП или юридического лица и ведения ими предпринимательской деятельности не менее двух отчетных периодов. Сложность доказательства «извлечения прибыли» и «неоднократности» в рамках действующей нормы приводит к тому, что многие сферы предпринимательства остаются в тени.

2) Поддержка предпринимателей, зарегистрированных впервые и действующих менее года (особенно по специальным режимам «Налог на профессиональный доход» и «Патент»), в форме сниженных налоговых ставок и ослабленного начисления пеней на период «привыкания» к предпринимательской деятельности. В органах ФНС России целесообразно выделение функциональных подразделений и «горячих линий» для сопровождения исключительно данной группы клиентов.

3) Препятствование недополучению бюджетом налогов и сборов из-за завышения количества субъектов предпринимательства. Федеральный закон 2001 года «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁴³ наказывает налогоплательщиков только принудительной ликвидацией в качестве субъекта предпринимательства. Однако ликвидация юридического лица происходит достаточно долго, чтобы недобросовестный налогоплательщик заложил процессуальные сроки в цикл открытия и закрытия фиктивных фирм. Необходимо процедурно отделить добросовестных налогоплательщиков от фирм-однодневок, введя промежуточное наказание («временное прекращение деятельности хозяйствующего субъекта»), мешающее хозяйственной деятельности злоумышленника.

Правовые особенности данной санкции:

– основание для наложения: непредставление отчетности в течение шести месяцев, предоставление нулевой отчетности в течение девяти меся-

⁴³ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс]: Федер. закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12123875/> (дата обращения: 15.09.2019).

цев или наличие непогашенных задолженностей в бюджет в течение шести месяцев;

- правовые последствия для предпринимателя: приостановление действия лицензий, договоров (исключая трудовые и кредитные договоры), прекращение начисления налогов, взносов, штрафов и пеней (во избежание начисления заведомо невзыскиваемой задолженности), открытое информирование бюджетных контрагентов через сервисы госуслуг; фиксирование в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) срока фактической деятельности за исключением периодов временного прекращения деятельности (станет бесполезным открытие «резервных» юридических лиц «на будущее»).

4) Сохранение специального налогового режима «Единый налог на вмененный доход» (ЕНВД), отмененного после 2020 года⁴⁴, для налогоплательщиков, в отношении которых еще не отработан механизм администрирования. Полная же отмена ЕНВД приведет к перемещению части бизнеса в «тень».

Кроме того, мы рекомендуем введение новых специальных режимов в тех сферах, которые находятся в «черной» или «серой» зоне. Например, арендодатели жилых помещений формально подпадают под обязанность платить НДС от суммы арендной платы, но в обмен на это не получают ничего равноценного. Надежные российские банки принимают вклады населения под 4–4,5 % годовых, и такой же или меньшей должна быть комфортная ставка «налога на сдачу жилья». Рекомендуемые особенности:

- разовая регистрация в многофункциональном центре в качестве налогового агента;
- фиксация отсчета налогового периода после отправки фотографии договора и паспорта арендатора в интернет-приложении;
- арендодатель должен получить проверку и контроль личности арендатора на криминальный след и прописанную законом процедуру выселения проблемного арендатора силами полиции или судебных приставов при обращении добросовестного налогоплательщика-арендодателя;
- арендатор, в свою очередь, должен получать право подтверждения места проживания при обращении в муниципальные и государственные органы.

Апробированный в статье подход к оценке эффективности налоговых органов на фоне динамики развития налоговой системы при всех упомянутых ограничениях представляется перспективным для выявления закономерностей в развитии исследуемого объекта, которые могут быть использованы для оценки эффективности налоговой политики и реформирования государственной службы в налоговых органах.

⁴⁴ О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.06.2012 № 97-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70194788/> (дата обращения: 15.09.2019).

Библиографический список

Амбросьева Т. Г. Фискальная эффективность налогообложения и показатели ее оценки // Вестник Екатеринбургского института. 2010. № 1. С. 9–11.

Аристархова М. К., Шеина А. Ю. Концепция оценки деятельности налоговых органов // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 2. С. 79–83.

Барабашев А. Г., Макаров А. А., Макаров И. А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 7–38.

Борищевский Г. А. Трансформация института государственной бюрократии: от советского опыта к современности // Политическая наука. 2018. № 1. С. 223–248.

Бредихина К. В., Бадеева Е. А., Сазонова И. В. Эффективность деятельности налоговых органов РФ: подходы к ее оценке и планированию // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2017. № 4. С. 17–27.

Васильев С. В. Налогообложение в России в период перехода к рыночной экономике и налоги как инструмент государственного регулирования экономики в конце XX и начале XXI столетий // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 10–1. С. 32–41. DOI: 10.24411/2411-0450-2018-10054.

Гмурман В. Е. Теория вероятностей и математическая статистика. 9-е изд. М.: Высшая школа, 2003. 479 с.

Гурвич Е. Т., Суслина А. Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 22–33.

Игнатьев И. Ю. Оценка налоговой нагрузки предприятия по методике Федеральной налоговой службы // Дискуссия. 2015. № 7. С. 32–37.

Клименко А. В., Минченко О. С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 7–37.

Литвинова В. В. Налоговый потенциал территории и его оценка [Электронный ресурс] // Иннов: электронный научный журнал. 2017. № 4. С. 1–14. URL: <https://www.innov.ru/science/economy/nalogovyy-potentsial-territorii-i-e/> (дата обращения: 25.11.2019).

Мау В. А. Экономика и политика России год за годом (1991–2009). М.: Дело, 2018. 440 с.

Мишустин М. В. Факторы роста налоговых доходов: макроэкономический подход // Экономическая политика. 2016. Т. 11, № 5. С. 8–27.

Мороз В. В., Мороз С. В. Показатели эффективности работы налоговых органов // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 2. С. 50–52.

Прикладная статистика: Классификации и снижение размерности / Под ред. С. А. Айвазяна. М.: Финансы и статистика, 1989. 607 с.

Соболева Г. В., Дюкина Т. О. Оценка результативности налогового администрирования в Российской Федерации // Вестник Финансового университета. 2013. № 6. С. 21–34.

Тихонова А. В., Дзюба Д. В. К вопросу об оценке эффективности налогового контроля // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16, № 4. С. 746–755.

Хафизова А. Р. Показатели оценки эффективности деятельности налоговых органов: обзор существующих подходов // Финансы и кредит. 2012. Т. 18, № 31. С. 18–24.

Aguzarova L. A., Aguzarova F. S. Planning of tax payments as a factor of economic growth // European Research Studies Journal. 2018. Vol. 21, № 2 (Special). P. 195–206.

Andrle M., Hebous Sh., Kangur A. et al. Italy: toward a growth-friendly fiscal reform // IMF Working Papers. 2018. № 18/59. 38 p.

Bird R. M. Fiscal decentralization and decentralizing tax administration: different questions, different answers // Comparing fiscal federalism / Ed. by A. Valdesalici, F. Palermo. Leiden: Brill Nijhoff, 2018. P. 190–220.

Boumans D., Fuest C., Krolage C. et al. Expected effects of the US tax reform on other countries: global and local survey evidence // CESifo Working Papers. 2019. № 7491. 23 p.

Cagala T., Rincke J., Cueva A. T. Administrative efficiency and tax compliance // Proceedings of the 110th Annual Conference on Taxation (Philadelphia, Pennsylvania, US, November 9–11, 2017). Vol. 4. Red Hook, NY: Curran Associates, Inc., 2018. P. 2648–2677.

Chaikovskaya N. V., Chaikovsky D. V., Terentieva I. V. Methodology of assessment of the control work efficiency of the tax authority // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6, № 6 S3. P. 127–135. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n6s3p127.

Dmitriev O. N., Novikov S. V. Transformation of Russian tax system as part of the integration of the economy into international high-technology production field of socio-economic systems // European Research Studies Journal. 2018. Vol. 21, № 4. P. 400–413.

Fack G., Landais J. The effect of tax enforcement on tax elasticities: evidence from charitable contributions in France // Journal of Public Economics. 2016. Vol. 133, № 3. P. 23–40.

Friedman J., Betor T., Do S. The votes are in: state responses to federal tax reform // The Tax Executive. 2018. Vol. 70. P. 31–43.

Grote M. How to establish a tax policy unit // IMF How to Notes. 2019. № 17/02. 40 p.

Jang S., Eger III R. J. The effects of state delinquent tax collection outsourcing on administrative effectiveness, efficiency, and procedural fairness // American Review of Public Administration. 2019. Vol. 49, № 2. P. 236–251. DOI: 10.1177/0275074018759435.

Shibaeva N. A., Zarudneva A. I., Sozinova A. A. et al. Restructuring of tax liabilities as an upcoming trend of economic diversification in modern Russia // Optimization of the taxation system: preconditions, tendencies and perspectives / Ed. by I. V. Gashenko, Y. S. Zima, A. V. Davidyan. Cham: Springer, 2019. P. 83–89. DOI: 10.1007/978-3-030-01514-5_10.

Slemrod J. Is this tax reform, or just confusion? // Journal of Economic Perspectives. 2018. Vol. 32, № 4. P. 73–96. DOI: 10.1257/jep.32.4.73.

Steshenko J. A., Tikhonova A. V. An integral approach to evaluating the effectiveness of tax incentives // Journal of Tax Reform. 2018. Vol. 4, № 2. P. 157–173. DOI: 10.15826/jtr.2018.4.2.050.

Xiong Z., Li H. Ecological deficit tax: a tax design and simulation of compensation for ecosystem service value based on ecological footprint in China // Journal of Cleaner Production. 2019. Vol. 230, № 1. P. 1128–1137. DOI: 10.1016/j.jclepro.2019.05.172.

Информация об авторах

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

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

Электронный адрес: ga.borshchevskiy@igsu.ru

Облакова Ольга Максимовна – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса, главный специалист-эксперт отдела Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы России по крупнейшим налогоплательщикам № 9, 127051, Россия, г. Москва, Рахмановский пер., 4, стр. 1

ORCID: 0000-0002-6835-7511

ResearcherID: AAG-3712-2020

Электронный адрес: o.oblakova.r9979@nalog.ru

Статья получена 25 декабря 2019 года

UDC 336

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-93-119

INTERRELATION OF TAX SYSTEM AND TAX SERVICE DEVELOPMENT IN RUSSIA

Georgiy A. Borshchevskiy

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

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

E-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru

Olga M. Oblakova

Inter-Regional Inspectorate of Federal Tax Service of Russia
no. 9 for the Largest Taxpayers, 4/1 Rahmanovsky lane,
127051, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-6835-7511
ResearcherID: AAG-3712-2020
E-mail: o.oblakova.r9979@nalog.ru

For citation:

Borshchevskiy, G. A. and Oblakova, O. M. (2020), "Interrelation of tax system and tax service development in Russia", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 93–119, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-93-119.

Introduction. The study of the interrelation of tax system and tax service development in the Russian Federation is presented.

Aims. To assess the efficiency of the Russian tax system in comparison with the development of public service in tax authorities.

Methods. Quantitative methods (e.g. factor analysis, principal component analysis, economic and statistical methods, econometrics, content analysis of legal acts, tabular and graphical visualization, monitoring of tax authorities' performance indicators); qualitative methods (comparative legal and comparative historical analysis).

Results. A comprehensive methodology for assessing the development of the tax system and tax service of the Russian Federation in 1991–2018 has been proposed. The methodology has been tested on statistical data and respective indices have been calculated. A chronology of key events in the tax system and tax authorities development in the Russian Federation has been constructed. The hypothesis of a statistical relationship presence in the development of the tax system and tax authorities has been verified.

Conclusions. The research states a high degree of statistical compliance of the tax system development indices and the tax service indices. Mismatch in the dynamics of the tax system and tax service development in 2014–2018 was caused by both the post-crisis slowdown in economic growth and negative trends in government regulation (the emergence of new taxes, increased tax burden on businesses, etc.). The revealed patterns can be used in assessing the efficiency of tax policy and restructuring the public service in tax authorities.

Keywords: tax system; public service; tax authorities; fiscal policy; reform; efficiency

References

Ambroseva, T. G. (2010), "Fiscal efficiency of taxation and indicators of its assessment", *Vestnik Ekaterininskogo instituta*, no. 1, pp. 9–11.

Aristarkhova, M. K. and Sheina, A. Yu. (2015), "The concept of assessing the activities of tax authorities", *Economics and Management: Research and Practice Journal*, no. 2, pp. 79–83.

Barabashev, A. G., Makarov, A. A. and Makarov, I. A. (2019), "On the improvement of indicative quality assessment of public administration", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 7–38.

Borshchevskiy, G. A. (2018), "Institutional transformation of the Russian state bureaucracy from soviet experience to the modernity", *Political Science (RU)*, no. 1, pp. 223–248.

Bredikhina, K. V., Badeeva, E. A. and Sazonova, I. V. (2017), "Efficiency of the activities of tax bodies of the Russian federation: approaches to its assessment and planning", *Models, systems, networks in economics, engineering, nature and society*, no. 4, pp. 17–27.

Vasilev, S. V. (2018), "Taxation in Russia during the transition to a market economy. Taxes as an instrument of state regulation of the economy at the end of the 20th and beginning of the 21st centuries", *Economy and business: theory and practice*, no. 10–1, pp. 32–41, doi: 10.24411/2411-0450-2018-10054.

Gmurman, V. E. (2003), *Teoriya veroyatnostei i matematicheskaya statistika* [Theory of probability and mathematical statistics], 9th ed., Vysshaya shkola, Moscow, Russia.

Gurvich, E. T. and Suslina, A. L. (2015), "Tax collection trends in Russia: macro-economic approach", *Financial journal*, no. 4, pp. 22–33.

Ignatiev, I. Yu. (2015), "Evaluation of enterprise's tax burden by the method of federal tax service", *Discussion*, no. 7, pp. 32–37.

Klimenko, A. V. and Minchenko, O. S. (2016), "Powers, functions and services of the executive power: correlation, classification and key features", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 7–37.

Litvinova, V. V. (2017), "Territorial tax potential and its evaluation", *Innov: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, no. 4, pp. 1–14 [Online], available at: <https://www.innov.ru/science/economy/nalogovyy-potentsial-territorii-i-e> (Accessed November 25, 2019).

Mau, V. A. (2018), *Ekonomika i politika Rossii god za godom (1991–2009)* [The economy and policy of Russia year after year (1991–2009)], Delo, Moscow, Russia.

Mishustin, M. V. (2016), "Tax revenue growth factors: a macroeconomic approach", *Economic policy*, vol. 11, no. 5, pp. 8–27.

Moroz, V. V. and Moroz, S. V. (2018), "The calculation of the efficiency of the tax authorities", *Economic problems and legal practice*, no. 2, pp. 50–52.

Aivazyán, S. A. (ed.) (1989), *Prikladnaya statistika: Klassifikatsii i snizhenie razmernosti* [Applied statistics: classifications and dimension reduction], Finansy i statistika, Moscow, Russia.

Soboleva, G. V. and Dyukina, T. O. (2013), "Assessment of the tax administration efficiency in the Russian Federation", *Bulletin of the Financial University*, no. 6, pp. 21–34.

Tikhonova, A. V. and Dzyuba, D. V. (2017), "On tax control efficiency evaluation", *Economic Analysis: Theory and Practice*, vol. 21, no. 5, pp. 612–622, doi: 10.24891/ia.21.5.612.

Khafizova, A. R. (2012), "Performance indicators for tax authorities: a review of existing approaches", *Finance and Credit*, vol. 18, no. 31, pp. 18–24.

Aguzarova, L. A. and Aguzarova, F. S. (2018), "Planning of tax payments as a factor of economic growth", *European Research Studies*, vol. 21, no. 2 (Special), pp. 195–206.

- Andrle, M., Hebous, Sh., Kangur, A. et al. (2018), "Italy: toward a growth-friendly fiscal reform", *IMF Working Papers*, no. 18/59, 38 p.
- Bird, R. M. (2018), "Fiscal decentralization and decentralizing tax administration: different questions, different answers", in Valdesalici, A. and Palermo, F. (ed.), *Comparing fiscal federalism*, Brill Nijhoff, Leiden, Netherlands, pp. 190–220.
- Boumans, D., Fuest, C., Krolage, C. et al. (2019), "Expected effects of the US tax reform on other countries: global and local survey evidence", *CESifo Working Papers*, no. 7491, 23 p.
- Cagala, T., Rincke, J. and Cueva, A. T. (2018), "Administrative efficiency and tax compliance", *Proceedings of the 110th Annual Conference on Taxation* (Philadelphia, Pennsylvania, US, November 9–11, 2017), vol. 4, Curran Associates, Inc., Red Hook, NY, US, pp. 2648–2677.
- Chaikovskaya, N. V., Chaikovsky, D. V. and Terentieva, I. V. (2015), "Methodology of assessment of the control work efficiency of the tax authority", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 6, no. 6 S3, pp. 127–135, doi: 10.5901/mjss.2015.v6n6s3p127.
- Dmitriev, O. N. and Novikov, S. V. (2018), "Transformation of Russian tax system as part of the integration of the economy into international high-technology production field of socio-economic systems", *European Research Studies Journal*, vol. 21, no. 4, pp. 400–413.
- Fack, G. and Landais, J. (2016), "The effect of tax enforcement on tax elasticities: evidence from charitable contributions in France", *Journal of Public Economics*, vol. 133, no. 3, pp. 23–40.
- Friedman, J., Betor, T. and Do, S. (2018), "The votes are in: state responses to federal tax reform", *The Tax Executive*, vol. 70, pp. 31–43.
- Grote, M. (2019), "How to establish a tax policy unit", *IMF How to Notes*, no. 17/02, 40 p.
- Jang, S. and Eger III, R. J. (2019), "The effects of State delinquent tax collection outsourcing on administrative effectiveness, efficiency, and procedural fairness", *American Review of Public Administration*, vol. 49, no. 2, pp. 236–251, doi: 10.1177/0275074018759435.
- Shibaeva, N. A., Zarudneva, A. I., Sozinova, A. A. et al. (2019), "Restructuring of tax liabilities as an upcoming trend of economic diversification in modern Russia", in Gashenko, I. V., Zima, Y. S. and Davidyan, A. V. (ed.), *Optimization of the Taxation System: Preconditions, Tendencies and Perspectives*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 83–89, doi: 10.1007/978-3-030-01514-5_10.
- Slemrod, J. (2018), "Is this tax reform, or just confusion?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, no. 4, pp. 73–96, doi: 10.1257/jep.32.4.73.
- Steshenko, J. A. and Tikhonova, A. V. (2018), "An integral approach to evaluating the effectiveness of tax incentives", *Journal of Tax Reform*, vol. 4, no. 2, pp. 157–173, doi: 10.15826/jtr.2018.4.2.050.
- Xiong, Z. and Li, H. (2019), "Ecological deficit tax: a tax design and simulation of compensation for ecosystem service value based on ecological footprint in China", *Journal of Cleaner Production*, vol. 230, no. 1, pp. 1128–1137, doi: 10.1016/j.jclepro.2019.05.172.

Received December 25, 2019

УДК 352:[332.3:711.4]

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136

ЗАИМСТВОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ КУРСОВ В СФЕРЕ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОРОДСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

А. В. СЕМЕНОВ

Социологический институт РАН – филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Санкт-Петербург, Россия
Центр сравнительных исторических и политических исследований ПГНИУ, г. Пермь, Россия

Э. Ю. МИНАЕВА

Социологический институт РАН – филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, г. Санкт-Петербург, Россия

Для цитирования:

Семенов А. В., Минаева Э. Ю. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 120–136. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136.

Введение: стремительно менявшийся ландшафт постсоветских городов потребовал соответствующих изменений в инструментах управления городскими процессами – генеральных планах, правилах землепользования и застройки, планах территориального развития. Распространение международного опыта и повсеместное столкновение интересов жителей, местной власти и застройщиков обусловило запрос на новые управленческие практики – мастер-планы.

Цель: анализ заимствования (трансфера) политических курсов в сфере городского планирования субнациональным уровнем власти, в частности разработки новых документов стратегического развития – мастер-планов.

Методы: на основании материалов СМИ и интервью со специалистами в области городского планирования – архитектором, представителями власти и застройщиками – реконструируется логика политического трансфера на основе изучения одного случая (case-study) – города Перми как пионера в области разработки мастер-планов в России.

Результаты: исследование демонстрирует, что обучение как механизм заимствований политических курсов на субнациональном уровне сильно ограничено политическими и институциональными рамками. Попытка создания мастер-плана в Перми показывает, что эффект от политического предпринимательства оказывается краткосрочным в условиях слабости институтов реального представительства и взаимодействия групп с различными интересами, так что основными механизмами переноса политики становятся имитация и принуждение.

