

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, стратегическим и планированием, государственным регулированием экономики и налогообложением, проблемами моногородов, территориальной организацией населения, агломерированием и рядом других.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

Яков Петрович Силин, д-р экон. наук, проф., проф. кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, ректор Уральского государственного экономического университета, Екатеринбург, Россия

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

Дарко Вукович, д-р экон. наук, проф., зав. кафедрой региональной географии Географического института «Йован Цвиич» Сербской академии наук и искусств (САНИ), Београд, Сербия, доцент департамента финансов Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

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

Ольга Анатольевна Козлова, д-р экон. наук, проф., зав. Центром исследований социальноэкономической 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, зам. декана по научной работе экономического факультета Кубанского государственного университета, Краснодар, Россия

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

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

Елизавета Александровна Трошак, канд. полит. наук, доц. кафедры государственного и муниципального управления, заместитель директора Регионального института непрерывного образования Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия – ответственный редактор

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

Станислав Николаевич Шкель, д-р полит. наук, доц., проф. кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уфа, Россия, проф. кафедры политических наук, ст. науч. сотр. Центра сравнительных исторических и политических исследований Пермского государственного национального исследовательского университета, Пермь, Россия, проф. департамента политологии и международных отношений Санкт-Петербургской школы социальных наук и востоковедения Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента (филиала Высшей школы экономики), Санкт-Петербург, Россия

Главный редактор журнала –

Жанна Аркадьевна Мингалева,
д-р экон. наук, проф., проф. кафедры
экономики и управления промышлен-
ным производством Пермского
национального исследовательского
политехнического университета
ORCID: 0000-0001-7674-7846
ResearcherID: E-8001-2016
E-mail: mingal1@pstu.ru

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по научным специальностям: 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки (политические науки); 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки); 23.00.05 – Политическая регионалистика. Этнополитика (политические науки)

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

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

Территория распространения – Российская Федерация, зарубежные страны. Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» – 41047

Адрес учредителя и издателя

614990, Пермский край,
г. Пермь, ул. Букирева, 15

Адрес редакции

614990, Пермский край,
г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного
и муниципального управления
Тел. (342) 239-66-89
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University

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

Editor-in-Chief**Zhanna A. Mingaleva**

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

Production of Perm National Research Polytechnic University, Perm, Russia

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

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

Victor A. Kovalev, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Philosophy and Socio-Political Sciences Department, Syktyvkar State University, Syktyvkar, Russia

Olga A. Kozlova, Doctor of Economics, Professor, Head of Center for Socioeconomic Dynamics Research,

Institute of Economics at the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Natalia S. Kozyr, Ph.D. (Economics), Associate Professor of World Economy and Management Department, Deputy Dean for Research at the Faculty of Economics, Kuban State University, Krasnodar, Russia

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Professor, Head of State and Municipal Government Department, Rector, ad interim, Perm State University, Chairman of the Perm Regional Civic Chamber, Perm, Russia

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

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

Stanislav N. Shkel, Doctor of Political Science, Associate Professor, Professor of Political Science, Sociology and Public Relations Department, Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia, Professor of Political Science Department, Senior Researcher, Center for Comparative Historical and Political Research, Perm State University, Perm, Russia, Professor of Political Science and International Relations Department, St. Petersburg School of Social Sciences and Oriental Studies (St. Petersburg branch of the HSE University), St. Petersburg, Russia

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

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

The journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific journals and publications of the Higher Attestation Commission at the Russian Ministry of Education and Science for the following groups of research specialties: 23.00.01 – Theory of a policy, history and methodology of a political science (Political Science);

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

23.00.05 – Political Regional Studies. Ethnopolitics (Political Science).