Ключевые слова: заимствование политических курсов; градостроительная политика; городское планирование; мастер-план

ВВЕДЕНИЕ

Современное городское управление представляет собой сложное переплетение политических курсов (policies), которые охватывают материальные и нематериальные аспекты развития городской среды (Pierre, 1999; Pierre,

2005). Касаются ли они территориального планирования или городского транспорта, политические курсы возникают и развиваются в результате заимствований (policy transfer), диффузии (policy diffusion) или конвергенции (policy convergence). Пэтси Хили отмечает, что трансграничное движение идей и практик, связанных с городским управлением, имеет давнюю историю, однако растущая многополярность мира и интенсивность глобального обмена информацией и знаниями в настоящее время делает изучение такого движения особенно актуальным (Healey, 2013, p. 1510). Исследования по городской географии и планированию показывают, что распространение и заимствование практик и идей городского управления не ведет к их унификации (Harris and Moore, 2013, p. 1501). Хаксли подчеркивает, что «политические курсы и программы появляются в ответ на специфические условия и в рамках определенных наборов убеждений; они редко являются продуктами какой-либо одной исторической траектории или рациональности» (Huxley, 2013, p. 1528). Иными словами, изучение заимствований требует внимания к контексту, в рамках которого происходит трансфер.

В этой связи любопытно, что существующие исследования в данной сфере практически не затрагивают особенности политического контекста – институциональных рамок и распределения власти – как одной из существенных характеристик, связанных с траекторией заимствования политического курса. Между тем национальные и локальные политические системы серьезно отличаются по своим способностям и возможностям перенимать и адаптировать политические курсы (Dolowitz and Marsh, 1996, p. 344). Кроме того, в сфере городского управления существует значительное смещение в сторону изучения заимствований в среде развитых индустриальных демократий (Harris and Moore, 2013, p. 1500). В меньшей степени известно, почему и как происходят заимствования в странах с другими типами экономического и политического уклада.

В данной статье мы предпринимаем попытку восполнить этот пробел путем анализа заимствования специфического инструмента городского планирования – мастер-плана – в российских условиях. Впервые разработанная в городе Перми по инициативе региональной политической элиты в 2008–2010 годах, идея мастер-плана как стратегического документа развития города в дальнейшем получила распространение, но так и не была имплементирована в том масштабе, который предполагали инициаторы и разработчики. На основании материалов СМИ и интервью со специалистами в области городского планирования – архитекторами, представителями власти и застройщиками – мы реконструируем логику заимствования, а также показываем ограничения, связанные с особенностями российского политического контекста.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ заимствования политических курсов представляет собой «теорию развития политического курса, которая пытается осмыслить процесс (или набор процессов), в ходе которого знания об институтах, политических курсах или системах доставки (delivery systems) в определенном секторе

или уровне управления используются для развития институтов, политических курсов или системах доставки в других секторах или уровнях управления» (Evans, 2009, pp. 243–244). Теоретические модели заимствований политических курсов отличаются многообразием концептуальных оснований: в литературе встречаются такие термины, как «конвергенция», «эмуляция», «диффузия», «социальное обучение» (social learning), «обучение политическому курсу» (policy learning), «эффект фургона с оркестром» (bandwagoning), «обучение по аналогии» (lesson-drawing) и др.

Центральным для всей исследовательской программы является понятие «механизм» – сочетание акторов, интересов и инструментов заимствований. Марш и Шарман выделяют четыре таких механизма – обучение, принуждение, конкуренция и мимикрия (Marsh and Sharman, 2009, p. 271). Первые два механизма лежат на разных концах континуума, характеризующегося добровольностью/рациональностью (Dolowitz and Marsh, 2000, p. 13), на котором обучение представляет собой процесс добровольного рационального поиска информации, способной повысить эффективность политического курса, а принуждение – прямое или косвенное навязывание политики властными акторами (например, доминирующими в международной системе государствами или международными организациями). Конкуренция (глобальная или локальная), в свою очередь, подразумевает, что заимствование политического курса связано с необходимостью борьбы за рынки, человеческие и финансовые ресурсы и т. д. (Simmons and Elkins, 2004, p. 171). Наконец, в некоторых случаях цель трансфера состоит в «уподоблении» лучшим практикам и стандартам, приобретении дополнительной легитимности, в таком случае можно говорить о «мимикрии» (Marsh and Sharman, 2009, p. 272) или символической имитации (Braun and Gilardi, 2006; Shipan and Volden, 2008).

Отдельное направление изучения составляют аддитивные и мультипликативные эффекты механизмов заимствования. Так, Симмонс и Элкинс на примере распространения либерализации экономической политики доказывают, что диффузия в данной сфере происходит в силу как международной конкуренции, так и копирования опыта «успешных» стран. Более того, диффузия оказывается сильнее для стран со схожей культурой (Simmons and Elkins, 2004). Браун и Гиларди добавляют, что некоторые механизмы, например обучение, имеют значение только в комбинации с другими, например, посредством изменения представлений об эффективности политического курса и его альтернатив (Braun and Gilardi, 2006).

Насколько существующие модели заимствования политических курсов могут быть применены к локальному уровню? Классические исследования Крейна о распространении практики фторирования воды (Crain, 1966) и Нока о муниципальных реформах (Knoke, 1982) фиксировали заимствования еще в 1960–1970-х годах. В опросе мэров американских городов Эйнштейн с соавторами продемонстрировали, что главы исполнительной власти ориентируются на схожесть в характеристиках муниципалитетов, расстояние и эффективность реализуемых политических курсов (Einstein et al., 2019). Шипан и Волден на примере распространения муниципальных мер по борьбе с курением находят подтверждение наличия механизмов обучения, конку-

ренции, имитации и принуждения и доказывают, что действие механизмов отличаются в больших и малых городах (Shipan and Volden, 2008). За пределами США исследователи утверждают наличие диффузии партисипаторного бюджетирования в Эстонии (Krenjova and Raudla, 2018), климатической политики в Германии (Abel, 2019), административных реформ в Китае (Zhu and Zhang, 2016).

Исследованию заимствования политических курсов в российских условиях посвящены работы Гельмана и Ланкиной (Gel'man and Lankina, 2008), Голосова и др. (Golosov et al., 2016). Их результаты демонстрируют, что в период президентства Владимира Путина основным механизмом диффузии управленческих практик стало принуждение: муниципалитеты потеряли значительную часть своей финансовой и политической автономии по сравнению с 1990-ми годами; полномочия региональных столиц в результате последней волны реформы 2014 года также значительно сократились (Туровский, 2015). С выстраиванием «вертикали власти» через отмену прямых выборов глав местного самоуправления и другие административные механизмы муниципальные власти оказались подотчетны руководителям органов государственной власти за обеспечение требуемого уровня электоральной поддержки (Reuter et al., 2016). В целом, плохое состояние инфраструктуры, а также существенный разрыв между столичными агломерациями и остальными муниципалитетами тормозят развитие альтернативных принуждению механизмов диффузии политических курсов¹. Большая часть инноваций в области городского управления, как правило, апробируется и приживается лишь в Москве. В связи с этим разработка мастер-плана Перми заслуживает особого исследовательского внимания, поскольку попытка трансфера новой политики случилась в этом городе, скорее, вопреки обстоятельствам. В такой перспективе изучение этого случая позволяет лучше понять возможности и ограничения в заимствовании политических курсов на уровне муниципалитетов в России и странах, схожих по своему политическому устройству.

¹ В то же время существует достаточно большое количество площадок, где муниципальные главы и политики обмениваются опытом: различные ассоциации и союзы, а также форумы и конференции. В сфере городской политики и управления это, например, Международный форум лучших муниципальных практик или Ассоциация умных городов России. Подобные каналы коммуникации обеспечивают, помимо прочего, постоянное взаимодействие с экспертным сообществом, что, в свою очередь, создает благоприятные условия для развития общего понимания проблем, выработки конвенциональных решений и, как следствие, диффузии политики. Изучение роли этих площадок представляется интересным направлением в будущем. См., например, *Международный форум лучших муниципальных практик* [Электронный ресурс]. URL: <http://forum.urb.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация малых и средних городов России* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amsgr.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация умных городов России* [Электронный ресурс]. URL: <http://robograd18.ru/assotsiatsiya-umnyh-gorodov-rossii> (дата обращения: 14.01.2020); *Ассоциация курортных и туристических городов* [Электронный ресурс]. URL: <http://askugor.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Союз городов Заполярья и Крайнего Севера* [Электронный ресурс]. URL: <http://krayniy-sever.ru> (дата обращения: 14.01.2020); *Moscow Urban Forum* [Электронный ресурс]. URL: <https://mosurbanforum.ru> (дата обращения: 14.01.2020).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Разработка мастер-плана Перми

Как документы стратегического пространственного развития, мастер-планы появились в ответ на стремительный послевоенный рост городов Западной Европы и воплотили в себе идеи децентрализации, открытости и участия различных референтных групп в процессе принятия решений в области городских преобразований (Zupan, 2015). В данной работе под мастер-планом понимается специальный проектный документ, на основании которого осуществляется планировка, застройка, реконструкция и иные виды градостроительного освоения территорий в долгосрочной перспективе. В определенном смысле мастер-план – это соглашение между ключевыми игроками (местными властями, жителями и бизнесом) по поводу стратегических перспектив развития городского пространства, тогда как генеральный план и другие документы являются непосредственным руководством к воплощению этих перспектив в жизнь.

В середине 2000-х годов городское планирование в российских городах характеризовалось, с одной стороны, сохранением традиционных институтов и инструментов городского планирования (таких, как позиция главного архитектора города в городской администрации или генеральный план, разработка которого поручалась профессионалам в сфере архитектуры и планирования), с другой – стремительным отказом от советской модели городского развития в условиях рынка. Коммодификация земли вместе с возможностью влиять на изменения в правилах землепользования и застройки вывели на арену нового статусного игрока – девелоперов со своими интересами и стратегиями. Сокращение рекреационных зон, уплотнительная застройка, снос исторического и культурного наследия, расширение автодорог, сокращение пространства для комфортной жизни горожан на фоне низкой подотчетности власти и слабых механизмов влияния граждан на процесс принятия решений повлекли за собой рост городской мобилизации. На этом фоне существовавшие механизмы регулирования градостроительной сферы – прежде всего генеральный план – оказались неэффективными. В целом, как отмечают исследователи, городское планирование «перестало быть общественным благом и стало служить частным интересам тех, кто мог извлечь частные выгоды от системы городского планирования и развития» (Golubchikov, 2004, p. 233).

Данная проблема была характерна и для градостроительной политики Перми. Устаревший генеральный план, разработанный в конце 1990-х годов, не раз подвергался критике. Еще в 2002 году независимая экспертиза со стороны пермских гражданских активистов выявила ряд его существенных недостатков; ее результаты, однако, игнорировались Пермской городской думой (Борисова, 2009, с. 44). Принятие Градостроительного кодекса в 2004 году на федеральном уровне обязало муниципалитеты разработать градостроительную документацию к 2010 году. В Перми новый генеральный план был разработан под руководством главного архитектора С. Шамарина в 2004 году, однако он был оспорен в суде инициативной группой «За спасение Акуловской липовой рощи», которая подала иск с требованием отменить генераль-

ный план, поскольку он допускал масштабную вырубку лесов под застройку. В результате, просуществовав три года, главный градопланировочный документ был отменен районным судом в апреле 2007 года.

Параллельно с этим процессом к 2007 году изменилась расстановка акторов на политической арене, в первую очередь между регионом и городом. С приходом на должность губернатора Пермского края Олега Чиркунова в 2004 году степень вовлеченности региональной власти в городскую политику в целом и вопросы городского планирования в частности существенно возросла. Принятие новой редакции устава Перми и введение поста сити-менеджера, избираемого через конкурсную комиссию с участием региональной администрации, отставка мэра Перми Аркадия Каменева и продвижение на пост главы города своего союзника Игоря Шубина значительно усилили позиции губернатора в городской политике². Под непосредственным патронажем и контролем Олега Чиркунова стало осуществляться строительство всех важных автотрасс, дорог и развязок в крае и краевой столице, а также возведение новых микрорайонов (Борисова, 2009, с. 44).

Непосредственным инициатором и идеологом разработки мастер-плана стал Сергей Гордеев – представитель губернатора края в Совете Федерации и предприниматель, основной акционер девелоперской компании «ПИК». В значительной мере сенатор действовал как «политический предприниматель»: как отмечает респондент 1, «*в какой-то момент Гордеев мог размышлять о том, чтобы нажиться на проектах*», но ключевой целью для него было «*сделать что-то, чтобы остаться в веках, войти в историю*»³. Предложение создать мастер-план, по признанию самого губернатора, не сразу встретило у него понимание, однако за пять лет работы над проектом его взгляды на градостроительство «*полностью изменились*»⁴.

Трансформации взглядов губернатора способствовали поездки за рубеж в поиске лучших практик городского планирования. Респондент 2 говорит: «*Прежде всего происходило формирование команды заказчика, чтобы первое лицо понимало, что это за документ, о чем он; поездки совершались в Гамбург, в Куртиту и др.*»⁵. Изменившиеся взгляды губернатора были поддержаны и другими представителями пермской политической элиты: «*Очень искренне разделил позицию [по созданию мастер-плана – прим. авторов] Шубин [глава г. Перми, председатель Пермской городской думы – прим. авторов]. Для Каца [глава администрации г. Перми – прим. авторов] это тоже было важно, он – не просто из команды Чиркунова, а еще и его идейный единомышленник. Это был, действительно, проект администрации города и региона*», – продолжает респондент 2⁶.

² Политическая ситуация в Пермском крае [Электронный ресурс] // STRATAGEMA.ORG. 2006. 13 марта. URL: http://www.stratagama.org/exclusive/research/research_1061.html (дата обращения: 03.02.2020).

³ Интервью № 1 (мужчина, общественный деятель). Пермь, 25.03.2019 // Из лич. арх. авт.

⁴ Чиркунов О. Арифметика градопланирования [Электронный ресурс] // Эксперт Online. 2011. №. 10. URL: <http://expert.ru/expert/2011/10/arifmetika-gradoplanirovaniya/> (дата обращения: 03.02.2020).

⁵ Интервью № 2 (мужчина, архитектор). Пермь, 13.09.2018 // Из лич. арх. авт.

⁶ Там же.

Изначально к разработке документа были привлечены международные компании «KCAP Architects & Planners» и «Bureau Alle Hoesper», а также финская «Рёугу». В дальнейшем над проектом также работали итальянская «Systematica» и сотрудники Технологического института в Цюрихе. Для финансово-организационного сопровождения проекта было создано муниципальное автономное учреждение «Бюро городских проектов», руководителем которого стал бывший вице-мэр Перми по строительству Андрей Головин. На протяжении всего 2009 года работа осуществлялась в открытом и закрытом форматах. Открытый формат носили организованные на университетских и общественных площадках города публичные лекции, круглые столы и семинары, посвященные обсуждению существующих проблем Перми и стратегий ее развития. Как отмечает респондент 2, *«за год только в городе было проведено от 90 до 100 открытых мероприятий»*⁷. На них приглашались горожане, ученые, представители некоммерческих организаций и частного бизнеса. Закрытый формат подразумевал работу экспертов: *«Разрабатывавшие мастер-план люди приезжали группами до 20 человек – инженеры, специалисты по транспортной структуре, ландшафтному дизайну, архитекторы. Они изучали город, ездили на периферию, заходили в такие места, где не каждый пермяк появится, поверьте»*⁸.

Ключевые решения, однако, принимались на закрытых совещаниях при органах власти. Основной площадкой стала созданная в феврале 2009 года под руководством главы города Игоря Шубина Комиссия по подготовке проекта генерального плана Перми. В комиссию вошел сокращенный состав основного консультативного органа по градостроительным вопросам – Градостроительного совета г. Перми: два представителя городской администрации, четыре архитектора, два депутата Пермской городской думы и застройщик. На заседаниях комиссии были представлены разработки зарубежных экспертов, в обсуждении которых участвовали как представители администрации города, так и местные архитекторы – наиболее яркие оппоненты проекта. Разработка мастер-плана была завершена в феврале 2010 года, после чего в декабре Пермская городская дума утвердила разработанный на его основе новый генеральный план города.

Основная идея мастер-плана заключалась в формировании «компактной» городской среды с плотной квартальной застройкой по европейскому образцу, не превышающей шести этажей в центре города. При этом акценты делались на разнообразии, многофункциональности, связности, развитии инфраструктуры общественного транспорта и общественных пространств⁹. Как в самом мастер-плане, так и в выступлениях разработчиков подчеркива-

⁷ Там же.

⁸ Козенко А. Все равно тюрьма получается. Разработка мастер-плана Перми завершилась четырьмя уголовными делами [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 2013. 27 июня. URL: <https://lenta.ru/articles/2013/06/27/plan/> (дата обращения: 03.02.2020).

⁹ Преобразование города. Стратегический мастер-план Перми [Электронный ресурс] // Сайт муниципального казенного учреждения «Институт территориального планирования». URL: <http://permgenplan.ru/preobrazovanie-goroda/> (дата обращения: 07.02.2020); Perm Masterplan Russia. Urban development proposals – design by KCAP Architects & Planners [Электронный ресурс] // E-architect. 2010. 26 мая. URL: <https://www.e-architect.co.uk/russia/perm-masterplan> (дата обращения: 08.02.2020).

лось, что он не является юридическим документом или «жесткой программой». Предполагалось, что он станет «политическим соглашением, принятым городским советом и другими наиболее важными заинтересованными группами в городе»¹⁰. Однако на практике разработка документа столкнулась с противодействием общественности, профессионального сообщества, застройщиков и правоохранительных органов.

Еще во время разработки документ подвергся критике со стороны пермского Союза архитекторов. Один из разработчиков отмечает: «Местная архитектурная среда сразу же новые подходы отторгла, потому что появилась конкуренция. Они и письма писали, и протесты с их стороны были. Они еще жили в парадигме, что проекты кто-то раздает, что ты не на конкурентном рынке работаешь, а что проекты распределяют сверху»¹¹. После принятия мастер-плана ряд пермских архитекторов и проектировщиков, включая бывшего главного архитектора г. Перми и разработчика предыдущего генерального плана Сергея Шамарина, направили официальное отрицательное заключение по проекту, также было опубликовано открытое письмо в газете «Звезда», разъясняющее позицию местных экспертов. Авторы письма подчеркивали голландское происхождение разработчиков и неприменимость их идей к Перми. Сам мастер-план был назван «сборником лекций по градостроительству для учебных заведений Нидерландов»¹².

Генеральный план был вынесен на обсуждение в краевой общественной палате в августе 2010 года и был раскритикован общественниками, которые указывали, что их не устраивает ограничение этажности, запрет на въезд в центр города частного автотранспорта и изменение схемы движения трамваев¹³. В связи с тем, что после принятия мастер-плана мэр Перми дал указание главному архитектору не выдавать разрешения на высотное строительство на периферии, против него выступил ряд застройщиков, которые подали иски к администрации города в связи с отказом в выдаче документов, необходимых для начала строительства. В интервью журналу «Эксперт» генеральный директор одного из застройщиков заявил, что главный архитектор города требует снижения высотности проекта застройки уже после утверждения проектной документации¹⁴.

Однако основной проблемой для разработчиков мастер-плана стали проверки правоохранительных органов и последовавшие административные и уголовные дела в отношении руководителя «Бюро городских проектов» Андрея Головина, поводом для которых послужило заключение контрактов с представителями иностранных архитектурных фирм. По результатам

¹⁰ Там же.

¹¹ Интервью № 2...

¹² Бедное голландское. Стратегический план развития Перми выполнен иностранными архитекторами непрофессионально [Электронный ресурс] // Livejournal. 2010. 19 февр. URL: <https://gazetazvezda.livejournal.com/11094.html#cutid1> (дата обращения: 03.02.2020).

¹³ Ефремова В. Генплан проверяют на прочность. Пермяки нашли массу недочетов в проекте градостроительного документа [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2010. 22 сент. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1508317> (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁴ Строители против стройки [Электронный ресурс] // Эксперт-Урал. 2010. № 5. URL: https://expert.ru/ural/2010/05/stroiteli_protiv_stroiki/ (дата обращения: 07.02.2020).

проверок главе бюро были предъявлены несколько обвинений, в том числе в халатности, после чего правоохранительными органами было возбуждено уголовное дело по факту хищения финансовых средств из городского бюджета. В октябре 2010 года уголовное дело возбудило ФСБ – в этот раз в связи с предположительным разглашением иностранцам сведений, содержащих государственную тайну.