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University

Distributed within the Russian Federation and abroad

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

Publisher Address: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

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

Tel. +7(342)239-66-89. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Editorial Board, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

- Борисова Н. В.** Маркеры политической субъектности регионов стран Европы в контексте многоуровневого управления 541

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

- Сулимов К. А.** Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне 556

- Филиппова Е. Ю.** Включенные или невключенные: языки меньшинств в текстах государственных программ в политэтнических регионах России 577

- Тетерюк А. С., Ляликов А. А.** Опыт разработки методологии анализа процесса принятия решений в сфере регулирования цифровой экономики в России 595

III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Лапидус Л. В., Сорокина Л. А., Гостилович А. О.** Осведомленность поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига 618

- Фирсова А. А.** Структурные дисбалансы региональных систем высшего образования и рынка труда 639

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Блусь П. И., Ганин О. Б.** Пространственные аспекты и предпосылки агломерирования старопромышленных территорий Западного Урала 656

- Витковская Т. Б.** Представительный орган местного самоуправления малого города: анализ состава депутатского корпуса в экономическом контексте (случай Кировской области) 678

V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- Kosyakov V. E.** Presidential campaign of Vladimir Zelensky: usage of Donald Trump's experience 698

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

- Borisova N. V.** Political agency markers of the European regions
in the scope of multilevel governance541

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

- Sulimov K. A.** Lawsuit vs amendment: Russian regions
activity dynamics in using Constitutional Court appeals and legislative
initiatives at federal level556

- Philippova E. Yu.** Included or excluded: Minority languages
in government programs texts in multi-ethnic regions of the Russian
Federation577

- Teteryuk A. S., Lialikov A. A.** Experience in developing a methodology
for analyzing the decision-making process in the field of digital economy
regulation in Russia595

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Lapidus L. V., Sorokina L. A., Gostilovich A. O.** Generation Z
awareness of digital transformation technologies under a technological shift ...618

- Firsova A. A.** Structural imbalances of regional higher education systems
and the labor market639

IV. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

- Blus P. I., Ganin O. B.** Spatial aspects and prerequisites
for agglomeration process in old industrial territories of the Western Urals656

- Vitkovskaya T. B.** Local assembly in a small town: analysis
of the deputy corps composition in the economic context
(case of the Kirov region)678

V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

- Kosyakov V. E.** Presidential campaign of Vladimir Zelensky:
usage of Donald Trump's experience698

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

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

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

Плата за публикацию рукописей не взимается.

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

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

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

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

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

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

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

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



УДК 323(4)

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555

МАРКЕРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СУБЪЕКТНОСТИ РЕГИОНОВ СТРАН ЕВРОПЫ В КОНТЕКСТЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

Н. В. БОРИСОВА

Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Борисова Н. В. Маркеры политической субъектности регионов стран Европы в контексте многоуровневого управления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 541–555. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555.

Введение: обсуждение возрастания роли регионов в странах – членах Европейского союза (ЕС) в условиях реализации региональной политики, интенсификации межрегиональных связей актуализирует вопрос о силе политической субъектности регионов и способах ее оценки.

Цель: определение возможностей комплексной оценки политической субъектности регионов стран – членов ЕС в контексте их вовлеченности в многоуровневое управление.

Методы: концептуальный анализ, дескриптивный анализ.

Результаты: реконцептуализация понятия «политическая субъектность» позволила определить структурные и функциональные связи между элементами, образующими и усиливающими политическую субъектность. Основой для реконцептуализации стала предварительная интерпретация и дескриптивный анализ эмпирических данных, агрегированных в базу данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика». Такой анализ позволил выявить возможные объяснения силы политической субъектности регионов в контексте их включенности в многоуровневое управление.

Выводы: во-первых, при равных политико-институциональных возможностях и равном доступе на арены многоуровневого управления европейские регионы по-разному ими пользуются. Во-вторых, одинаковый автономный (self-rule) статус регионов даже внутри одной страны не влечет за собой одинаковую в территориальном отношении регионализацию партийной системы. В-третьих, существуют серьезные различия между регионами «старых» и «новых» членов ЕС, что проявляется в широте их предметной включенности в программы ЕС и успешности на европейской электоральной арене. Наконец, язык чаще, нежели религия, выступает основанием региональной идентичности и связанного с нею регионализма.