Городские власти тем временем попытались реализовать концепцию, заложенную в мастер-плане, но к этому моменту Олег Чиркунов покинул кресло губернатора, а пришедший вместо него Виктор Басаргин стал ориентироваться на интересы застройщиков. Активизировавшиеся после смены губернатора девелоперы выступили с открытым письмом, критиковавшим документы планирования за несоответствие принятых нормативов федеральному законодательству¹⁵. В результате практически ни один из принципов, заложенных в мастер-плане, не удалось воплотить в жизнь. Как отмечает один из респондентов, *«когда дело дошло до реализации, власть сменилась и ценность ушла. Край уже переполнился, но не пролился в систему реализации. Ничего не произошло. [...] Мы в рамках идеи компактного города убрали 3–4 тыс. га из потенциальной застройки, пришли новые власти – вернули»*¹⁶. Другой респондент говорит: *«При Чиркунове были заданы какие-то правила игры, как бы мы к ним ни относились. В Гордуме был создан комитет по пространственному развитию, который рассматривал вопросы, связанные с генпланом, мастер-планом, городским развитием, развитием взаимоотношений между застройщиками и властью. Со сменой губернатора парадигма сменилась»*¹⁷.

Как указывают эксперты, документы городского планирования фактически стали заложниками, с одной стороны, смены первых лиц в регионе и городе, с другой – отсутствия поддержки проекта мастер-плана другими заинтересованными группами. Даже застройщики, имеющие наибольшее влияние на процесс принятия решений, оказались не включены в процесс разработки стратегического мастер-плана, что негативно сказалось на его дальнейшей судьбе.

Провал трансфера политического курса

Принятие стратегического и генерального планов повлекло за собой изменения в регулировании застройки: например, в 2012 году на их основе были введены ограничения по высотности новых жилых зданий. Однако, как пишут журналисты РБК, *«к 2017 году были построены десятки новостроек, фактически ни один проект не был приведен в соответствие с ... нормой [высотности – прим. авторов]»*¹⁸. Помимо невозможности выполнять федеральные

¹⁵ Быкова С., Емельянова Н. Мастер-хлам. Девелоперы приступили к критике новых градостроительных норм [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2012. 8 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1953778> (дата обращения: 03.02.2020).

¹⁶ Интервью № 2...

¹⁷ Интервью № 3 (мужчина, депутат Пермской городской думы). Пермь, 01.09.2018 // Из лич. арх. авт.

¹⁸ Заякина К., Седурина О. Исследование РБК Пермь: поможет ли Мастер-план развитию Перми? [Электронный ресурс] // РБК. 2017. 15 авг. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/5992bbae7a8aa94259babb6e> (дата обращения: 03.02.2020).

нормативы, застройщики указывали на жесткие рамки документов. Глава ассоциации «Пермские строители» отмечал: *«Почему много было противников генерального плана со стороны строителей? Потому что мы не видели выхода. Нам сказали: “Стройте компактный город в центре, а по краям мы вам ничего не дадим”. Тогда каким образом мы должны строить в Перми?»*¹⁹. Очередная смена губернатора в 2017 году привела к новой волне обсуждения положений мастер-плана (в том числе – привязки застройки к нормативам плотности населения и ограничения по высотности), что вызвало следующий виток конфликта. В целом, несмотря на публичную поддержку документов стратегического планирования губернатором, по факту их принципиальные положения так и не были имплементированы.

Стороны конфликта по-разному видят причины провала «трансфера» политического курса. Сторонники обращают внимание на то, что мастер-план не был «слепо скопированным иностранным опытом»²⁰, однако у команды проекта не получилось убедить местное сообщество в его важности. Один из разработчиков проекта, Маркус Аппенцаллер, подчеркнул: *«Нам поручили создание мастер-плана, когда мы его закончили, другие люди будут его реализовывать. Если они не могут понять, о чем этот план, если они не имеют необходимых знаний, им будет трудно разглядеть наиболее существенные его аспекты»*²¹.

Умеренные критики указали на отсутствие механизмов согласования интересов в процессе выработки политического курса: *«Не могут ни власть, ни жители, ни специалисты, ни бизнес принимать решение отдельно. Конечно, необходимо учитывать все интересы – максимально. ... Это должен быть реально рабочий градостроительный совет, в котором представлены и эксперты, и застройщики, и граждане. Причем это не должно быть камерное, закрытое собрание узкого круга лиц»*²². Представители власти, в свою очередь, делают акцент на неэффективности публичных слушаний как институте общественного участия, что создает проблемы с общественной поддержкой проектов: *«Публичные слушания пока не работают ни на поддержку, ни на вовлеченность»*²³.

Таким образом, случай мастер-плана Перми отражает противоречивое сочетание, с одной стороны, обучения, с другой, имитации как механизмов заимствования новых политических практик. Обучение, происходившее на первом этапе посредством поездок губернатора и его соратников за рубеж, затем – через подбор иностранных специалистов и работу Комиссии

¹⁹ Коневских О., Трухонина М. Виктор Суетин, руководитель ассоциации «Пермские строители»: «Мы готовы строить жилье на окраинах цельными микрорайонами» [Электронный ресурс] // 59.RU. 2012. 3 дек. URL: <https://59.ru/text/business/51084451/> (дата обращения: 03.02.2020).

²⁰ Козенко А. Указ. соч.

²¹ Markus Appenzeller: Time to decentralize [Электронный ресурс] // Архсовет Москвы. 2015. 15 июня. URL: <https://archsovet.msk.ru/en/article/city/markus-appenzeller-time-to-decentralize> (дата обращения: 03.01.2020).

²² Интервью № 4 (мужчина, архитектор и бизнесмен). Пермь, 04.12.2017 // Из лич. арх. авт.

²³ Интервью № 5 (мужчина, помощник депутата Пермской городской думы). Пермь, 15.12.2017 // Из лич. арх. авт.

по подготовке генерального плана Перми, позволило лицам, принимающим решения, изменить свои убеждения о «правильной», отвечающей современным проблемам градостроительной политике и выбрать альтернативу, которая доказала свою эффективность в других странах. В то же время в отличие от имитации или мимикрии, основанных на подражании другим политикам и «слепом» копировании их решений без учета последствий, обучение требует фокусирования на самой политике – как она была принята, что послужило основанием ее результативности, каковы ее политические последствия? «Навязывание» мастер-плана городскому сообществу и местным экспертам, отсутствие институциональных площадок для реального учета позиций различных акторов городской среды, а также стремление политиков поднять собственный авторитет и заработать «политические очки» от реализации проекта говорит о высокой степени имитации в механизме политического заимствования при разработке пермского мастер-плана.

Вместе с тем, хотя для Перми трансфер новой градостроительной политики оказался преждевременным и уже во время нахождения в должности губернатора Виктора Басаргина все проекты, возникшие под эгидой «культурной революции», были свернуты, с точки зрения политической диффузии создание мастер-плана Перми оказалось относительно успешным. Беспрецедентность и резонанс случая оживили дискуссии вокруг необходимости пересмотра подходов к городскому планированию даже на федеральном уровне. В июне 2014 года был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁴, который сменил парадигму трансфера с обучения на принуждение с элементами конкуренции. Будучи рамочным, закон тем не менее подтолкнул многих региональных и локальных политиков инициировать разработку собственных стратегических документов пространственного планирования городских территорий. Ярким примером служит Стратегия пространственного развития Екатеринбурга, разработка которой была простимулирована, с одной стороны, федеральным законом, с другой – желанием местных политиков создать альтернативу пермскому мастер-плану в борьбе за привлечение капитала, инвестиций и человеческих ресурсов. Заложив в основу документа идею строительства компактного города с опорой на опыт и идеи Андрея Головина и архитекторов из «КСАР» и «Systematica», заинтересованные стороны екатеринбургского проекта избежали многих проблем, постигших пермский мастер-план. В самой же Перми с приходом нового губернатора края Максима Решетникова, чья политическая карьера началась при Олеге Чиркунове, а продолжилась при мэре Москвы Сергее Собянине, региональная администрация актуализировала вопрос о необходимости трансформации городского пространства в соответствии с заложенными в мастер-плане идеями и проектами.

²⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 23.01.2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Пример разработки стратегического мастер-плана в городе Перми представляется показательным с точки зрения возможностей и ограничений трансфера политических курсов в условиях, схожих с российскими. Он демонстрирует, что в некоторых случаях «политические предприниматели» при наличии поддержки властных акторов (в первую очередь – губернаторов, если говорить о субнациональном уровне) могут встраивать свои действия в определенные окна возможностей и добиваться ограниченных успехов. Процесс создания генеральных планов, запущенный на федеральном уровне, предполагал «принудительную» модель трансфера политического курса, однако в силу совпадения обстоятельств (провал предыдущего проекта генерального плана, лоббизм Гордеева, его профессиональные интересы, а также установка губернатора Олега Чиркунова на модернизацию региона и города) привел к тому, что вместо стандартной схемы была выбрана альтернатива в виде подготовки мастер-плана. Масштабные финансовые и организационные инвестиции, однако, были сделаны без учета разнообразия интересов местного сообщества архитекторов, проектировщиков, застройщиков и городских активистов. Вмешательство правоохранительных органов дестабилизировало работу ключевого органа по разработке и продвижению мастер-плана, а после ухода с губернаторского поста Олега Чиркунова – основного «патрона» проекта – мастер-план лишился и политической поддержки. Перехватившие инициативу застройщики фактически заморозили реализацию основных положений документа, очередная смена губернатора не привела к системным изменениям в области градостроительной политики.

О чем свидетельствует попытка трансфера мастер-плана как политического курса в российскую реальность? Во-первых, она подтверждает смысл выражения «инициатива наказуема» и указывает на ограниченные возможности политического предпринимательства и обучения как механизмов переноса политических курсов в условиях «вертикали власти». Во-вторых, говорит об узком коридоре возможностей для переноса, а также необходимости создания широкой коалиции поддержки, состоящей из групп с различными интересами. Наличие влиятельного патрона в лице губернатора может лишь временно компенсировать отсутствие такой коалиции. В-третьих, изучение данного случая показывает слабость институтов, которые могли бы способствовать нормальному переносу, в первую очередь в области согласования интересов и защиты тех, кто перенос осуществляет. Означает ли сказанное, что любой перенос политики в области градостроительства в России обречен на провал? Пермский случай подтверждает, что на уровне имплементации – скорей всего, да, однако принятие мастер-плана заложило основы для обсуждения альтернативных моделей городского развития, в том числе за пределами города Перми.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ), проект № 18-78-10054 «Механизмы согласования интересов в процессах развития городских территорий».

Библиографический список

Борисова Н. В. Институциональная среда и участники межсекторного взаимодействия в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2009. № 4. С. 40–47.

Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.

Abel D. The diffusion of climate policies among German municipalities // Journal of Public Policy. 2019. July. P. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000199>.

Braun D., Gilardi F. Taking ‘Galton’s problem’ seriously: towards a theory of policy diffusion // Journal of Theoretical Politics. 2006. Vol. 18, № 3. P. 298–322. DOI: 10.1177/0951629806064351.

Crain R. L. Fluoridation – diffusion of an innovation among cities // Social Forces. 1966. Vol. 44, № 4. P. 467–476.

Dolowitz D. P., Marsh D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policymaking // Governance. 2000. Vol. 13, № 1. P. 5–23. DOI: 10.1111/0952-1895.00121.

Dolowitz D. P., Marsh D. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature // Political Studies. 1996. Vol. 44, № 2. P. 343–357. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.

Einstein K. L., Glick D. M., Palmer M. City learning: evidence of policy information diffusion from a survey of US mayors // Political Research Quarterly. 2019. Vol. 72, № 1. P. 243–258. DOI: 10.1177/1065912918785060.

Evans M. Policy transfer in critical perspective // Policy Studies. 2009. Vol. 30, № 3. P. 243–268. DOI: 10.1080/01442870902863828.

Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia’s local government // Post-Soviet Affairs. 2008. Vol. 24, № 1. P. 40–62. DOI: 10.2747/1060-586X.24.1.40.

Goloso V. G., Gushchina K., Kononenko P. Russia’s local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // Local Government Studies. 2016. Vol. 42, № 4. P. 1–20. DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848.

Golubchikov O. Urban planning in Russia: towards the market // European Planning Studies. 2004. Vol. 2, № 12. P. 229–247. DOI: 10.1080/0965431042000183950.

Harris A., Moore S. Planning histories and practices of circulating urban knowledge // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1499–1509. DOI: 10.1111/1468-2427.12043.

Healey P. Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1510–1526. DOI: 10.1111/1468-2427.12044.

Huxley M. Historicizing planning, problematizing participation // International Journal of Urban and Regional Research. 2013. Vol. 37, № 5. P. 1527–1541. DOI: 10.1111/1468-2427.12045.

Krenjova J., Raudla R. Policy diffusion at the local level: participatory budgeting in Estonia // Urban Affairs Review. 2018. Vol. 54, № 2. P. 419–447. DOI: 10.1177/1078087416688961.

Knocke D. The spread of municipal reform: temporal, spatial, and social dynamics // *American Journal of Sociology*. 1982. Vol. 87, № 6. P. 1314–1339. DOI: 10.1086/227595.

Marsh D., Sharman J. C. Policy diffusion and policy transfer // *Policy Studies*. 2009. Vol. 30, № 3. P. 269–288. DOI: 10.1080/01442870902863851.

Pierre J. Comparative urban governance: uncovering complex causalities // *Urban Affairs Review*. 2005. Vol. 40, № 4. P. 446–462. DOI: 10.1177/1078087404273442.

Pierre J. Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics // *Urban Affairs Review*. 1999. Vol. 34, № 3. P. 372–396. DOI: 10.1177/10780879922183988.

Reuter O. J., Buckley N., Shubenkova A. et al. Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections // *Comparative Political Studies*. 2016. Vol. 49, № 5. P. 662–697. DOI: 10.1177/0010414015626439.

Shipan C. R., Volden C. The mechanisms of policy diffusion // *American Journal of Political Science*. 2008. Vol. 52, № 4. P. 840–857. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x.

Simmons B. A., Elkins Z. The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy / *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98, № 1. P. 171–189. DOI: 10.1017/S0003055404001078.

Zhu X., Zhang Y. Political mobility and dynamic diffusion of innovation: the spread of municipal pro-business administrative reform in China // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2016. Vol. 26, № 3. P. 535–551. DOI: 10.1093/jopart/muv025.

Zupan D. Local debates on global planning concepts: the compact European city model in postsocialist Russia-the case of Perm' // *Europa Regional*. 2015. Vol. 22, № 1–2. P. 39–52.

Информация об авторах

Семенов Андрей Владимирович – канд. полит. наук, научный сотрудник Социологического института РАН – филиала ФГБУН «Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук», 190005, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25/14, научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-5127-4314

ResearcherID: C-5027-2013

Электронный адрес: andreysemenov@comparativestudies.ru

Минаева Элеонора Юрьевна – магистр международных отношений, младший научный сотрудник Социологического института РАН – филиала ФГБУН «Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук», 190005, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, 25/14

ORCID: 0000-0002-9476-8509

ResearcherID: V-3301-2018

Электронный адрес: eminaeva@eu.spb.ru

Статья получена 10 февраля 2020 года

UDC 352:[332.3:711.4]

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136

POLICY TRANSFER IN URBAN GOVERNANCE: THE CASE OF STRATEGIC URBAN PLANNING IN RUSSIA

Andrei V. Semenov

The Sociological Institute of the RAS – Branch of the Federal
Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences, 25/14 7-ya Krasnoarmeyskaya str.,
Saint-Petersburg, 190005, Russia

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

ORCID: 0000-0002-5127-4314

ResearcherID: C-5027-2013

E-mail: andreysemenov@comparativestudies.ru

Eleonora Yu. Minaeva

The Sociological Institute of the RAS – Branch of the Federal
Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences, 25/14 7-ya Krasnoarmeyskaya str.,
Saint-Petersburg, 190005, Russia

ORCID: 0000-0002-9476-8509

ResearcherID: V-3301-2018

E-mail: eminaeva@eu.spb.ru

For citation:

Semenov, A. V. and Minaeva, E. Yu. (2020), "Policy transfer in urban governance: the case of strategic urban planning in Russia", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 120–136, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-120-136.

Introduction. The dramatically changing urban landscape of the post-Soviet cities called for the relevant transformations in urban planning instruments – general plans, land use and development rules, territorial development plans. The diffusion of international practices and ubiquitous clashes of interests between the public authorities, developers and citizens pretexted the demand for new governance instruments, such as master plans.

Aims. To analyze the policy transfer in the field of urban planning initiated by subnational authorities in the field of urban planning, in particular, the development of new strategic development documents – master plans.

Methods. Based on the case-study of Perm – the first Russian city to develop a master plan – the logic of policy transfer is reconstructed through empirical evidence coming from the media reports and interviews with urban planners, architects, government officials and developers.

Results. The study demonstrates that learning as a mechanism of policy transfer on a **subnational** level in Russia is constrained by political and institutional factors. The attempt to develop the master plan of Perm city shows that the effect from political entrepreneurship is short-term under the conditions of weak institutions of political representation and deliberation among multiple stakeholders. Consequently, the main mechanisms of policy transfers are coercion and imitation.

Keywords: policy transfer; urban planning policy; urban planning; master plan

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Science Foundation (RSF), project no. 18-78-10054 “Mechanisms of interests coordination in the urban development processes”.

References

Borisova, N. V. (2009), “Institutional environment and participants in intersectoral interaction in the Perm region”, *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 4, pp. 40–47.

Turovskii, 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.

Abel, D. (2019), “The diffusion of climate policies among German municipalities”, *Journal of Public Policy*, July, pp.1–26, doi: <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000199>.

Braun, D. and Gilardi, F. (2006), “Taking ‘Galton’s problem’ seriously: towards a theory of policy diffusion”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, no. 3, pp. 298–322, doi: 10.1177/0951629806064351.

Crain, R. L. (1966), “Fluoridation – diffusion of an innovation among cities”, *Social Forces*, vol. 44, no. 4, pp. 467–476.

Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000), “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance*, vol. 13, no. 1, p. 5–23, doi: 10.1111/0952-1895.00121.

Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (1996), “Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature”, *Political Studies*, vol. 44, no. 2, pp. 343–357, doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.

Einstein, K. L., Glick, D. M. and Palmer, M. (2019), “City learning: evidence of policy information diffusion from a survey of US mayors”, *Political Research Quarterly*, vol. 72, no. 1, pp. 243–258, doi: 10.1177/1065912918785060.

Evans, M. (2009), “Policy transfer in critical perspective”, *Policy Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 243–268, doi: 10.1080/01442870902863828.

Gelman, V. and Lankina, T. (2008), “Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia’s local government”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 24, no. 1, pp. 40–62, doi: 10.2747/1060-586x.24.1.40.

Golosov, G. V., Gushchina, K. and Kononenko, P. (2016), "Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy", *Local Government Studies*, vol. 42, no. 4, pp. 1–20, doi: 10.1080/03003930.2016.1154848.

Golubchikov, O. (2004), "Urban planning in Russia: towards the market", *European Planning Studies*, vol. 2, no. 12, pp. 229–247, doi: 10.1080/0965431042000183950.

Harris, A. and Moore, S. (2013), "Planning histories and practices of circulating urban knowledge", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1499–1509, doi: 10.1111/1468-2427.12043.

Healey, P. (2013), "Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1510–1526, doi: 10.1111/1468-2427.12044.

Huxley, M. (2013), "Historicizing planning, problematizing participation", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no. 5, pp. 1527–1541, doi: 10.1111/1468-2427.12045.

Krenjova, J. and Raudla, R. (2018), "Policy diffusion at the local level: participatory budgeting in Estonia", *Urban Affairs Review*, vol. 54, no. 2, pp. 419–447, doi: 10.1177/1078087416688961.

Knoke, D. (1982), "The spread of municipal reform: temporal, spatial, and social dynamics", *American Journal of Sociology*, vol. 87, no. 6, pp. 1314–1339, doi: <https://doi.org/10.1086/227595>.

Marsh, D. and Sharman, J. C. (2009), "Policy diffusion and policy transfer", *Policy Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 269–288, doi: 10.1080/01442870902863851.

Pierre, J. (2005), "Comparative urban governance: uncovering complex causalities", *Urban Affairs Review*, vol. 40, no. 4, pp. 446–462, doi: 10.1177/1078087404273442.

Pierre, J. (1999), "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", *Urban Affairs Review*, vol. 34, no. 3, pp. 372–396, doi: 10.1177/10780879922183988.

Reuter, O. J., Buckley, N., Shubenkova, A. et al. (2016), "Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections", *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 5, pp. 662–697, doi: 10.1177/0010414015626439.

Shipan, C. R. and Volden, C. (2008), "The mechanisms of policy diffusion", *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 4, pp. 840–857, doi: 10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x.

Simmons, B. A. and Elkins, Z. (2004), "The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy", *American Political Science Review*, vol. 98, no. 1, pp. 171–189, doi: 10.1017/s0003055404001078.

Zhu, X. and Zhang, Y. (2016), "Political mobility and dynamic diffusion of innovation: the spread of municipal pro-business administrative reform in China", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 3, pp. 535–551, doi: 10.1093/jopart/muv025.

Zupan, D. (2015), "Local debates on global planning concepts: the compact European city model in postsocialist Russia—the case of Perm", *Europa Regional*, vol. 22, no. 1–2, pp. 39–52.

Received February 10, 2020



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 32.019.52

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-137-160

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ОБРАЗ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

М. В. ГРАБЕВНИК

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Грабевник М. В. Политический образ современной России в зеркале общественного мнения академического сообщества Великобритании // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 137–160. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-137-160.

Введение: представлено исследование общественного мнения академического сообщества Великобритании в отношении политического образа современной Российской Федерации.

Цель: определение политического имиджа современной Российской Федерации в зеркале общественного мнения британского академического сообщества, а также выделение основных вызовов и препятствий процесса его формирования.

Методы: исследование проведено на основе социологических и статистических методов посредством опросов, интернет-анкетирования, глубинных интервью в период с июля по декабрь 2019 года.

Результаты: охарактеризован политический образ современной Российской Федерации в зеркале общественного мнения британского академического сообщества. Выделены проблемные и реперные точки в достоинствах и недостатках российского политического имиджа.

Выводы: согласно мнению британского академического сообщества политический образ современной Российской Федерации представляет собой конфигурацию амбивалентных и противоречивых черт. Образ современного российского политического режима предстает скорее как авторитарный, нежели демократический. Государственная власть рассматривается как компетентная и квалифицированная; автономная от влияния бизнес-структур, но коррумпированная; персонифицированная и опирающаяся на образ политического лидера государства. Кроме того, Российская Федерация воспринимается

одним из ключевых акторов в современной системе международных отношений, геополитическое значение которого возрастает, в то время как отношение и восприятие его со стороны международного сообщества отмечено негативной динамикой.

Ключевые слова: политический образ современной России; общественное мнение; академическое сообщество; Великобритания; публичная политика; российский политический режим

ВВЕДЕНИЕ

Образ современной России многослоен и рассматривается специалистами в различных фокусах. Наиболее полное изучение политического имиджа современной России предполагает исследование общественного мнения не только (и не столько) российских граждан, сколько граждан зарубежных государств. От того, какой видят Россию за рубежом, зависит стратегическое развитие страны (геополитический имидж, возможность международного сотрудничества, инвестиционная привлекательность, туристические возможности, развитие торговых и финансовых секторов экономики). Как верно замечают С. В. Кобзева и ее коллеги, «имидж России в международном контексте, с одной стороны, определяется характером отношения к России и россиянам со стороны граждан других стран мира; с другой стороны, он в высокой степени подвержен влиянию освещения проблем России зарубежными средствами массовой информации» (Кобзева и др., 2009, с. 128). Настоящая статья является вкладом в детальное изучение политического образа современной России в зеркале общественного мнения граждан зарубежных стран.

Востребованность предметной области преимущественно продиктована нынешней политической обстановкой. В современном геополитическом контексте Великобритания выступает одним из активных и влиятельных игроков как на европейской, так и международной арене, что выражается, кроме прочего, в ее возможности и способности формировать политический образ России за рубежом. При этом Россия должна гибко реагировать на действия Великобритании по конструированию ее политического образа, адаптивно трансформируя и модифицируя собственные стратегии и механизмы. Иными словами, российская геополитика должна рефлексивно обращаться к изучению образов страны, которые транслируют в мировом сообществе различные государства, в том числе и Великобритания. Напряженность отношений между Москвой и Лондоном лишь подчеркивает актуальность предмета исследования.

Стоит подчеркнуть, что автор настоящей статьи фокусируется на изучении политического образа современной России в зеркале общественного мнения не всех жителей Великобритании, а только британского академического сообщества, которое выступает актором, участвующим в конструировании и воспроизводстве политического образа России в своей стране и за рубежом посредством культурной и общественной дипломатии, политики мягкой силы, академических и научных обменов. В исследовании также акцентируется внимание на основных вызовах и проблемных областях процесса формирования политического образа современной России в рамках актуальной российской геополитической стратегии.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Предметная область исследований политического образа России представлена довольно широким спектром трудов политологов, социологов, экономистов и лингвистов. Используемые в работах методы также нельзя охарактеризовать как универсальные. Плюрализм методов и методологий (от контент-анализа и дискурс-анализа материалов средств массовой информации и публичных речей политиков до исследования общественного мнения российских и зарубежных граждан) признается авторами обязательным условием для исследований политического имиджа государств. В рамках научной дискуссии о политическом образе России в общественном мнении трудно выделить доминирующее направление, а все многообразие подходов эффективнее охарактеризовать, разделив исследования на несколько тематических блоков.

В конце 2000-х – начале 2010-х годов отмечается рост работ, посвященных политическому образу России, факторам и инструментам формирования политического образа, субъектам формирования образа России и их стратегиям. Среди них отдельно стоит выделить исследования Е. Б. Шестопал (Шестопал, 2009), И. А. Василенко (Василенко, 2011; Василенко, 2012; Василенко, 2013; Василенко, 2014; Василенко, 2015), А. А. Блинова (Блинов, 2013), Э. А. Галумова (Галумов, 2003; Галумов, 2004), И. Г. Напалковой (Напалкова, 2017), Э. Г. Соловьева и А. Н. Смирнова (Соловьев и Смирнов, 2008).

Изучению общественного мнения о политическом имидже России также посвящена достаточно объемная часть научной литературы. Социологический анализ общественного мнения является одной из популярных методик исследования динамики политического имиджа и используется многими авторами, среди которых И. А. Василенко (Василенко, 2012; Василенко, 2013; Василенко, 2014), Н. В. Лайдинен (Лайдинен, 2001), Е. Б. Шестопал (Шестопал, 2009), Н. Н. Медведева (Медведева, 2006; Медведева, 2013).

Отдельный корпус работ связан с анализом политического образа России в восприятии граждан зарубежных стран. Так, например, В. Б. Белов и И. Ф. Максимычев обращаются к изучению общественного мнения в Германии (Белов и Максимычев, 2010). Л. В. Бондарева (Бондарева, 2007), А. Ю. Быков (Быков, 2001) и Ю. А. Митяева (Митяева, 2009) изучают образ России в американских СМИ, М. М. Русяева и Е. Ф. Черемушкина (Русяева и Черемушкина, 2017) – в англоязычных СМИ, а О. И. Калинин – в СМИ Китая (Калинин, 2015). В дополнение к исследованиям СМИ, Е. Ю. Трещенков анализирует образ России в глазах западноевропейских интеллектуальных элит (Трещенков, 2007). С. В. Кобзева, Д. А. Халтурина, А. В. Коротаев и Д. М. Качков обращаются к изучению образа России в мире в широком контексте (Кобзева и др., 2009), а Ю. Лайне сосредотачивает внимание на кейсе Финляндии (Лайне, 2017).

Помимо отечественных (Dugin, 2014), существует пул работ зарубежных авторов, в аналитическом фокусе которых предстает политический имидж современной России. В то же самое время большинство подобных трудов сконцентрированы на исследовании политического образа президента (и премьер-министра) Российской Федерации В. В. Путина и оставляют

без внимания политический образ российского государства в целом. Наиболее яркими работами последних лет в данной области являются исследования Г. Симонса (Simons, 2016; Simons, 2019), Р. Саквы (Sakwa, 2008), В. Феклюниной (Feklyunina, 2009; Feklyunina, 2012) и др.

Е. Б. Шестопа́л и Н. В. Смутькина предложили теорию политического восприятия, где образы государства «рассматриваются, с одной стороны, как отражения реальных характеристик объекта восприятия – т.е. детерминируются объективными факторами, которые служат контекстом восприятия. С другой стороны, ... являются проекцией ожиданий субъектов восприятия, т.е. определяются также и субъективными факторами» (Шестопа́л и Смутькина, 2018, с. 30–31). В содержательном плане государственный образ, по мнению Е. Б. Шестопа́л и ее коллег, включает в себя пять ключевых элементов: образ территории, образ народа, образ власти, образ лидера и геополитический образ (миссия страны на международной арене) (Шестопа́л и др., 2019, с. 78). Вместе с тем стоит подчеркнуть, что категория политического имиджа в настоящей статье указывает на субъектный характер восприятия и субъектность конструирования политического образа.

Как справедливо отмечает И. А. Василенко, новый принцип коммуникационной стратегии в международных отношениях, предполагающий интеракцию посредством негосударственных и неправительственных институтов, расширил спектр субъектов конструирования внешнеполитического имиджа, лишив тем самым государственные структуры монополии в данной области (Василенко, 2012, с. 69–70). Негосударственные субъекты, в частности культурные и академические акторы, используют, прежде всего, не силовые методы и инструменты, но инструменты так называемой мягкой силы. В данном контексте под «мягкой силой» понимается способность государства достигать своих целей при помощи гибкой политики добровольного участия, симпатии и привлекательности. Согласно классике теории мягкой силы и общественной (public) дипломатии Дж. Наю (Nye, 2008), культура, политические ценности и внешняя политика выступают главными структурными элементами мягкой силы. Общественная и культурная дипломатия рассматривается как инструмент мягкой силы, с помощью которого государство достигает своих внешнеполитических целей. Она является тем механизмом, который создает положительный имидж государства на международной арене. Под общественной (public) и культурной дипломатией понимается набор действий, основанных на обмене идеями, ценностями, традициями и другими аспектами культуры для укрепления отношений, расширения сотрудничества и продвижения национальных интересов (Nye, 2008, р. 94–95), в частности, для конструирования политического имиджа государства. В настоящей статье академическое сообщество (профессорско-преподавательский состав, научные сотрудники университетов и исследовательских центров, административно-управленческий персонал университетов) рассматривается как один из ключевых акторов общественной и культурной дипломатии.

Таким образом, учитывая все многообразие исследований политического образа современной России, нельзя утверждать, что исследовательская картина является полной или стремится к полноте. Во-первых, ощущается

явный недостаток анализа общественного мнения граждан зарубежных стран об образе России. Безусловно, существует широкий спектр работ, посвященных изучению общественного мнения американских граждан в отношении России, что лишний раз подчеркивает слабую изученность темы в других странах, таких как Великобритания, Италия, Франция, Китай и пр. Во-вторых, стоит отметить, что при рассмотрении политического образа России наиболее часто обращаются к анализу общественного мнения всего населения и гораздо реже – конкретных социальных групп (государственные деятели, чиновники, работники сферы образования и культуры, академические и научные сотрудники), которые непосредственно (определяя государственную политику) или опосредованно (через механизмы мягкой силы и общественной дипломатии) формируют не только образ собственного государства, но и образ России, транслируя его своим согражданам.

Настоящее исследование стремится частично заполнить указанные пробелы. Общественное мнение граждан Великобритании анализируется на фоне международной обстановки последних лет (2018–2019 годы), которая характеризуется напряженностью отношений между Москвой и Лондоном. Кроме того, подчеркивается важность академических (университетских / преподавательских / научных) сообществ как акторов, опосредованно влияющих на формирование политического образа России за рубежом.

Предметная область исследования обуславливает использование социологических (социологические опросы и интернет-анкетирование, интервьюирование) и статистических методов, что способствуют укреплению междисциплинарного подхода при анализе политического образа современной России в зеркале общественного мнения академического сообщества Великобритании.

Эмпирический этап социологического исследования проходил с июля по декабрь 2019 года. Методология эмпирического сбора данных предполагала использование как количественных (опросных), так и качественных (интервьюирование) методик, сфокусированных на определении прежде всего вербальных аспектов политического образа России.

Основой эмпирической части исследования стали результаты опроса и интернет-анкетирования 243 академических сотрудников четырех британских университетов – Оксфордского университета, Университета Вустера, Университета Манчестер Метрополитан, Университета Бирмингема. Указанные вузы были выбраны с учетом охвата как крупных мультикультурных академических и научно-исследовательских центров, так и относительно мелких региональных университетских центров, не демонстрирующих национального разнообразия респондентов. Выборка не является репрезентативной для Великобритании в целом, но сбалансирована в отношении гендерной принадлежности, академической сферы, типа профессиональной деятельности внутри университетской среды. Выборка представлена специалистами как естественно-научных, так и гуманитарных направлений, включает не только профессорско-преподавательский состав, но и научных сотрудников и административно-управленческий аппарат британских университетов (например, начальники международных департаментов).

Опросная форма для социологического исследования включает 30 вопросов и состоит из четырех тематических блоков: «Образ российского политического режима»; «Образ российской государственной власти», «Внешнеполитический образ России», «Образ российской общественной и культурной дипломатии», составленных на основе параметров образа современной России, выделенных социологом Н. В. Лайдиным (Лайдинен, 2001, с. 28–31).

Кроме того, учитывая результаты социологических опросов и интернет-анкетирования, было проведено 12 глубинных фокусированных полустандартизированных интервью с академическими сотрудниками указанных выше британских университетов, являющимися исследователями и экспертами в области современной российской политики, российско-британских отношений, международных отношений на постсоветском пространстве. Проведение интервью позволило более глубоко разобраться в проблемах и вызовах политического имиджа России в понимании британского академического сообщества. Метод интервью также позволил детализировать знания о политическом образе современной России и выделить реперные точки для улучшения процесса его формирования и поиска возможных областей сотрудничества.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Образ российского политического режима

На вопрос, является ли современная Россия свободной страной, лишь 13,3 % респондентов ответили положительно, тогда как основная часть опрошенных (86,7 %) называют ее скорее несвободной. Менее одной пятой доли респондентов, таким образом, считают современную Российскую Федерацию свободной страной (рис. 1).



Рис. 1. Общий индекс свободы в России / Fig. 1. General index of freedom in Russia

Это положение укрепляется мнением академического сообщества Великобритании в отношении обеспечения конкретных политических и гражданских свобод. Подавляющее большинство респондентов (97,2 %) полагает,

что свобода слова и печати, свобода собраний регулярно ограничиваются. Несмотря на это, ни один из респондентов не согласился с тем, что указанные свободы полностью отсутствуют в Российской Федерации (рис. 2).

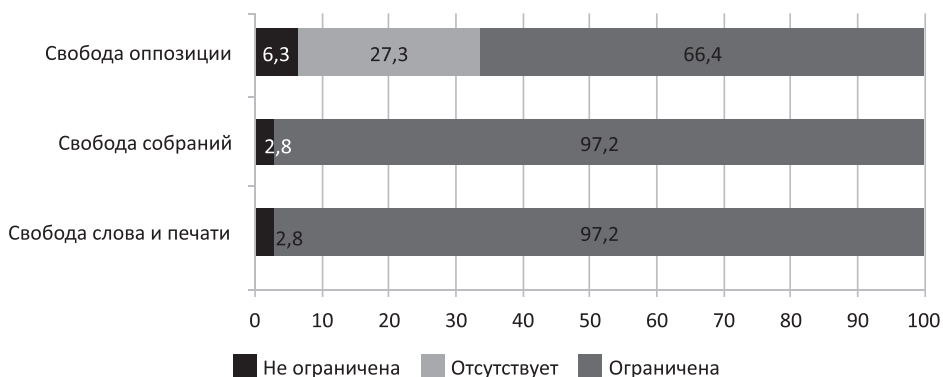


Рис. 2. Оценка уровня обеспечения политических и гражданских свобод /
Fig. 2. Assessment of political and civic liberties provision

Более четко структурировано общественное мнение британского академического сообщества в отношении статуса и позиции альтернативных (оппозиционных) политических сил в Российской Федерации (рис. 2). Чуть более четверти респондентов (27,3 %) полагают, что политическая оппозиция в современной России жестко притесняется существующим политическим режимом. Более того, еще две трети (66,4 %) опрошенных считают, что свобода оппозиции и альтернативных политических движений (значительно или незначительно) ограничивается. В данном контексте доля тех респондентов, кто думает, что оппозиционные политические силы в Российской Федерации полностью свободны, крайне мала (6,3 %).

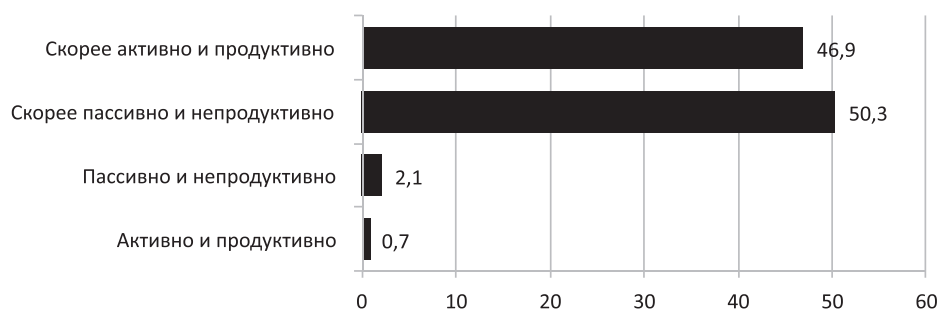


Рис. 3. Оценка уровня активности гражданского общества /
Fig. 3. Assessment of civil society activity

При этом большая доля опрошенных уверена, что, несмотря на ограничение свободы альтернативных политических сил, современное российское гражданское общество является активным и продуктивным (47,6 %). Другая половина респондентов (52,4 %) скептически рассматривают потенциал гражданского общества в современной России и считают его пассивным и непродуктивным в политической сфере (рис. 3). Один из экспертов Оксфордского

университета, специалист в области политических процессов в Восточной Европе и России, подчеркивает амбивалентность мнения британского академического сообщества в отношении российского гражданского общества: «С одной стороны, мы [сотрудники британских университетов – прим. автора] наблюдаем пассивное и консервативное электоральное поведение и отсутствие активной политической оппозиции, но, с другой стороны, замечаем акции и протесты в отношении общественных и политических тем...»¹.

При этом объяснительные механизмы активности / пассивности российского гражданского общества различны. С одной стороны, респонденты, считающие российское гражданское общество активным и продуктивным, приводят примеры митингов, пикетов, акций протестов и низовой гражданской политической активности. С другой стороны, среди опрошенных, думающих наоборот, большое количество тех, кто ссылается на электоральный абсентизм и традиционализм электорального поведения россиян.

В целом подобное видение образа политической активности гражданского общества коррелирует с пониманием института выборов и его роли в современной российской политике (рис. 4). Большинство респондентов (69,2 %) полагают, что выборы в Российской Федерации скорее несвободные и нечестные. Противоположной точки зрения придерживаются менее одной трети опрошенных академических сотрудников британских университетов (30,1 %). Согласно результатам опроса более двух третей респондентов не уверены, что смена власти в Российской Федерации происходит посредством свободных и справедливых выборов. Под сомнение попадают эффективность и успешная имплементация демократических институтов. По мнению эксперта Университета Манчестер Метрополитан, старшего преподавателя школы истории, политологии и международных отношений, такое отношение вызвано, в первую очередь, «несменяемостью политической элиты в государстве», а также «распространенной в британских медиа повесткой о вмешательстве России в выборы США»². Негативное восприятие института выборов оставляет отпечаток и на восприятии демократии в России в целом.

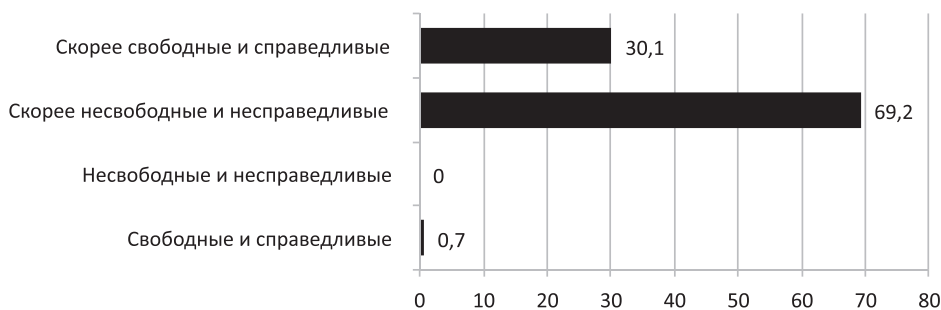


Рис. 4. Оценка степени свободы выборов / Fig. 4. Assessment of freedom of elections

¹ «... on the one hand, we observed passive and conservative electoral behaviour and lack of active political opposition figures, but on the other hand, we noticed actions and protests regarding public and political issues...» // *Интервью № 1*. Оксфорд, 03.12.2019 // Из лич. арх. авт.

² «... by widespread agenda of British media on Russian influence into US elections ...» // *Интервью № 2*. Манчестер, 05.12.2019 // Из лич. арх. авт.