Ключевые слова: регионализм; политическая субъектность регионов; региональная политика; многоуровневое управление

ВВЕДЕНИЕ

Обсуждение возрастания роли регионов в странах – членах Европейского союза (ЕС) в условиях реализации региональной политики, интенсификации межрегиональных связей актуализирует вопрос о силе политической субъектности регионов и способах ее оценки. В свою очередь, определение возможностей комплексной оценки политической субъектности регионов стран – членов ЕС в контексте их вовлеченности в многоуровневое управление требует реконцептуализация понятия «политическая субъектность». На основе интерпретации и дескриптивного анализа эмпирических данных, агрегированных в базу данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика»¹, предлагается сформулировать возможные объяснения силы политической субъектности регионов в контексте их включенности в многоуровневое управление.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Концепция регионализма, предложенная М. Китингом в работе «Новый регионализм в Западной Европе», базируется на важном допущении: регионы одновременно выступают и как пространства действий, и как акторы, участие которых в политике выходит за пределы / границы национального государства и делает их [регионы] участниками многоуровневого управления (Китинг, 2003). Многоуровневое управление в полной мере институционализировано в современной Европе и является институциональным каркасом и поддерживающей практикой Европейского Союза (ЕС) (Smith, 2004, p. 740–741). Под многоуровневым управлением в исследовательской литературе понимается, как правило, совокупность практик сетевого взаимодействия правительств на различных территориальных уровнях – национальном, супранациональном и субнациональном.

Ч. Алкантара, Дж. Брошек и Дж. Неллес пишут, что одним из первых, кто связал понятия «регионализм» и «многоуровневое управление», был Г. Маркс. Под многоуровневым управлением он понимает практики перехода «власти и принятия решений в ЕС от системы правительственной иерархии к “системе непрерывных переговоров между вложенными правительствами на нескольких территориальных уровнях”» (Alcantara et al., 2016, p. 34). И. Чихарев и М. Рамонова подчеркивают, что концепт многоуровневого управления, предложенный Г. Марксом, объясняет логику европейской интеграции и роль субнациональных правительств (в широком смысле – регионов) в процессе принятия решений, сопряженных с нею (Чихарев и Рамонова, 2011, с. 5). Эти же авторы утверждают, что при всей дискуссионности понятия «многоуровневое управление», общим для разных подходов является указание на то, что это такая система организации управления, при которой «власть распространяется на несколько уровней и может даже передаваться

¹ База данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика» на момент публикации статьи не опубликована. Далее в тексте описываемые и интерпретируемые эмпирические данные даны со ссылкой на первоисточники в соответствии с коудбуком.

неправительственным акторам» (Чихарев и Рамонова, 2011, с. 7). Конвенционально также представление о таких характеристиках многоуровневого управления, как институциональная взаимозависимость супранациональных, национальных и субнациональных уровней, а также институционализированность взаимодействия правительственного и неправительственного секторов. Б. Питерс и Д. Пьер обращают внимание на то, что акторы, включенные в многоуровневое управление, едва ли сорасположены и взаимодействуют исключительно в иерархической логике: напротив, их взаимодействие организовано более сложным образом, имеющим в том числе и горизонтальную (сетевую) перспективу (Peters and Pierre, 2002, p. 6). На это же указывает Е. Громогласова, отмечая, что концепция многоуровневого управления содержит внутреннее противоречие, поскольку наличие множества уровней отсылает к иерархичности, а понятие «управление» (“governance”) подразумевает «более вовлекающий и объемлющий процесс координации, чем это предполагает правительственный подход» (Громогласова, 2009, с. 14). Значимым организующим многоуровневое управление условием является принцип субсидиарности (или субсидиарной ответственности), согласно которому «принятие решений в максимально возможной степени приближено к гражданам», что специально оговаривается в Маастрихтском договоре, вступившем в силу в 1993 году (Степанова, 2017, с. 243). Конституирование данного принципа вкупе с усилением роли Комитета регионов в качестве инструмента контроля за его соблюдением способствовало запуску децентрализации (Полулях, 2014, с. 265), одним из эффектов которой стало возрастание роли регионов государств – членов ЕС. Именно обсуждение возрастания роли регионов отсылает нас к вопросу о силе их политической субъектности как таковой и способах ее оценки.

Целью настоящего исследования стало определение возможностей комплексной оценки политической субъектности регионов стран – членов ЕС в контексте их вовлеченности в многоуровневое управление. Эмпирическую основу составили данные, агрегированные в базу данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика», подготовленную в рамках научно-исследовательского проекта Российского научного фонда «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)».

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Моделируя политическую субъектность региона: концептуальное уточнение

Обращаясь к вопросу о маркерах и проявлениях политической субъектности, следует понимать, что этот вопрос не имеет, вероятно, конвенционального методологического решения. Кроме того, в современной академической литературе понятие «политическая субъектность» используется в разных контекстах. Можно выделить две магистральные линии в практике применения данного понятия в исследованиях политики. Во-первых, для фиксации и опи-

сания политической активности и вовлеченности в политико-властные отношения различных социальных групп и страт или институтов и организаций (Кучеров, 2010; Чернов, 2011; Пустошинская, 2011; Салгириев, 2013; Вилков и Шестов, 2014; Шайхитдинова, 2014; Грабевник, 2018). А во-вторых, для увязывания понятия «политическая субъектность» с категорией «суверенитет» и практикой деятельности с позиции государства и институтов государственной власти как в поле внутренней, так и внешней политики (Конуров, 2010; Минаев, 2016; Першуткин, 2016). Наряду с обращением к проблеме субъектности государства в исследовательской литературе можно выделить работы, авторы которых обсуждают вопрос о политической субъектности регионов как административно-территориальных единиц и политических пространств в составе государств. Речь идет как о собственно политической активности и вовлеченности регионов в общенациональную политику (Володин, 2012), так и о системе институциональной настройки взаимоотношений центра и регионов. В некоторых такого рода работах авторы изучают сущность политической субъектности, ее природу и маркеры проявления.

Например, К. Сулимов предлагает определять политическую субъектность как «активность автономии в конституировании, воспроизводстве и возможном изменении собственного статуса и связанных с ним объема и характера предпочтений» (Сулимов, 2017, с. 206). Такое определение автор дает, во-первых, не всякому региону, а только такому, который имеет особый статус в составе федерированного или федеративного государства или интенции к его получению или изменению. Очевидно, что за рамками такого прочтения политической субъектности региона остаются случаи регионов как административно-территориальных единиц унитарных, слабо децентрализованных в политико-институциональном отношении государств. Однако в контексте региональной политики ЕС ее участниками и бенефициарами являются регионы всех стран – членов ЕС вне зависимости от типа их государственного устройства. Это обстоятельство обуславливает необходимость реконцептуализации понятия «политическая субъектность» применительно к регионам как субнациональным единицам.

А. Полосин связывает понятия «политический регион» и «политическая субъектность», определяя первую как социально-территориальную и / или культурно-историческую общность, которая является самостоятельной и организованной политически активной группой в составе государств, что свидетельствует об основании его конституирования, способе функционирования и таком его квалифицирующем признаке, как политическая субъектность (Полосин, 2010, с. 211–212). К свойствам и признакам политического региона он относит системность, территорию, население, региональную идентичность и экономику. При этом А. Полосин считает, что политическая субъектность региона является объектно-субъектным качеством. С его точки зрения, природно-географические характеристики территории, социально-демографические и этноконфессиональные особенности структуры населения региона, а также его социокультурная специфика составляют объективную основу политического региона. В свою очередь, его субъективное измерение образуют региональная идентичность, менталитет, наличие лидеров, групп

и организационных структур, которые способны выступать от имени региона, артикулировать, продвигать и защищать интересы регионального сообщества. Обращаясь к вопросу об элементах политической субъектности регионов России, А. Полосин называет такие ее элементы, как название региона, его нормативно закрепленный политико-институциональный статус, полномочия и компетенции региона (Полосин, 2010, с. 112–136). Однако автор идет описательным образом, не фокусируя внимание на том, как структурно, каузально и функционально эти элементы связаны. Впрочем, следует отметить, что это и не входило в задачи его исследования. Между тем, если в центр модели политической субъектности региона ставить, например, территорию, возникает вопрос, всегда ли островной характер региона будет обуславливать его большую политическую автономность, проявляющуюся в наличии регионалистских партий. Таковые есть и весьма активны в оспаривании статуса региона, например, на Корсике (Франция) или на Канарах (Испания), но таковых нет в испанской материковой Эстремадуре и на Балеарских островах. Сам по себе политико-институциональный статус региона связан, как это уже отмечалось выше, с конфигурацией административно-территориального устройства страны; но указание на эту сопряженность не отвечает на вопрос о том, почему регионы даже в пространстве одной страны могут иметь разный по своему весу статус политической автономии (self-rule)². Трудности с определением структурно-функциональных характеристик политической субъектности региона требуют не только объяснения сущности политической субъектности, но и определения параметров для оценки ее силы. Последнее нуждается в подборе релевантных для сравнительного анализа эмпирических данных.