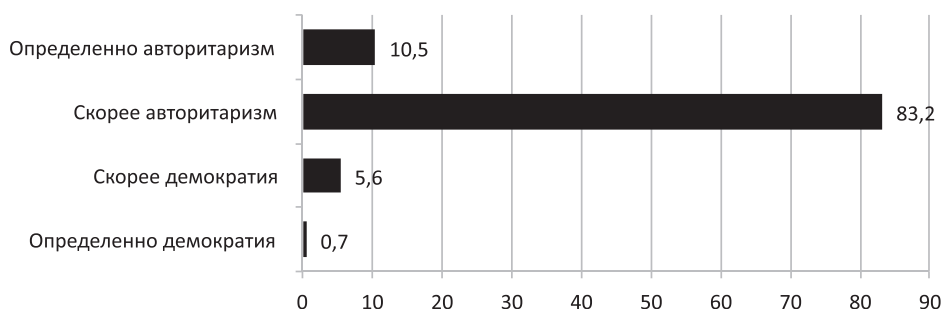


Рис. 5. Общая оценка российского политического режима /

Fig. 5. General assessment of Russian political regime

Рассматривая тип политического режима в Российской Федерации в целом (рис. 5), респонденты в подавляющем большинстве склонны оценивать его скорее как авторитарный (83,2 %), хотя есть и радикальное крыло, относящее режим к определенно авторитарным (10,5 %). Оставшаяся часть опрошенных (6,3 %) оценивают политический режим в России как демократический. Важно подчеркнуть, что 89,1 % респондентов, считающих российский политический режим демократическим, характеризуют выборы в Российской Федерации как справедливые и честные. В свою очередь, респонденты, полагающие, что российский политический режим является сугубо авторитарным, склонны связывать это с притеснением действующей властью альтернативных и оппозиционных политических сил (100,0 %). В данной связи актуализируется вопрос о разнице в интерпретации демократического режима опрошенными представителями британского академического сообщества. Для одних респондентов наличие формальных демократических процедур оказывается достаточной характеристикой для обозначения режима как демократического. Однако притеснение политических прав и гражданских свобод дает другим респондентам основания считать его авторитарным.

Образ российской государственной власти

Вопрос несменяемости отражается и на образе российской государственной власти в зеркале общественного мнения британского академического сообщества. Как отмечено в таблице, абсолютное большинство респондентов (91,4 %) полагают, что существует значительная зависимость политического имиджа современной России от имиджа политического лидера государства. Более того, 6,4 % опрошенных отождествляют эти понятия. Схожая картина наблюдается и в отношении персонифицированности государственной власти в Российской Федерации, т. е. отождествления ее с конкретными политическими деятелями. Большая доля респондентов отмечает, что российская государственная власть сильно (11,6 %) или относительно (84,8 %) персонифицирована (другими словами, больше связана с конкретными политиками, чем политическими институтами).

**Зависимость политического имиджа России от политического имиджа его главы, % /
Dependence of Russian political image on the political image of its leader, %**

Параметр	Низкий	Средний	Высокий
Уровень корреляции образа государства с образом лидера	2,1	6,4	91,4
Уровень персонифицированности государственной власти	3,5	84,8	11,6

Вместе с тем более двух третей опрошенных (70,7 %) указывают на высокий уровень коррупции в российской государственной власти. Из них 15,7 % полагают, что коррупция широко распространена на всех властных этажах (от локального до федерального). Лишь 29,3 % респондентов рассматривают уровень коррупции как низкий (рис. 6). По мнению британского профессора Оксфордского университета, одного из координаторов программ академического сотрудничества между британскими и российскими университетами, «проблема коррупции не рассматривается [британским сообществом – прим. автора] как уникальная российская проблема...она наблюдается также и в развитых странах Европы, в том числе и в Великобритании»³. Восприятие уровня коррумпированности российской государственной власти британским академическим сообществом, скорее, коррелирует с образом государственной власти как таковой, вне привязки к конкретной стране.

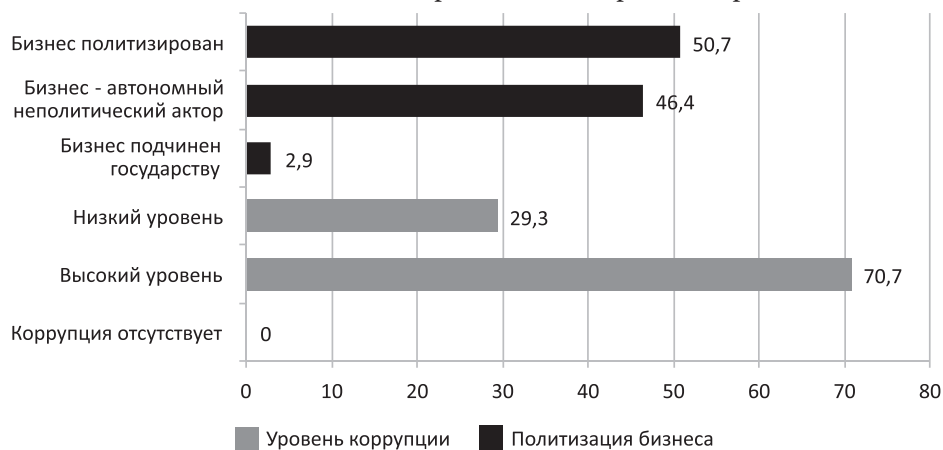


Рис. 6. Оценка роли бизнеса в политике и уровня коррупции государственной власти / Fig. 6. Assessment of the role of business in politics and corruption in government and local authorities

В то же время, по мнению британского академического сообщества, российская государственная власть лишь относительно автономна в отношениях с бизнес-структурами (рис. 6). Более половины респондентов (50,7 %) думают,

³ «...problem of corruption is not considered as a unique Russian challenge... it also can be observed in developed European countries, in UK as well...» // Интервью № 3. Оксфорд, 02.12.2019 // Из лич. арх. авт.

что российский бизнес политизирован, а бизнес-структуры и компании являются полноценными политическими акторами. В противовес подобной позиции, 46,4 % опрошенных рассматривают государственную власть и бизнес-структуры в качестве независимых и автономных акторов.

Подобная неопределенность зафиксирована также в отношении к уровню компетентности и профессионализма российской государственной власти (рис. 7). Более половины респондентов (51,8 %) считают ее скорее компетентной и профессиональной, тогда как 48,2 % полагают иначе. Те опрошенные, которые склонны оценивать российскую государственную власть как компетентную, также высоко оценивают внешнеполитический имидж современной Российской Федерации. В свою очередь, те, по мнению которых российская государственная власть является некомпетентной и непрофессиональной, используют в качестве аргументов в пользу своей позиции негативный внутриполитический образ страны, особенно в части ограничения политических прав и гражданских свобод.

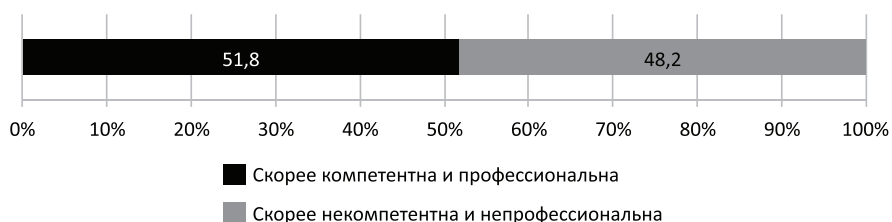


Рис. 7. Оценка компетентности и профессионализма государственной власти /
Fig. 7. Assessment of the competence and professionalism in government
and local authorities

В целом, если суммировать ответы респондентов, то образ современной российской государственной власти в глазах британского академического сообщества характеризуется следующими параметрами: [скорее] компетентная и профессиональная; [скорее] автономная от влияния бизнес-структур, но однозначно коррумпированная; персонифицированная и опирающаяся на образ политического лидера государства. Этот образ практически не отличается от образа британской государственной власти, а вопрос коррупции ощущается в Великобритании даже более остро, нежели в России.

Внешнеполитический образ России

Внешнеполитический образ современной Российской Федерации в общественном мнении академического сообщества Великобритании выстраивается довольно амбивалентно. В целом страну расценивают как крупного и значимого актора на международной арене как в политическом, так и в экономическом измерениях. Почти три четверти респондентов (74,1 %) рассматривают Россию в качестве экономически сильной и развивающейся страны (developing country), а около одной пятой (19,6 %) опрошенных – в качестве ключевой, развитой и конкурентной экономики на мировом пространстве.

Что касается геополитического влияния, то 80,2 % респондентов считают, что современная Россия является ключевым игроком международных отношений, а ее сила и значение как международного актора в последние 20 лет только увеличиваются (50,1 % – скорее увеличивается; 30,1 % – определенно увеличивается). Лишь 16,8 % опрошенных полагают, что наблюдается негативная динамика уровня силы и влияния Российской Федерации как международного игрока (рис. 8).

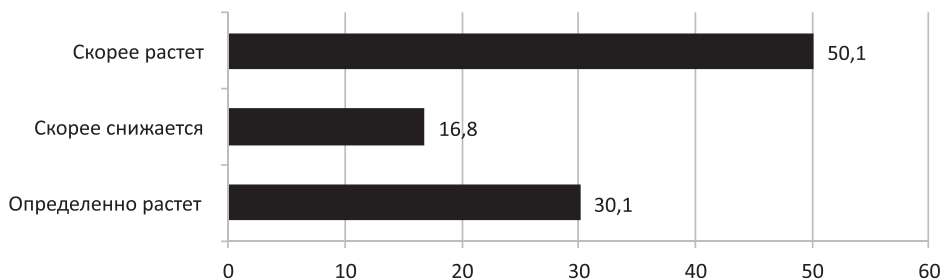


Рис. 8. Оценка динамики внешнеполитического влияния России /
Fig. 8. Assessment of Russia's foreign policy influence in dynamics

Оценки экспертных интервью углубили общий образ Российской Федерации как международного актора: «Я полагаю, что в современной системе международных отношений существуют три ключевых международных игрока, – США, Китай и Россия, – а Европейский союз пока только стремится к сопоставимому международному статусу...»⁴, «...Россия, без сомнения, является одним из главных международных акторов, если не по экономическому критерию, то по политическому критерию точно...»⁵.

Вместе с тем подавляющее большинство респондентов уверены в том, что международное сообщество негативно и / или отрицательно относится к Российской Федерации как международному актору (78,3 % против 21,7 %) (рис. 9). Динамика восприятия страны в этом качестве в последние 10–15 лет ознаменована негативным трендом. 82,5 % опрошенных считают, что отношение международного сообщества к современной России ухудшается и будет ухудшаться в дальнейшем, 3,5 % – улучшается, 14,0 % полагают, что динамики не наблюдается (рис. 10).

Важно подчеркнуть, что оценка респондентами отношения международного сообщества к Российской Федерации как к международному актору не коррелирует с их собственным отношением. Так, более половины опрошенных (54,5 %) считают отношения и интенции международного сообщества к современной России несправедливыми и субъективными. Другая, меньшая, часть (45,5 %) респондентов склонна расценивать отношение международного сообщества к России как справедливое и объективное.

⁴ «...I suppose there are three key international players in the modern system of IR – the United States, China and Russia – and European Union is only seeking to a comparable international status...» // Интервью № 1...

⁵ «... there's no doubt that Russia is one of the main international actors... may be not by the economic criteria, but definitely by the political criteria...» // Интервью № 4. Вустер, 19.11.2019 // Из лич. арх. авт.

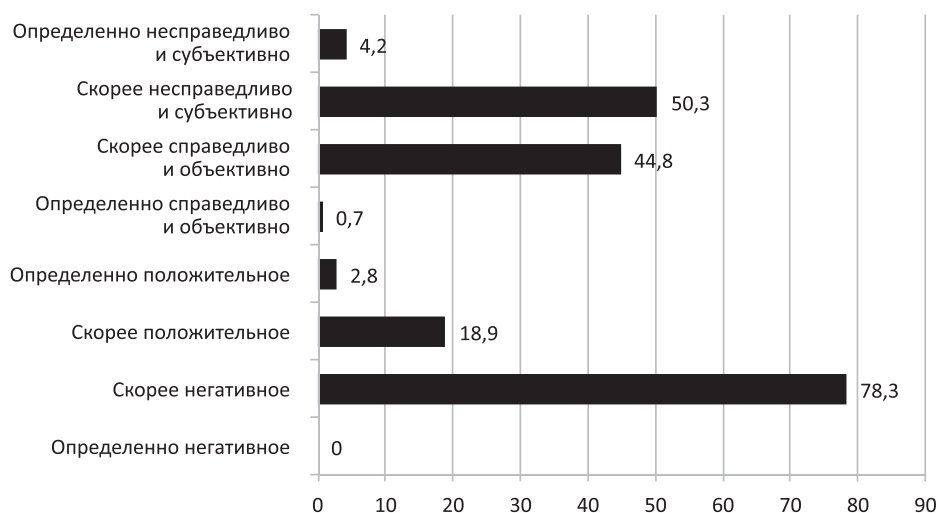


Рис. 9. Оценка отношения международного сообщества к России как к международному актору / Fig. 9. Assessment of international community's attitude toward Russia as an actor of international relations

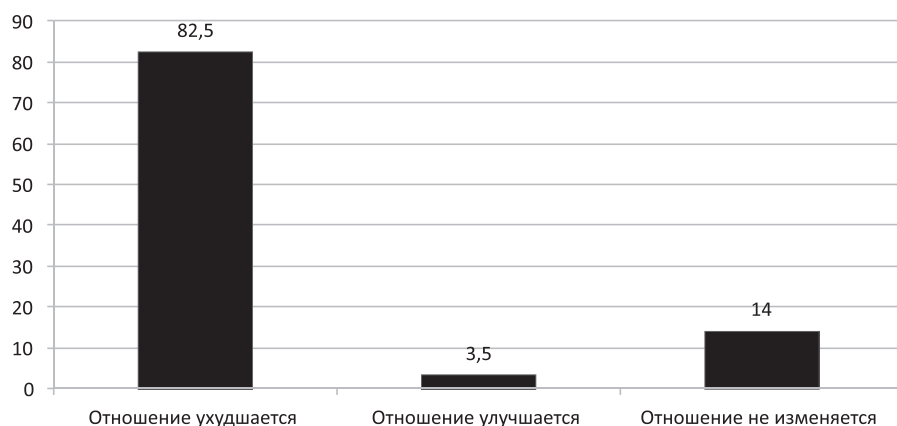


Рис. 10. Оценка динамики отношения международного сообщества к России как к международному актору / Fig. 10. Assessment of international community's attitude toward Russia as an actor of international relations in dynamics

Вместе с тем опрошенная доля британского академического сообщества считают Российскую Федерацию скорее автономным и обособленным актором, нежели государством – членом международных партнерств или союзов. Абсолютное большинство респондентов (95,1 %) полагают, что Россия, европейские страны (в частности, Великобритания и страны Европейского союза) и США сегодня являются скорее оппонентами, нежели партнерами. В отношении азиатских стран (Китай, Индии, стран Ближнего Востока) ситуация не столь критична: 54,5 % респондентов рассматривают их скорее как оппонентов Российской Федерации, тогда как 42 % склонны считать страны Азии скорее партнерами, 5,3 % – определенно партнерами (рис. 11).

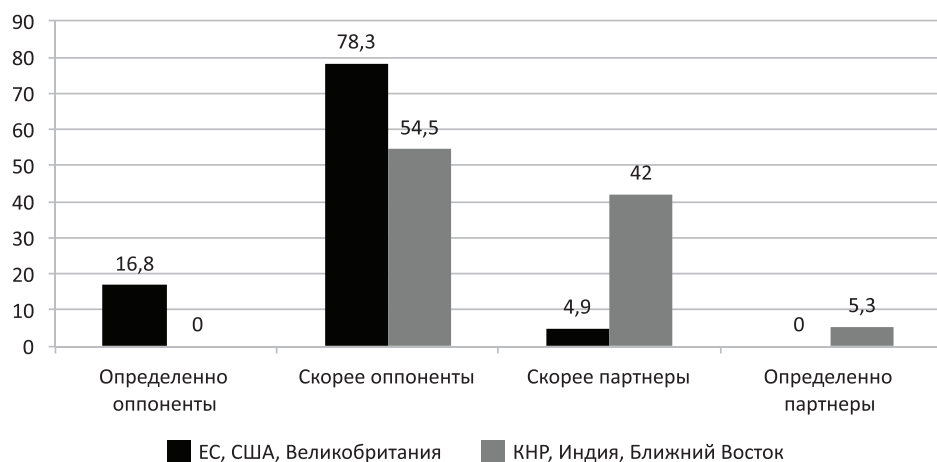


Рис. 11. Партнеры и оппоненты России в международном сообществе /
Fig. 11. Russia's partners and opponents in the international community

Образ российской общественной и культурной дипломатии

Согласно мнению академического сообщества Великобритании, культурная и академическая дипломатия (включающая академическую мобильность студентов и преподавателей) играет важную роль в процессе формирования политического имиджа современной России. По результатам исследования, 13,3 % респондентов считают, что между политическим образом страны и образом культурной и академической общественной дипломатии российского государства наблюдается прямая корреляция, 72,0 % – сильная корреляция (рис. 12).

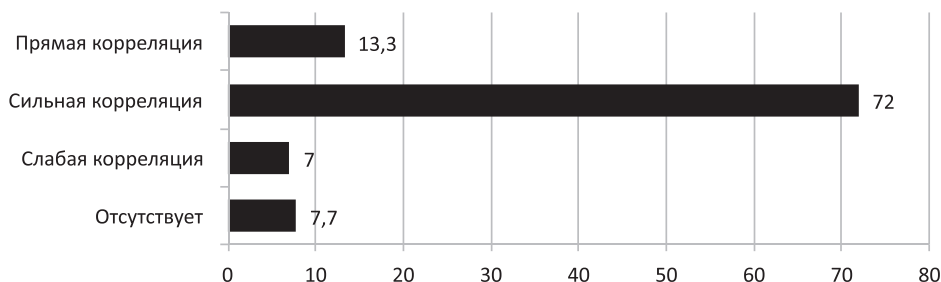


Рис. 12. Оценка корреляции образа общественной и культурной дипломатии и политического образа России / Fig. 12. Assessment of correlation between image of public and cultural diplomacy and political image of Russia

Кроме того, как показано на рис. 13, роль российской общественной дипломатии в конструировании политического имиджа современной России оценивают как важную и значительную 45,5 % респондентов (44,8 % – скорее как незначительную и неважную, а еще 9,8 % – как минимальную).

Придавая большое значение общественной дипломатии в процессе выстраивания российского политического образа, британское академическое сообщество не снимает с нее ответственности за текущее положение дел. Более половины

респондентов (55,2 %) считают, что российская общественная дипломатия недостаточно развита, тогда как 44,8 % опрошенных, соответственно, рассматривают ее как скорее развитую. Что касается академического сотрудничества, то респонденты настаивают на том, что интенсивность и качество такого сотрудничества российских и британских университетов находятся на низком уровне: 58 % расценивают академические связи с российскими институтами как неразвитые (42 % придерживаются обратной точки зрения) (рис. 14).

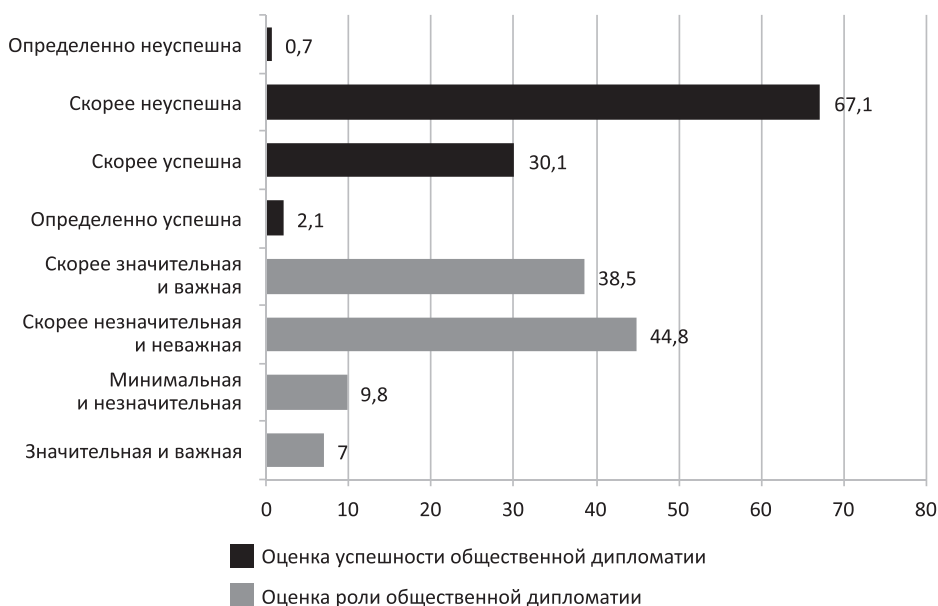


Рис. 13. Оценка роли общественной дипломатии в конструировании политического имиджа России / Fig. 13. Assessment of public diplomacy role in constructing political image of Russia

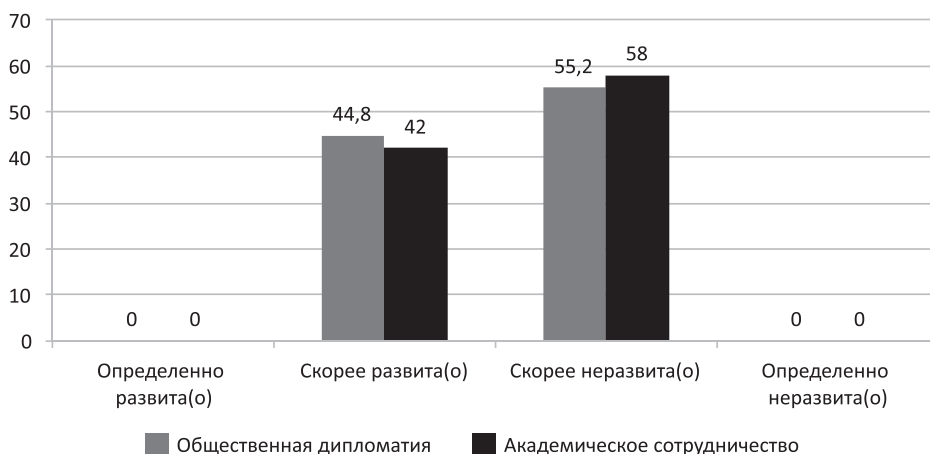


Рис. 14. Оценка развития российской общественной дипломатии и академического сотрудничества между Россией и Великобританией / Fig. 14. Assessment of the development of Russian public diplomacy and academic cooperation between Russia and the UK

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Продemonстрированный политический образ современной Российской Федерации в зеркале общественного мнения британского академического сообщества не является исчерпывающим, но, представляя собой конфигурацию амбивалентных и противоречивых черт, знаменует ключевые вызовы его конструирования. Стоит выделить несколько структурных параметров такого политического образа.

1. *Определенность образа политического режима при неопределенности аргументации.* Образ современного российского политического режима предстает скорее как авторитарный, нежели демократический. Однако системы аргументации респондентов различаются. Важным аргументом в защиту позиции об авторитарности российского режима является ограничение политических прав и свобод – свободы слова и печати, свободы собрания и политической оппозиции. В защиту демократического образа политического режима в России, по мнению британского академического сообщества, выступают институты процедурной демократии (парламент, выборы и пр.).

2. *Универсальность образа государственной власти.* Образ государственной власти в современной России также неоднозначен. Российская государственная власть рассматривается респондентами как профессиональная, квалифицированная и компетентная. Важную роль в интерпретации образа государственной власти играет фактор персонификации и прочная ассоциация образа государственной власти с образом политического лидера страны. Вместе с тем стоит отметить, что государственная власть в России представляется как коррумпированная, но относительно автономная от бизнес-структур. Подобный образ, по мнению представителей британского академического сообщества, не является уникальным и в равной степени может быть применим к британскому кейсу.

3. *Признание России ключевым геополитическим актором при негативной динамике его восприятия.* В фокусе общественного мнения академического сообщества Великобритании Российская Федерация предстает одним из ключевых акторов в современной системе международных отношений, геополитическое значение которого возрастает, в то время как отношение и восприятие его со стороны международного сообщества ознаменовано негативной динамикой.

4. *Факторы конструирования политического образа.* Среди факторов конструирования политического имиджа современной Российской Федерации, по мнению респондентов, важнейшую роль играют имидж политического лидера государства (88,8 %), внешняя политика государства (84,6 %), военная политика и политика безопасности (70,6 %), а также участие государства в международных вооруженных конфликтах (60,1 %).

5. *Неоднозначность трактовки сильных / слабых сторон.* Общественное мнение академического сообщества Великобритании в отношении указанных факторов неоднозначно. С одной стороны, 28 % респондентов согласились с тем, что внешняя политика является сильной стороной современной России, в то время как 72,7 % оценивают российскую внешнюю политику как слабую

черту государства. С другой стороны, 44,1 % опрошенных указывают на военную политику и политику безопасности как на слабую сторону современного российского политического образа (51 % расценивают их как сильную сторону), что подчеркивает неоднозначность оценки данного фактора. Похожая неоднозначность наблюдается и в оценке участия Российской Федерации в международных вооруженных конфликтах (19,6 % против 16,8 % соответственно).

6. *Политический образ главы государства как амбивалентная черта государственного имиджа.* Амбивалентность в трактовке сильных и слабых сторон наиболее ярко прослеживается в отношении политического имиджа главы государства. Около половины респондентов (42,7 %) считают, что он является сильной стороной политического образа Российской Федерации, тогда как 69,2 % опрошенных оценивают его как слабость. Иными словами пятая часть респондентов транслируют позицию, согласно которой политический имидж главы государства одновременно и положительно, и отрицательно сказывается на политическом образе России. Как отмечает один из британских экспертов, глава департамента социологии одного из колледжей Оксфордского университета, «...граждане Великобритании склонны воспринимать главу российского государства как сильную и влиятельную фигуру как во внутренней политике России, так и на международной арене...»⁶.

7. *Политические вызовы при сильных экономических и культурных сторонах образа.* Если говорить в целом о сильных сторонах российского политического имиджа, то, по мнению опрошенных членов академического сообщества Великобритании, они состоят в экономическом благосостоянии и потенциале Российской Федерации (72 % респондентов), общественной и культурной дипломатии (71,3 %), военной политике государства (51 %). Напротив, уровень демократичности политического режима (95,1 %) и внешняя политика государства (72,7 %) являются слабыми сторонами российского политического имиджа. Более детальная информация в отношении факторов конструирования политического образа современной России и оценка сильных и слабых сторон представлены на рис. 15.

Одним из приоритетов российского государства должны стать разработка эффективной имиджевой стратегии, концепции конструирования политического образа посредством современных каналов коммуникации. Опыт зарубежных стран показывает, что на сегодняшний день успешность процесса формирования политического образа зависит прежде всего от эффективного использования ресурсов мягкой силы, общественной и культурной дипломатии, распространения политических ценностей и смыслов. Настоящая статья вносит фрагментарный, но важный вклад в исследование слабых и сильных сторон, а также вызовов современного российского политического имиджа.

Проведенный анализ мнения академического сообщества Великобритании в отношении политического образа современной России, безусловно, не является исчерпывающим, но выделяет реперные точки в достоинствах

⁶ «...British citizens tend to perceive the head of Russia as a strong and influential leader both in Russian domestic politics and on international arena ...» // *Интервью* № 5. Оксфорд, 02.12.2019 // Из лич. арх. авт.

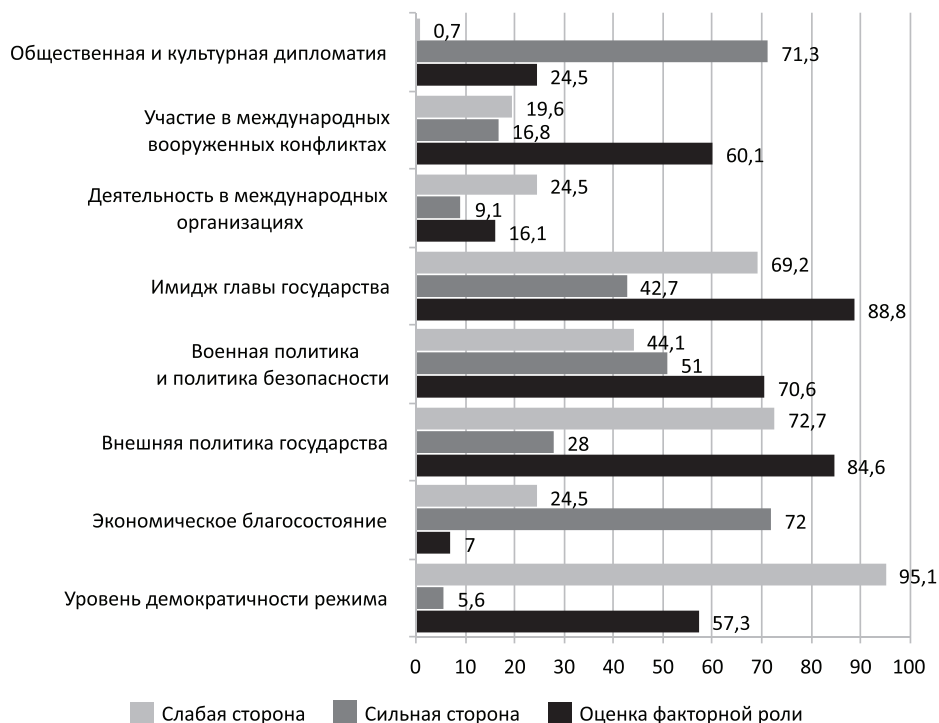


Рис. 15. Факторы конструирования политического образа современной России /
Fig. 15. Factors of constructing political image of modern Russia

и недостатках такого образа. Дальнейшее изучение позволит, с одной стороны, получить «взгляд со стороны», определить существующие вызовы и расставить акценты и, с другой стороны, заострить внимание на вариантах модернизации стратегий общественной дипломатии и мягкой силы, нацеленных на формирование образа России за рубежом. Подобные исследования политического имиджа современной России в зеркале общественного мнения иностранных граждан (вкпе с уже существующими исследованиями российского общественного мнения) будут способствовать дополнению мозаичной и неполной картины образа страны. Вместе с тем настоящая статья подчеркивает необходимость в дальнейшем развитии данного предметного поля за счет как расширения географии кейсов (Германия, Франция, Китай и пр.), так и углубления выборки и достижения большей репрезентативности и фундированности социологических исследований.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и автономной некоммерческой организации «Экспертный институт социальных исследований» (АНО ЭИСИ), проект № 19-011-32152 «Политический образ современной России в зеркале общественного мнения академического сообщества Великобритании».

Библиографический список

- Белов В. Б., Максимычев И. Ф. Образ современной России в Германии. М.: Институт Европы РАН, 2010. 66 с.
- Блинов А. А. Формирование имиджа России как инструмент управления ее развитием // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 7. С. 28–34.
- Бондарева Л. В. Динамика политического имиджа России в качественной прессе США: дисс. ... канд. полит. наук. М.: Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, 2007. 144 с.
- Быков А. Ю. Пресса Соединенных Штатов Америки о политических и социально-экономических проблемах современной России (1996–2000 гг.): дисс. ... канд. полит. наук. Екатеринбург: Ур. гос. ун-т им. А. М. Горького, 2001. 133 с.
- Василенко И. А. Евразийский имидж России: новые возможности и перспективы // Власть. 2015. № 6. С. 116–121.
- Василенко И. А. Имидж России: концепция национального брендинга // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Теория. Практика. Методология. 2012. Т. 5, № 4. С. 66–78.
- Василенко И. А. Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта // Власть. 2013. № 7. С. 24–28.
- Галумов Э. А. Международный имидж России: стратегия формирования. М.: Известия, 2003. 450 с.
- Галумов Э. А. Международный имидж современной России (политологический анализ): дисс. ... докт. полит. наук. М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. 433 с.
- Имидж России: город, регион, страна: мат. науч. конф. кафедры рос. политики ф-та политологии МГУ им. М. В. Ломоносова, 1 нояб. 2011 г. / Под ред. И. А. Василенко. М.: Издатель Воробьев А. В., 2011. 124 с.
- Имидж России: концепция национального и территориального брендинга / Под ред. И. А. Василенко, Е. В. Василенко, Н. Н. Емельянова. М.: Экономика, 2014. 247 с.
- Калинин О. И. Политический имидж России в СМИ КНР: к вопросу о тональности текста в связи с событиями на Украине // Политическая лингвистика. 2015. № 1. С. 98–103.
- Кобзева С. В., Халтурина Д. А., Коротаев А. В. и др. Имидж России в мире: количественный и качественный анализ // Полис. Политические исследования. 2009. № 5. С. 128–140.
- Лайдинен Н. В. Образ России в зеркале российского общественного мнения // Социологические исследования. 2001. № 4. С. 27–31.
- Лайне Ю. Восприятие России в общественном сознании Финляндии // Сравнительная политика. 2017. Т. 8, № 1. С. 123–139. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-1-123-139.
- Медведева Н. Н. Внешнеполитический имидж России: теория и практика // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2013. № 2. С. 20–37.
- Медведева Н. Н. Имидж России в современном мире // Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1. С. 116–120.

Митяева Ю. А. Международный имидж России в американской прессе в 2000–2008 гг. // Известия Алтайского государственного университета. Серия «Политология». 2009. № 4–1. С. 275–279.

Напалкова И. Г. Имидж современной России: специфика и перспективы формирования // Гуманитарий: актуальные проблемы гуманитарной науки и образования. 2017. № 2. С. 35–44.

Образы российской власти: от Ельцина до Путина // Под ред. Е. Б. Шестопал. М.: РОССПЭН, 2009. 416 с.

Русяева М. М., Черемушкина Е. Ф. Имидж России в зеркале англоязычных СМИ // Гуманитарный научный вестник. 2017. № 6. С. 14–18. DOI: 10.5281/zenodo.1049109.

Соловьев Э. Г., Смирнов А. Н. Международный имидж современной России: дефицит привлекательности или дефицит идей? // Полис. Политические исследования. 2008. № 5. С. 19–33.

Трещенков Е. Ю. Образ России в глазах западноевропейских интеллектуальных элит // Без темы. 2007. № 3. С. 31–40.

Шестопал Е. Б., Смутькина Н. В. Факторы восприятия постсоветских стран в современном обществе // Полис. Политические исследования. 2018. № 1. С. 26–44. DOI: 10.17976/jpps/2018.01.03.

Шестопал Е. Б., Смутькина Н. В., Морозикова И. В. Сравнительный анализ образов своей страны у жителей российских регионов // Сравнительная политика. 2019. Т. 10, № 3. С. 74–94. DOI: 10.24411/2221-3279-2019-10031.

Dugin A. Putin vs Putin: Vladimir Putin viewed from the right. L.: Arktos Media Ltd, 2014. 318 p.

Feklyunina V. National images in international relations: Putin's Russia and the West: PhD Thesis, Department of Politics, Faculty of Law, Business and Social Sciences, University of Glasgow, UK, 2009. 250 p.

Feklyunina V. Russia's international images and its energy policy. An unreliable supplier? // Europe-Asia Studies. 2012. Vol. 64, № 3. P. 449–469. DOI: 10.1080/09668136.2012.661923.

Nye J. S. Public diplomacy and soft power // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Vol. 616, № 1. P. 94–109. DOI: 10.1177/0002716207311699.

Sakwa R. Putin: Russia's choice. L.: Routledge, 2008. 307 p.

Simons G. Putin's international political image // Journal of Political Marketing. 2019. Vol. 18, № 4. P. 307–329. DOI: 10.1080/15377857.2019.1678904.

Simons G. Stability and change in Putin's political image during the 2000 and 2012 presidential elections: Putin 1.0 and Putin 2.0? // Journal of Political Marketing. 2016. Vol. 15, № 2–3. P. 149–170. DOI: 10.1080/15377857.2016.1151114.

Информация об авторе

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

ORCID: 0000-0002-3321-7519

ResearcherID: G-5572-2018

Электронный адрес: m.grabevnik@gmail.com

Статья получена 19 декабря 2019 года

UDC 32.019.52

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-137-160

MODERN RUSSIA POLITICAL IMAGE IN PUBLIC OPINION OF THE UK ACADEMIC COMMUNITY

Mikhail V. Grabevnik

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

ORCID: 0000-0002-3321-7519

Researcher ID: G-5572-2018

E-mail: m.grabevnik@gmail.com

For citation:

Grabevnik, M. V. (2020), "Modern Russia political image in public opinion of the UK academic community", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 137–160, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-137-160.

Introduction. The article presents the research of public opinion of the UK academic community reflecting the political image of modern Russian Federation.

Aims. To define and shape political image of modern Russian Federation in public opinion of the UK academic community, as well as to indicate the main challenges and obstacles in building the political image of the state.

Methods. The research is based on sociological and statistical methods and the use of opinion polls, surveys and interviews conducted from June to November 2019.

Results. The political image of the modern Russian Federation in public opinion of the UK academic community has been defined. The main challenges and obstacles, advantages and disadvantages of the Russia's have been identified.

Conclusions. According to the UK academic community, the political image of the modern Russian Federation is a configuration of ambivalent and contradictory features. The image of the modern Russian political regime is seen as authoritarian rather than democratic. Russian government and authorities are regarded as competent and qualified; autonomous from the influence of business structures, but corrupted; personified and based on the image of the country's political leader. In addition, the Russian Federation is perceived as one of the key actors in the modern system of international relations – its geopolitical significance is growing while the attitude and perception of Russia by international community is marked by negative dynamics.

Keywords: political image of modern Russia; public opinion; academic community; UK; public policy; Russian political regime

Acknowledgements

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) and the Autonomous Nonprofit Organization "Expert Institute for Social Research" (ANO EISR), project no. 19-011-32152 "Modern Russia political image in public opinion of the UK academic community".

References

- Belov, V. B. and Maksimych, I. F. (2010), *Obraz sovremennoi Rossii v Germanii* [Image of modern Russian in Germany], Institute of Europe RAS, Moscow, Russia.
- Blinov, A. A. (2013), "Russia's image formation as tool of the country's development management", *International Journal of Management Theory and Practice*, no. 7, pp. 28–34.
- Bondareva, L. V. (2007), "The dynamics of Russia's political image in a high-quality US press", Ph.D. Thesis, Political institutions, ethno-political conflictology, national and political processes and technologies, Moscow State University, Moscow, Russia.
- Bykov, A. Yu. (2001), "US press on political and socio-economic problems of modern Russia, 1996–2000", Ph.D. Thesis, Journalism (political science), Ural State University, Ekaterinburg, Russia.
- Vasilenko, I. A. (2015), "Eurasian image of Russia: new opportunities and prospects", *The Authority*, no. 6, pp. 116–121.
- Vasilenko, I. A. (2012), "Image of Russia: the concept of national branding", *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. Teoriya. Praktika. Metodologiya*, vol. 5, no. 4, pp. 66–78.
- Vasilenko, I. A. (2013), "Russia's image strategy in the context of world experience", *The Authority*, no. 7, pp. 24–28.
- Galumov, E. A. (2003), *Mezhdunarodnyi imidzh Rossii: strategiya formirovaniya* [International image of Russia: formation strategies], Izvestiya, Moscow, Russia.
- Galumov, E. A. (2004), "The international image of modern Russia (political science analysis)", D. Sc. Thesis, Political problems of international relations, global and regional development, Diplomatic Academy of the Russian Foreign Ministry, Moscow, Russia.
- Vasilenko, I. A. (ed.) (2011), *Imidzh Rossii: gorod, region, strana* [Image of Russia: city, region, country], Publisher Vorobiev, A. V., Moscow, Russia.
- Vasilenko, I. A., Vasilenko, E. V. and Emelyanova, N. N. (ed.) (2014), *Imidzh Rossii: kontseptsiya natsionalnogo i territorialnogo brendinga* [Image of Russia: concept of national and territorial branding], Ekonomika, Moscow, Russia.
- Kalinin O. I. (2015), "Political image of Russia in China's mass media: towards the question of sentiment analysis in connection with the events in Ukraine", *Political linguistics journal*, no. 1, pp. 98–103.

Kobzeva, S. V., Halturina, D. A., Korotaev, A. V. et al. (2009), "Russia's image in the world: quantitative and qualitative analysis", *Polis. Political Studies*, no. 5, pp. 128–140.

Laidinen, N. V. (2001), "Russia's image in the mirror of Russian public opinion", *Sociological studies*, no. 4, pp. 27–31.

Laine, J. (2017), "Perception of Russia in the Finnish public consciousness", *Comparative Politics Russia*, vol. 8, no. 1, pp. 123–139, doi: 10.18611/2221-3279-2017-8-1-123-139.

Medvedeva, N. N. (2013), "Russia's foreign policy image: theory and practice", *Eurasian Union: Issues of International Relations*, no. 2, pp. 20–37.

Medvedeva, N. N. (2006), "Image of Russia in the modern world", *Central Russian Journal of Social Sciences*, no. 1, pp. 116–120.

Mityaeva, Yu. A. (2009), "The International image of Russia in the American press in 2000–2008s", *Izvestiya of Altai State University Journal*, no. 4–1, pp. 275–279.