Маркеры силы и репрезентации политической активности и участия регионов в многоуровневом управлении: эмпирические данные

Политическая субъектность тесным образом связана с феноменом политической власти, прочтение которого разнообразно в различных теоретико-методологических традициях. Оставляя за скобками характеристику содержания большой дискуссии о власти (Ледяев, 2001), следует отметить, что политическая власть является производной от политической воли. Этот подход отсылает нас к пониманию субъектности как вовлеченности, активности в обсуждении и принятии политических решений. Речь идет о таких характеристиках, как наличие в распоряжении у участника / агента политики «политических ресурсов, которые заставляют других с ним считаться» (Першуткин, 2014, с. 80). Политическая субъектность, таким образом, проявляется в способности актора инициировать политические процессы, обсуждение вопросов, взаимодействие с другими участниками политики.

С. Першуткин, рассуждая о субъектах и субъектности в политических коммуникациях, формулирует очень важную для целей настоящего исследо-

² Для оценки статуса в данном случае используется оценка уровня автономии по Regional Authority Index (RAI). См.: *Regional Authority Index* [Электронный ресурс]. URL: <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/> (дата обращения: 21.07.2020).

вания идею о том, что субъектность является как управленческой, так и мировоззренческой позицией (Першуткин, 2014, с. 85). Последнее – мировоззренческая позиция – в контексте обсуждения политической субъектности регионов требует учета политико-идеологического измерения их политической активности. К. Сулимов пишет, что субъектность региона (этнической региональной автономии) реализуется через участие в принятии решений на разных аренах политико-территориальных взаимодействий – международной, национальной, региональной и субрегиональной, где контрагентами выступают разнообразные акторы и агенты, среди которых и политические партии (Сулимов, 2017, с. 217). Именно через партийные программы как максимально публичные документы транслируются и манифестируются регионалистские ценности и идеи, составляющие остов регионалистских идеологий. В этом случае можно говорить не только о вовлеченности регионов в многоуровневое управление, но о сопровождающих это участие практиках артикуляции и манифестации интересов региона (регионального сообщества) на различных аренах политического взаимодействия. В рамках нашего исследования в базу данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика» включается такой блок характеристик, как «цели регионалистских партий региона». Применительно к другим источникам в качестве примера следует упомянуть базу данных «Regional Manifesto Project» (RMP)³ и исследования, выполненные на ее основе участниками проекта RMP (Alonso et al., 2012; Alonso et al., 2013). Данные, агрегированные в RMP, позволяют охарактеризовать динамику регионалистских требований в партийных манифестах партий, их долю в наборе иных требований, включенных в электоральные программы региональных партий.

Но на политическую субъектность можно смотреть не только посредством шмиттовской оптики, предполагающей фиксацию проявления политической воли через конфликт, спор, борьбу. Субъектность региона может реализовываться в коалиционном и, что важно, в партнерском и сетевом взаимодействии, поддерживаемом сложной практикой межрегиональных и трансрегиональных программ и политик ЕС. Иными словами, сила политической субъектности регионов проявляется через их вовлеченность в программы регионального развития и сотрудничества. И, конечно, это то, что включает, скорее, типичные административные рутинизированные практики конкурентной борьбы за «европейский пирог». Способом измерения активности регионов в этой борьбе может быть оценка объема распределенных национальными правительствами между регионами средств, поступающих по программам структурных фондов ЕС. Например, созданный в 1975 году Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) оказывает финансовую поддержку региональным программам и инициативам с целью сглаживания диспропорций в развитии регионов стран ЕС. При этом распределение ресурсов для поддержки этих программ организовано таким образом, что в приоритете находятся программы, реализуемые регионами нескольких стран.