Napalkova, I. G. (2017), "The image of modern Russia: specifics and prospects of formation", *Humanitarian: actual problems of the humanities and education*, no. 2, pp. 35–44.

Shestopal, Ye. B. (ed.) (2009), *Obrazy rossiiskoi vlasti: ot El'tsina do Putina* [Image of Russian power: from Yeltsin to Putin], ROSSPEN, Moscow, Russia.

Rusyaeva, M. M. and Cheremushina, E. F. (2017), "The image of Russia in the mirror of the English-language media", *Gumanitarnyi nauchnyi vestnik*, no. 6, pp. 14–18, doi: 10.5281/zenodo.1049109.

Solovev, E. G. and Smirnov, A. N. (2008), "The international image of modern Russia: lack of attractiveness or lack of ideas?", *Polis. Political Studies*, no. 5, pp. 19–33.

Treshchenkov, E. Yu. (2007), "The image of Russia in the eyes of Western European intellectual elites", *Bez temy*, no. 3, pp. 31–40.

Shestopal, Ye. B. and Smulkina, N. V. (2018), "Factors of political perception of post-soviet countries in contemporary Russian society", *Polis. Political Studies*, no. 1, pp. 26–44, doi: 10.17976/jpps/2018.01.03.

Shestopal, Ye. B., Smulkina, N. V. and Morozikova, I. V. (2019), "Comparative analysis of one's own country images in Russian regions", *Comparative Politics Russia*, no. 3, pp. 74–94, doi: 10.24411/2221-3279-2019-10031.

Dugin, A. (2014), *Putin vs Putin: Vladimir Putin viewed from the right*, Arktos Media Ltd., London, UK.

Feklyunina, V. (2009), National images in international relations: Putin's Russia and the West, Ph.D. Thesis in Politics, Department of Politics, Faculty of Law, Business and Social Sciences, University of Glasgow, UK.

Feklyunina, V. (2012), "Russia's international images and its energy policy. An unreliable supplier?", *Europe-Asia Studies*, vol. 64, no. 3, pp. 449–469, doi: 10.1080/09668136.2012.661923.

Nye, J. S. (2008), "Public diplomacy and soft power", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, no. 1, pp. 94–109, doi: 10.1177/0002716207311699.

Sakwa, R. (2008), *Putin: Russia's choice*, Routledge, London, UK.

Simons, G. (2019), "Putin's international political image", *Journal of Political Marketing*, vol. 18, no. 4, pp. 307–329, doi: 10.1080/15377857.2019.1678904.

Simons, G. (2016), "Stability and change in Putin's political image during the 2000 and 2012 presidential elections: Putin 1.0 and Putin 2.0?", *Journal of Political Marketing*, vol. 15, no. 2–3, pp. 149–170, doi: 10.1080/15377857.2016.1151114.

Received December 19, 2019

УДК 327.7

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-161-175

РАЗВИТИЕ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПОСЛЕ 2010 ГОДА

К. М. ТАБАРИНЦЕВА-РОМАНОВА

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

П. Д. РОМАНЕНКО

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Табаринцева-Романова К. М., Романенко П. Д. Развитие гендерной политики Европейского союза после 2010 года // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Том 12, № 1. С. 161–175. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-161-175.

Введение: в современных международных реалиях одной из наиболее актуальных и в то же время дискуссионных тем остается гендерное равноправие мужчин и женщин, под которым подразумевается правовой принцип и юридический статус человека в отношениях с государственной властью, исключающий дискриминацию по половому признаку. Таким образом, гендерное равенство отражает политические и социальные изменения в обществе.

Цель: анализ институционального и нормативно-правового аспекта формирования гендерной политики Европейского союза (ЕС) и определение основных тенденций развития европейской политики гендерного равновесия после 2010 года.

Методы: гендерный подход позволяет исследовать политическую составляющую общества стран ЕС и определить такие основные понятия, как «гендерная политика», «гендерное равенство» и «гендерное равноправие». Опираясь на эти базовые понятия, возможно осуществить анализ политического участия мужчин и женщин, сравнить их роли и возможности в рамках европейского законодательства.

Результаты: гендерная политика ЕС – это сложный комплекс различных мер, политических инициатив и институтов, ведущих в конечном итоге к приобретению женщинами равных политических прав на участие в государственном управлении. Однако проанализированные статистические отчеты не позволяют сделать вывод об ожидаемой эффективности принятых мер, что обусловлено экономическим и миграционным кризисами.

Выводы: ЕС находится на полпути к достижению гендерного равенства. В настоящее время запущен комплексный механизм обеспечения гендерного равновесия, который включает в себя как различные институты, занимающиеся данной проблематикой, так и конституционно-правовые механизмы, воплощающиеся в стратегиях, конвенциях, договорах и других правовых инициативах, направленных на преодоление гендерной дискриминации в европейском обществе.

Ключевые слова: гендер; гендерная политика ЕС; Европейский союз; гендерное равенство; гендерное равновесие; «План действий по гендерному равенству» (2016–2020 годы); «Дорожная карта по достижению равенства между женщинами и мужчинами на 2006–2010 годы»

ВВЕДЕНИЕ

Гендерное равенство, как фундаментальное право, закрепленное в европейских договорах, остается одной из основных целей в развитии социальной сферы Европейского союза (ЕС). Согласно данным Евробарометра за 2011 год, несмотря на тот факт, что женщины составляют почти половину рабочей силы и больше половины выпускников вузов, для них остается проблематичным достижение руководящих постов¹. В этой связи одной из основных задач ЕС является достижение паритета между мужчинами и женщинами в структурах, связанных с принятием решений.

Гендерная политика в ЕС представляет собой деятельность многочисленных органов и институтов государственной власти, которая нацелена на достижение равенства мужчин и женщин во всех сферах жизни, а именно в социальной, экономической и особенно политической. Одно из условий членства в ЕС – приведение национального законодательства в соответствие с европейским правом, подразумевая, в том числе, и соблюдение правовых порядков в области гендерного равноправия. Соблюдение равенства всех граждан является обязательным требованием для вновь вступивших в ЕС государств.

Необходимо подчеркнуть, что равенство между мужчинами и женщинами остается важнейшей частью «европейского проекта» с самого его основания. Напомним, первоначальными шагами к достижению равенства полов послужили положения Римского договора 1957 года о равной заработной плате². Особую роль в реализации гендерной политики ЕС сыграла «Дорожная карта по достижению равенства между женщинами и мужчинами на 2006–2010 годы»³. Данный документ стал одним из первых примеров конкретного плана действий в области гармонизации правовой системы в ЕС и включает в себя более 20 мероприятий, направленных на пересмотр гендерного законодательства государств-членов ЕС, повышение информированности граждан о принципах преодоления социального неравенства. В Дорожной карте нашли отражение шесть приоритетных направлений деятельности в рамках преодоления дискриминации: 1) достижение равной экономической независимости женщин и мужчин; 2) улучшение соотношения работы, частной и семейной жизни; 3) содействие равному участию женщин и мужчин в процессе принятия решений; 4) ликвидация гендерного насилия и торговли людьми; 5) устранение гендерных стереотипов в обществе; 6) содействие гендерному равенству за пределами ЕС⁴.

Целью данной статьи является анализ институционального и нормативно-правового аспекта формирования гендерной политики ЕС и определе-

¹ *Eurobarometer. Women in decision-making positions. Report. 2012* [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_376_en.pdf (дата обращения: 30.10.2019).

² *The Treaty of Rome. March 25, 1957. Art. 119. P. 43* [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf (дата обращения: 18.10.2019).

³ *Roadmap for Equality between Women and Men (2006–2010). March 3, 2006. 22 p.* [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2006%3A0092%3AFIN%3AEN%3APDF> (дата обращения: 19.10.2019).

⁴ *Ibid.* P. 3–9.

ние основных тенденций развития европейской политики гендерного равновесия после окончания действия Дорожной карты, т. е. после 2010 года.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве теоретической основы исследования был выбран феминистский подход к рассмотрению системы международных отношений, согласно которому анализ событий и процессов проводится с учетом гендерных особенностей поведения акторов. Данный подход, основанный на принятии гендерного равенства, расширяет поле для научных изысканий, а также предлагает новый взгляд на международные отношения.

В целом гендерная политика ЕС активно изучается российскими и зарубежными учеными. В частности, Л. Безган рассматривает этапы становления ЕС, для каждого из которых характерны определенные задачи гендерного регулирования (Безган, 2011). Одними из ключевых по тематике исследования являются труды М. Штылевой (Штылева, 2013), О. А. Ворониной (Воронина, 2000; Воронина 2008), в которых анализируется процесс развития гендерной политики в ЕС, оценивается роль национальных механизмов по обеспечению равных прав для женщин и мужчин, в том числе в политической сфере. В работе О. И. Жуковой описываются методологические основы гендерных исследований, а также формулируются основные теоретические подходы к данному вопросу (Жукова, 2010). О. Г. Овчарова в докторской диссертации «Гендерная асимметрия политики: неинституциональные и институциональные аспекты» рассматривает диспропорции в политической системе (Овчарова, 2008). Ю. А. Акимова (Акимова, 2018a; Акимова, 2018b; Акимова, 2018c), Г. Ф. Шакирова и З. В. Баишева (Шакирова, 2018; Шакирова и Баишева, 2018) изучают основные конституционно-правовые стандарты политики гендерного равновесия на международном уровне. Ряд российских исследований посвящены компаративному анализу гендерной политики в европейских странах (Валентье, 2000; Зиновьева, 2018; Мосакова, 2019; Соленникова, 2017; Степанова, 2003; Тартаковская, 2008). Наиболее полной работой по данному вопросу является сборник «Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы» (Гардинер, 2000).

При подготовке статьи также была использована зарубежная литература, позволившая наиболее полно раскрыть гендерную проблематику (Hoskyns, 1996; Elliot and Mandell, 2001; Arribas and Carrasco, 2003; Bacchi, 2005; Hafner-Burton and Pollack, 2009; Agenor and Canuto, 2015). Следует особенно выделить работы Дж. Э. Тикнер (Tickner, 1992; Tickner and Sjoberg, 2011), в которых рассматривается роль гендера в международных отношениях и разбираются некоторые аспекты феминистского подхода к анализу международных процессов. Автор обращает внимание на то, что прежде наука международных отношений не входила в сферу интересов женщин и, как следствие, сужала их вовлеченность во внешнюю политику.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На заре существования ЕС (1960–1970-е годы) основной задачей в области гендерной политики было законодательное закрепление равноправия полов на рынке труда. Это было своего рода ответом на выдвинутые марксистской теорией претензии по поводу дискриминации женщин в экономических отношениях. В 1980-е годы наступил новый этап, который ознаменовался переходом к стратегии, направленной на достижение гендерного равноправия. Эта стратегия подразумевала создание институтов (как в рамках уже существующих структур, так и совершенно новых органов), призванных бороться с гендерной несправедливостью в европейском обществе. Кроме того, сформированы специальные фонды, спонсирующие программы социальной и экономической поддержки женщин; расширено гендерное информационное поле; гендерный вопрос включен в политическую повестку дня.

Гендерный институционализм характерен и для современной европейской политики. Он особенно заметен на примере работы Европейской комиссии, которая стала основным органом в рамках ЕС, отвечающим за реализацию гендерной политики. В рамках комиссии были организованы специальные подразделения и структурные единицы, всецело занимающиеся гендерной проблематикой (Группа по обеспечению равных возможностей; Группы уполномоченных по вопросам равноправия; Консультативный комитет по обеспечению равных возможностей для мужчин и женщин; Бюро по вопросам занятости и равных возможностей для женщин; Женское бюро информации и т.д.). Тяготение к феминистской парадигме в политической жизни особенно заметно в такой европейской стране, как Исландия. В качестве примера можно привести тот факт, что эта страна в числе первых в ЕС узаконила равенство оплаты труда мужчин и женщин⁵.

В 2010 году был создан Европейский институт гендерного равенства для «содействия и усиления поощрения гендерного равенства, включая учет гендерной проблематики во всех стратегиях ЕС и вытекающей из них национальной политики, а также для борьбы с дискриминацией на основе пола и повышения осведомленности граждан ЕС о гендерном равенстве»⁶. Одной из значимых функций Европейского института является подсчет гендерных показателей и построение Индекса гендерного равенства. Он состоит из восьми критериев, шесть из которых являются основными – работа, деньги, знания, время, власть и здоровье, а два других критерия – вспомогательными (неравенство, насилие)⁷. В конечном итоге этот индекс способствует измерению гендерного разрыва и оценивает ЕС с точки зрения успешности воплощения принципа гендерного равенства как для каждой европейской страны

⁵ Исландия первой узаконила равенство оплаты труда мужчин и женщин // BBC News Русская служба. 2017. 13 окт. [Электронный ресурс] URL: <https://www.bbc.com/russian/av/media-41560936> (дата обращения: 05.10.2019).

⁶ EIGE. About EIGE. Our vision and mission [Электронный ресурс]. URL: <https://eige.europa.eu/about> (дата обращения: 20.10.2019).

⁷ Индекс гендерного равенства в Европейском союзе: надежный инструмент для формирования политики [Электронный ресурс]: записка, подгот. Европ. ин-том гендер. равенства (EIGE). 2014. 14 февр. С. 2. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2014/mtg_1/12_EIGE_R_full.pdf (дата обращения: 22.10.2019).

отдельности, так для всего ЕС в целом. Он незаменим для мониторинга эффективности политики ЕС, выработки стратегий и рекомендаций для улучшения положения женщин. По данным за 2019 год лидерство среди европейских стран по уровню гендерного равенства и уважения прав женщин занимают Швеция, Дания и Франция, среди отстающих – Греция, Венгрия и Словакия⁸. Но в целом для ЕС характерна положительная динамика в вопросе достижения гендерного равенства.

Следует отметить особую роль Европейского парламента в формировании гендерной политики. В основном данная деятельность выражается в работе Комитета по правам женщин и гендерному равенству. Комитет на регулярной основе разрабатывает законопроекты, которые затем попадают на рассмотрение в парламент⁹. При этом работа Европейского парламента против гендерной дискриминации не ограничивается традиционными методами законотворчества. Он также участвует в разработке политики в области гендерного равенства посредством различных докладов, представляемых по собственной инициативе, и привлечения внимания других структур к конкретным вопросам, включая борьбу с насилием в отношении женщин¹⁰. Парламент стремится к распространению гендерной повестки в рамках работы всех его комитетов¹¹. В частности, в 2010–2011 годах работа Европейского парламента была сосредоточена на экономических и социальных аспектах гендерной несправедливости. Например, в июле 2010 года была принята Директива 2010/41/EU об условиях труда для самозанятых женщин.

Свой вклад в формирование современной гендерной политики ЕС вносят неправительственные организации и феминистские движения. В частности, обратим внимание на такую организацию, как Европейское женское лобби, работающую в области защиты прав женщин во всех сферах жизни. Она вырабатывает рекомендации для европейских стран, Европейской комиссии, а также других неправительственных организаций с целью укрепления позиций женщин в экономической, политической и социальных сферах¹². Так, Европейское женское лобби активно участвовала в принятии «Дорожной карты по достижению равенства между женщинами и мужчинами на 2006–2010 годы».

Стремление глобализировать гендерную проблематику отражено в принятом в 2010 году Еврокомиссией «Плане действий ЕС по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин в процессе развития (2010–2015 годы)». Документ имеет целью усилить ведущую роль

⁸ *EIGE*. Gender Equality Index. 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019> (дата обращения: 20.10.2019).

⁹ *European Parliament*. Equality between men and women. 2019. Apr. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/59/equality-between-men-and-women> (дата обращения: 08.10.2019).

¹⁰ *European Parliament* resolution of 25 February 2014 with recommendations to the Commission on combating violence against women. Feb. 25, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0126+0+DOC+XML+V0//EN#BKMD-30> (дата обращения: 08.10.2019).

¹¹ *European Parliament*. Equality...

¹² *European Women's Lobby*. The price of austerity – the impact on women's rights and gender equality in Europe. 2012. Oct. [Электронный ресурс]. URL: https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/the_price_of_austerity_-_web_edition.pdf (дата обращения: 18.10.2019).

ЕС в продвижении гендерного равенства; систематически включать вопросы гендерного равенства в повестку дня политического диалога со странами-партнерами; улучшить мониторинг, подотчетность и прозрачность в распределении средств, предназначенных для достижения гендерного равенства; усилить поддержку ЕС странам-партнерам в борьбе с гендерным насилием во всех его проявлениях, а также с дискриминацией в отношении женщин и девочек и др.¹³ Таким образом, План охватывает как внутреннюю, так и внешнюю политику ЕС и направлен на улучшение их согласованности.

В марте 2011 года Совет ЕС принял «Европейский пакт по гендерному равенству на 2011–2020 годы», в котором провозглашено, «что равенство между женщинами и мужчинами является фундаментальной ценностью Европейского Союза и что политика гендерного равенства имеет жизненно важное значение для экономического роста, процветания и конкурентоспособности»¹⁴. Данный документ определил следующие задачи для развития гендерной политики в рамках ЕС: уничтожить гендерные различия в сфере занятости и социальной защиты, включая гендерный разрыв в оплате труда; содействовать улучшению баланса между работой и личной жизнью мужчин и женщин на протяжении всей жизни с тем, чтобы расширить участие женщин на рынке труда и способствовать решению демографических проблем; бороться со всеми формами насилия в отношении женщин, чтобы обеспечить полное осуществление женщинами их прав человека и добиться гендерного равенства¹⁵. Однако уже в отчете Европейской комиссии от 2012 года отмечалось, что, несмотря на проводимые меры, всего 13,7 % руководящих должностей в ведущих европейских компаниях занимают женщины¹⁶. В ноябре 2012 года государствами-членами ЕС не был поддержан проект европейской комиссии, в котором было выдвинуто требование о том, чтобы по меньшей мере 40 % неисполнительных директоров различных компаний принадлежали к недопредставленному полу¹⁷.

В период с 2010 по 2015 год деятельность Еврокомиссии в области развития гендерной политики сконцентрировалась на следующих направлениях: равная степень экономической независимости женщин и мужчин; равная оплата за равный труд и труд равной ценности; равенство в принятии решений; продвижение гендерного равенства за пределами ЕС; защита достоинства и прекращение насилия по признаку пола¹⁸.

¹³ *EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development* (2010–2015). March 8, 2010. P. 6–7 [Электронный ресурс]. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/public-gender/document/operational-framework-enhance-implementation-existing-eu-policy-frameworks-and-ensure-accountability> (дата обращения: 19.10.2019).

¹⁴ *European Pact for Gender Equality (2011–2020)*. March 7, 2011. P. 3 [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=EN) (дата обращения: 18.10.2019).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *European Commission. Women on boards: Commission proposes 40 % objective*. Nov. 14, 2012 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_1205 (дата обращения: 30.10.2019).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Strategy for Equality between Women and Men (2010–2015)*. Sept. 21, 2010. P. 4–10 [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 18.10.2019).

В 2014 году была разработана «Стратегия ЕС по обеспечению равенства между женщинами и мужчинами после 2015 года» и даны такие общие рекомендации, как прекратить все формы дискриминации, которым подвергаются женщины на рынке труда, в отношении заработной платы, пенсий, участия в принятии решений, доступа к товарам и услугам, и примирить семейную и профессиональную жизнь; бороться со всеми формами насилия в отношении женщин, ликвидировать дискриминационные структуры и практики, связанные с гендером; удовлетворить потребности женщин-инвалидов с целью обеспечения их более активного участия на рынке труда; привлекать гражданское общество и социальных партнеров к разработке и постоянной оценке Стратегии; интегрировать гендерную перспективу и борьбу с гендерным насилием во внешнюю политику ЕС и др.¹⁹ В документе был поднят вопрос об обеспечении более сбалансированного представительства женщин и мужчин в муниципальных советах, региональных и национальных парламентах, а также Европарламенте. Подчеркивалась важность составления сбалансированных по половому признаку избирательных списков, возглавляемых поочередно мужчиной и женщиной, квот для расширения участия женщин в процессе принятия политических решений. В Стратегии содержится призыв ко всем институтам ЕС принять внутренние меры по увеличению равенства в рамках своих структур, предлагая кандидатуры как женского, так и мужского пола на должности высокого уровня в ЕС²⁰.

В октябре 2015 года Европейский совет принял «План действий по гендерному равенству» (2016–2020 годы), в котором подчеркивалось, что «гендерное равенство лежит в основе европейских ценностей и закреплено в правовых и политических основах Европейского Союза (ЕС). ЕС и его государства-члены находятся на переднем крае защиты, реализации и соблюдения прав женщин и девочек и активно продвигают их во всех внешних отношениях»²¹. Ключевыми задачами были названы: обеспечение физической и психологической неприкосновенности девочек и женщин; продвижение социальных и экономических прав женщин и девочек; активизация участия женщин во всех сферах жизни; изменение институциональной культуры ЕС для более эффективного выполнения обязательств ЕС²². Предполагалось, что ЕС будет оказывать финансовую поддержку проектам, направленным на решение указанных задач.

Однако, несмотря на развитие и углубление европейских стратегических документов по обеспечению гендерного равноправия, статистика оказалось менее впечатляющей, чем ожидалось. В течение десятилетия (с 2005 по 2015 год) Индекс гендерного равенства ЕС улучшился только на 4 пункта – с 62,2 до 66,2 (в 2019 году – 67,4). Такой критерий, как «власть», в 2015 году оставался

¹⁹ *The EU Strategy for Equality between Women and Men post 2015*. June 9, 2015. P. 8–9 [Электронный ресурс]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0218_EN.pdf (дата обращения: 18.10.2019).

²⁰ Ibid. P. 14–15.

²¹ *Gender Action Plan (2016–2020)*. Oct. 26, 2015. P. 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.10.2019).

²² Ibid. P. 4.

самым низким в рейтинге (48,5), хотя он прогрессировал с максимальной скоростью (в 2019 году – 51,9, но по-прежнему на последнем месте). Критерий «время» – единственный, который уменьшился за 10 лет и в 2015 году составлял 65,7²³ (столько же в 2019 году²⁴). Это означает, что неравенство между мужчинами и женщинами во времени, затрачиваемом на работу по дому и уход, а также на общественную деятельность, продолжает сохраняться.

Правовые меры, принятые рядом государств-членов ЕС и вводящие квоты при принятии политических и / или экономических решений, значительно увеличили число женщин на руководящих должностях. Тем не менее между европейскими странами сохраняется огромное расхождение. Несмотря на значительную работу по увеличению женского представительства, в европейских политических структурах пока не удалось достичь гендерного баланса. В 2018 году во всех национальных парламентах в рамках ЕС было больше мужчин, чем женщин. Что касается членов национальных правительств стран-участниц ЕС, то Испания, Швеция и Франция играют ведущую роль в поддержании стандартов гендерного равновесия, представляя следующие результаты: 52,4 %, 52,2 % и 48,6 % женщин соответственно. Наиболее низкие показатели имеют Венгрия и Мальта (7,1 % и 12 % женщин на уровне национальных правительств)²⁵. На более высоком политическом уровне женщин существенно меньше: по состоянию на 2018 год только в трех государствах-членах ЕС женщины занимали посты премьер-министров – Германии, Румынии и Соединенном Королевстве (в последних двух странах в 2019 году их сменили мужчины).

На региональном и местном уровнях также можно наблюдать гендерное неравенство: в среднем 33,3 % женщин участвуют в региональных собраниях в ЕС. Однако можно сделать вывод о том, что высокие показатели женского представительства на национальном уровне трансформируются в такие же показатели на региональном уровне (например, в Испании, Франции, Швеции и Финляндии, которые приближаются к гендерному паритету). На другом конце спектра гендерного равновесия находятся Венгрия, Словакия и Румыния, где доля женщин в региональных органах власти не достигает даже 20 %²⁶. В связи с этим можно подчеркнуть, что в 2016–2019 годах наблюдается некоторое замедление прогресса в достижении гендерного равенства в различных государствах-членах ЕС. Это касается всех областей процесса принятия решений, занятости и оплаты труда.

Следует отметить, что в рамках исследования политики гендерного равновесия в ЕС существует пробел в данных о насилии над женщинами. Данное обстоятельство снижает эффективность законодательного процесса в связи с недостатком статистических данных. В частности, Европейский институт

²³ EIGE. Gender Equality Index: EU progress at a snail's pace [Электронный ресурс]. URL: <https://eige.europa.eu/en/in-brief> (дата обращения: 01.04.2019).

²⁴ EIGE. Gender Equality Index. 2019...

²⁵ European Parliament. Woman in politics in the EU. 2019. March [Электронный ресурс]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635548/EPRS_BRI\(2019\)635548_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635548/EPRS_BRI(2019)635548_EN.pdf) (дата обращения: 08.04.2019).

²⁶ Ibidem.

гендерного равенства поставил в качестве одной из основных целей преодолеть данный статистический пробел. Соответственно, можно заключить, что исследовательская деятельность в ЕС в ближайшие годы особенно внимательно сосредоточится на изучении дискриминационного аспекта насилия.

Новым вызовом для гендерной политики ЕС становится вопрос о женщинах-мигрантках. Обсуждаются предложения о создании системы поощрения для стран-членов ЕС, участвующих в переселении женщин и детей; о создании специальных условий для девочек и женщин, покидающих территории, где разворачиваются военные действия; создании особых условий интеграции женщин в стране пребывания. Остается открытым и малоисследованным философско-этический вопрос, связанный с менталитетом женщин-мигранток: насколько они готовы выполнять социальные функции наравне с мужчинами?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, обозначим главную особенность гендерной политики в ЕС: она формировалась параллельно процессам европейской интеграции, что позволяло постоянно анализировать применимость правовых норм, направленных на достижение равенства полов во всех сферах деятельности, на практике в условиях функционирования различных политических систем государств-членов ЕС. Отметим, что каждый участник ЕС обладает уникальным опытом формирования гендерной политики в связи с различными факторами (исторический опыт, традиции, социальная структура, политические обычаи, правовые нормы). Однако для всех европейских стран объединяющей идеей остается отношение к дискриминации женщин как к одной из важнейших проблем современного мира. Подчеркивается особое отношение ЕС к гендерному вопросу, а также его стремление к сокращению всех форм дискриминации (в том числе по половому признаку).

Важно обратить внимание, что деятельность Европейского союза направлена на совершенствование конституционно-правовой системы с целью достижения гендерного равновесия. В настоящее время для ЕС характерна тенденция к расширению гендерной повестки, что подразумевает работу по преодолению дискриминации женщин не только в европейских рамках, но и по всему миру. ЕС также стремится расширить круг субъектов гендерного права посредством включения в него следующих социальных групп: девочки и девушки (не достигшие совершеннолетия), а также беженки и мигрантки.

Таким образом, в первом десятилетии XXI века в Европейском союзе запущен механизм обеспечения гендерного равенства посредством достижения равноправия полов, который включает в себя как различные институциональные единицы, занимающиеся данной проблематикой, так и правовые механизмы, воплощающиеся в стратегиях, конвенциях и прочих документах, обеспечивающих постоянную работу над преодолением гендерной дискриминации. Однако в условиях новых экономических и миграционных вызовов страны-члены ЕС не готовы выступать единым фронтом по общеевропейской гендерной политике.

Библиографический список

Акимова Ю. А. Европейская и российская модели конституционно-правового регулирования института равноправия полов (гендерного равноправия). Краткий сравнительный анализ. Часть 1 // Закон и право. 2018а. № 2. С. 41–45.

Акимова Ю. А. Европейская и российская модели конституционно-правового регулирования института равноправия полов (гендерного равноправия). Краткий сравнительный анализ. Часть 2 // Закон и право. 2018б. № 3. С. 25–29.

Акимова Ю. А. Конституционная концепция гендерного равноправия // Государственная служба и кадры. 2018с. № 2. С. 22–32. DOI: 10.24411/2312-0444-2018-10002.

Безган Л. С. Гендерная политика в Европейском союзе: институциональный аспект (1952–2002 годы) // Ретроспектива: всемирная история глазами молодых исследователей. 2011. № 6. С. 79–85.

Вальенте С. Государственный феминизм и политика обеспечения гендерного равенства: пример Испании (1983–1995) // Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы / Под ред. Ф. Гардинер; пер. с англ. Е. Мезенцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 185–204.

Воронина О. А. Социокультурные детерминанты развития гендерной теории в России и на Западе // Общественные науки и современность. 2000. № 4. С. 9–20.

Гендерное равенство в современном мире. Роль национальных механизмов / Отв. ред. О. А. Воронина. М.: МАКС Пресс, 2008. 768 с.

Жукова О. И. Гендерная интерпретация политики: теоретические подходы и политические практики (примеры России и Франции): дис. ... канд. полит. наук. М: Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, 2010. 226 с.

Зиновьева В. В. Позитивные действия и гендерное равенство на примере правовой практики ЕС и Норвегии // Тенденции развития науки и образования. 2018. № 38–1. С. 22–25. DOI:10.18411/lj-05-2018-08.

Мосакова Е. А. Гендерный аспект занятости женщин как работников с семейными обязанностями в Германии в XXI в. // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т 3, № 3. С. 19–24.

Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы / Под ред. Ф. Гардинер; пер. с англ. Е. Мезенцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. 312 с.

Овчарова О. Г. Гендерная асимметрия политики: неинституциональные и институциональные аспекты: дис. ... д-ра полит. наук. Саратов: Саратов. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского, 2008. 388 с.

Соленникова А. Б. Гендерный аспект социальной политики ЕС и РФ [Электронный ресурс] // Novaum.ru. 2017. № 6. URL: <http://novaum.ru/public/p161> (дата обращения: 19.08.2019).

Степанова Н. М. Культура гендерных отношений в политических партиях и в парламенте Великобритании // Гендерная реконструкция политических систем / Под ред. Н. М. Степановой, М. М. Кириченко и Е. В. Кочкиной. СПб.: Изд-во «Алетейя», 2003. С. 225–254.

Тартаковская И. Н. Гендерная политика в Европейском союзе // Гендерное равенство в современном мире. Роль национальных механизмов / Отв. ред. О. А. Воронина. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 50–68.

Шакирова Г. Ф. К вопросу реализации принципа гендерного равноправия в контексте правового государства [Электронный ресурс] // Аллея Науки. 2018. № 10. URL: https://www.alley-science.ru/domains_data/files/04November2018/K%20VOPROSU%20REALIZACII%20PRINCIPA%20GENDERNOGO%20RAVNOPRAVIYa%20V%20KONTEKSTE%20PRAVOVOGO%20GOSUDARSTVA.pdf (дата обращения: 24.08.2019).

Шакирова Г. Ф., Баишева З. В. Международные стандарты гендерного равноправия // Актуальные вопросы университетской науки: сб. науч. трудов / Отв. ред. В. П. Захаров. Уфа: Башкир. гос. ун-т, 2018. С. 281–284.

Штылева М. Формирование политики гендерного равноправия в Европейском союзе (1950–2010) // Журнал исследований социальной политики. 2013. Т. 11, № 1. С. 87–102.

Agenor P.-R., Canuto O. Gender equality and economic growth in Brazil: a long-run analysis // Journal of Macroeconomics. 2015. Vol. 43. P. 155–172. DOI: 10.1016/j.jmacro.2014.10.004.

Arribas G. V., Carrasco L. Gender equality and the EU: an assessment of the current issues // Eipascope. 2003. № 1. P. 22–30.

Bacchi C. The MAGEEQ project: identifying contesting meanings of “gender equality” // The Greek Review of Social Research. 2005. № 117 B. P. 221–234.

Elliot P., Mandell N. Feminist theories // Feminist issues: race, class and sexuality. 3rd ed. / Ed. by N. Mandell. Toronto: Prentice Hall, 2001. P. 23–48.

Feminism and international relations: conversations about the past, present and future / Ed. by J. A. Tickner, L. Sjoberg. L. N.Y.: Routledge, 2011. 274 p.

Hafner-Burton E. M., Pollack M. A. Mainstreaming gender in the European Union: getting the incentives right // Comparative European Politics. 2009. Vol. 7. P. 114–138. DOI: 10.1057/cep.2008.37.

Hoskyns C. Integrating gender: women, law and politics in the European Union. L., N.Y.: Verso, 1996. 258 p.

Tickner J. A. Gender in international relations feminist perspectives on achieving global security. N.Y.: Columbia University Press, 1992. 180 p.

Информация об авторах

Табаринцева-Романова Ксения Михайловна – канд. филол. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории международных отношений ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-0158-8016

ResearcherID: AAD-2872-2019

Электронный адрес: kmromanova@mail.ru

Романенко Полина Денисовна – студентка кафедры теории и истории международных отношений ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-9081-2496
ResearcherID: AAD-5131-2019
Электронный адрес: polin.k98@mail.ru

Статья получена 5 ноября 2019 года

UDC 327.7
DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-161-175

EUROPEAN UNION GENDER POLICY DEVELOPMENT AFTER 2010

Ksenia M. Tabarintseva-Romanova

Ural Federal University named after the First President
of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Ekaterinburg,
620002, Russia
ORCID: 0000-0002-0158-8016
ResearcherID: AAD-2872-2019
E-mail: kmromanova@mail.ru

Polina D. Romanenko

Ural Federal University named after the First President
of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Ekaterinburg,
620002, Russia
ORCID: 0000-0002-9081-2496
ResearcherID: AAD-5131-2019
E-mail: polin.k98@mail.ru

For citation:

Tabarintseva-Romanova, K. M. and Romanenko, P. D. (2020), "European Union gender policy development after 2010", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 161–175, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-161-175.

Introduction. One of the most relevant and at the same time debatable issues in the modern world is that of gender equality of men and women that implies the legal principle and the person's legal status in relations with the state void of any discrimination by gender. Gender equality therefore reflects political and social changes in society.

Aims. To analyze the institutional and regulatory aspect of the EU gender policy formation and to identify the main trends in the development of the European gender balance policy after 2010.

Methods. Gender approach provides for the analysis of the political component in the EU society and outlining such basic concepts as "gender policy", "gender equality" and "gender egalitarianism". Based on these basic concepts, it becomes possible to analyze the political participation of men and women, to compare their roles and opportunities under the framework of European legislation.

Results. The study of the EU gender policy development indicates the presence of political initiatives within the European legislation framework aimed at achieving gender equality and gender egalitarianism. It is concluded that the EU gender policy is a complex set of various measures, political initiatives and institutions, ultimately leading to women gaining equal political rights to participate in governance. However, the statistical reports analyzed do not make it possible to assess the expected effectiveness of the adopted strategies due to the existing economic and migration crises.

Conclusions. The EU is halfway towards achieving gender equality. At present, a comprehensive mechanism has been launched to ensure gender balance, which includes both various institutes dealing with this issue, as well as constitutional and legal mechanisms embodied in strategies, conventions, treaties and various other legal initiatives aimed at ensuring continuous work to overcome gender discrimination in European society.

Keywords: gender; EU gender policy; European Union; gender equality; gender balance; “Gender Action PlanЭ (2016–2020); “Roadmap for Equality between Women and Men (2006–2010)”

References

Akimova, Yu. A. (2018a), “European and Russian models of constitutional and legal regulation of institute of gender equality: short comparative analysis (part 1)”, *Zakon i pravo*, no. 2, pp. 41–45.

Akimova, Yu. A. (2018b), “European and Russian models of constitutional and legal regulation of institute of gender equality: short comparative analysis (part 2)”, *Zakon i pravo*, no. 3, pp. 25–29.

Akimova, Yu. A. (2018c), “The constitutional concept of gender equality”, *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*, no. 2, pp. 22–32, doi: 10.24411/2312-0444-2018-10002.

Bezgan, L. S. (2011), “Gender policy in the European Union: the institutional dimension (1952-2002 years)”, *Retrospektiva. vsemirnaya istoriya glazami molodykh issledovatelei*, no. 6, pp. 79–85.

Valiente, C. (2000), “State feminism and gender equality policies: the case of Spain (1983–95)”, in Gardiner, F. (ed.), *Obespechenie ravenstva polov: politika stran Zapadnoi Evropy* [Sex equality policy in Western Europe], Translated by Mezentseva, E., Idea Press, Moscow, Russia, pp. 185–204.

Voronina, O. A. (2000), “Sociocultural determinants of the development of gender theory in Russia and the West”, *Social Sciences and Contemporary World*, no. 4, pp. 9–20.

Voronina, O. A. (ed.) (2008), *Gendernoe ravenstvo v sovremennom mire. Rol' natsional'nykh mekhanizmov* [Gender equality in the modern world. The role of national mechanisms], MAKS Press, Moscow, Russia.

Zhukova, O. I. (2010), “Gender interpretation of politics: theoretical approaches and political practices (examples of Russia and France)”, Ph.D. Thesis, Theory and philosophy of politics, history and methodology of political science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

Zinoveva, V. V. (2018), "Positive actions and gender equality on the example of the legal practice of the EU and Norway", *Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya*, no. 38–1, pp. 22–25, doi:10.18411/lj-05-2018-08.

Mosakova, E. A. (2019), "Gender aspect of employment of women as workers with family responsibilities in modern Germany", *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, vol. 3, no. 3, pp. 19–24.

Gardiner, F. (ed) (2000), *Obespechenie ravenstva polov: politika stran Zapadnoi Evropy* [Sex equality policy in Western Europe], Translated by Mezentsseva, E., Idea Press, Moscow, Russia.

Ovcharova, O. G. (2000), "Gender asymmetry of politics: non-institutional and institutional aspects", Ph.D. Thesis, Political institutions, processes and technologies, Saratov State University, Saratov, Russia.

Solennikova, A. B. (2017), "Gender aspect of social policy of the EU and the Russian Federation", *Novaum.ru*, no. 6 [Online], available at: <http://novaum.ru/public/p161> (Accessed August 19, 2019).

Stepanova, N. M. (2003), "Culture of gender relations in the political parties and in the UK parliament", in Stepanova, N. M., Kirichenko, M. M. and Kochkina, E. V. (ed.), *Gendernayarekonstruktsiyapoliticheskikhsystem* [Genderreconstruction of political systems], Aleteya, St. Petersburg, Russia, pp. 225–254.

Tartakovskaya, I. N. (2008), "Gender policy in the European Union", in Voronina, O. A. (ed.), *Gendernoe ravenstvo v sovremennom mire. Rol' natsional'nykh mekhanizmov* [Gender equality in the modern world. The role of national mechanisms], MAK Press, Moscow, Russia, pp. 50–68.

Shakirova, G. F. (2018), "To the question of implementing the principle of gender equality in the context of a legal state", *Alleya Nauki*, no. 10 [Online], available at: https://www.alley-science.ru/domains_data/files/04November2018/K%20VOPROSU%20REALIZACII%20PRINCIPA%20GENDERNOGO%20RAVNOPRAVIYA%20V%20KONTEKSTE%20PRAVOVOGO%20GOSUDARSTVA.pdf (Accessed August 24, 2019).

Shakirova, G. F. and Baisheva, Z. V. (2018), "International standards of gender equality", in Zakharov, V. P. (ed.), *Aktual'nye voprosy universitetskoj nauki. Sbornik nauchnykh trudov* [Actual problems of university science. Collection of scientific papers], Bashkir State University, Ufa, Russia, pp. 281–284.

Shtyleva, M. (2013), "Formation of the policy of gender equality in the European Union (1950–2010)", *The Journal of Social Policy Studies*, vol. 11, no. 1, pp. 87–102.

Agenor, P.-R. and Canuto, O. (2015), "Gender equality and economic growth in Brazil: a long-run analysis", *Journal of Macroeconomics*, vol. 43, pp. 155–172, doi: 10.1016/j.jmacro.2014.10.004.

Arribas, G. V. and Carrasco, L. (2003), "Gender equality and the EU: an assessment of the current issues", *Eipascopes*, vol. 1, pp. 22–30.

Bacchi, C. (2005), "The MAGEEQ project: identifying contesting meanings of "gender equality", *The Greek Review of Social Research*, vol. 117 B, pp. 221–234.

Elliot, P. and Mandell, N. (2001), "Feminist theories", in Mandell, N. (ed.), *Feminist issues: race, class and sexuality*, 3rd ed., Prentice Hall, Toronto, Canada, pp. 23–48.

Tickner, J. A. and Sjoberg, L. (ed.) (2011), *Feminism and international relations: conversations about the past, present and future*, Routledge, N.Y., US, L., UK.

Hafner-Burton, E. M. and Pollack, M. A. (2009), "Mainstreaming gender in the European Union: getting the incentives right", *Comparative European politics*, vol. 7, pp. 114–138, doi: 10.1057/cep.2008.37.

Hoskyns, C. (1996), *Integrating gender: women, law and politics in the European Union*, Verso, N.Y., US, L., UK.

Tickner, J. A. (2011), *Feminism and Security*, in Hughes, C.W., Yew Meng, L. (ed.), Routledge, London, UK.

Tickner, J. A., (1992), *Gender in international relations feminist perspectives on achieving global security*, Columbia University Press, N.Y., US.

Received November 5, 2019

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2020. Т. 12, № 1 (1–175)

Редакторы *М. А. Шемякина, Е. А. Троицкая*
Корректоры *О. С. Толстогузова, И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка *Р. И. Смолина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 27.03.2020. Формат 70х100 1/16
Усл. печ. л. 14,78. Тираж 500 экз. Заказ № 184214.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («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