³ *The Regional Manifestos Project* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionalmanifestosproject.com/ingles/home1> (дата обращения: 21.07.2020).

Инструменты финансовой помощи и поддержки региональной политики в странах ЕС направлены, главным образом, на достижение цели, связанной с укреплением экономической и социальной сплоченности в ЕС путем «подтягивания» регионов с относительно невысоким и даже низким уровнем валового регионального продукта (ВРП) на душу населения к среднему в союзе уровню. Такой подход решает задачи развития и поддержки трансграничного и межрегионального сотрудничества, обеспечивающего горизонтальное сетевое взаимодействие.

Данные о реализации программ ЕФРР агрегированы на сайте Европейской комиссии и позволяют измерить эффективность программ поддержки регионов через такой показатель, как индекс региональной конкурентоспособности. Данный индекс дает возможность оценить и ранжировать регионы по отношению друг к другу с точки зрения их конкурентных преимуществ и потенциала социального и экономического развития. На основе 70 показателей за 10 лет этот индекс оценивает способность региона (уровень NUTS 2) предложить привлекательную и устойчивую среду как для бизнеса, так и для жизни и работы граждан⁴. Использование этого индекса вкуче, например, с RAI позволяет зафиксировать неоднозначность связи между уровнем региональной автономии и уровнем региональной конкурентоспособности. Так, например, высокий уровень региональной автономии по RAI (15) характерен для всех земель Германии, регионов Италии и только двух из семнадцати регионов Испании – Страны Басков и Наварры. Между тем по своей конкурентоспособности эти регионы отличаются. Так, индекс конкурентоспособности немецких земель варьируется между 0,2 и 1, Страна Басков оценена в 0,1, а индекс Наварры имеет отрицательное значение и составляет – 0,21. Что касается способности итальянских регионов конкурировать за капиталы и людские ресурсы, то ни один из них не преодолевает нулевого значения. При этом южные регионы – Сицилия и Калабрия – значительно менее успешны, чем Наварра (их индекс ниже –1), а северная Эмилия-Романья находится в одной когорте с испанской Наваррой, имея индекс – 0,18. Можно ли из этого сделать вывод, что значение имеют характеристики региональной экономики, например, уровень ВРП на душу населения? Вероятно, да. Например, у близких по индексу конкурентоспособности Эмилии-Романьи и Наварры этот показатель находится на близком уровне и составляет 35 900 EUR и 33 700 EUR соответственно⁵. Если мы возьмем регионы с показателем RAI на уровне 10, то это будут регионы Дании и Венгрии. Все датские провинции имеют положительный индекс конкурентоспособности, в то время как венгерские – отрицательный. При этом вариативность ВРП на душу населения в первом случае будет от 26 100 EUR до 49 400 EUR, а во втором – от 9 100 EUR до 41 800 EUR⁶. Тогда возникает вопрос: «Имеют ли

⁴ *European Regional Competitiveness Index* [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness (дата обращения: 22.07.2020).

⁵ *Eurostat: Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 3 regions* [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nama_10r_3gdp (дата обращения: 25.07.2020).

⁶ Ibid.

значение опыт участия в региональных программах ЕС и продолжительность членства в ЕС?».

Другой возможный показатель вовлеченности в многоуровневое управление, свидетельствующий о потенциале и реализации [силы] политической субъектности – это возможность и практика обращения регионов в лице их правительств в Европейский суд, в том числе через призму предмета споров и судебных исков (налоговые вопросы, бюджет, инфраструктура, социальная политика и т. д.), а также сторон спора – другие регионы, национальное правительство или структуры ЕС. Формально любой из регионов страны – члена ЕС имеет возможность обратиться в Европейский суд вне зависимости от своего статуса (субъект федерации, автономный регион в составе федерированного государства или административно-территориальная единица в составе унитарного). И хотя все регионы имеют право обращаться в Европейский суд, только 40 из них совершали это хотя бы раз. Эти регионы находятся в Германии, Италии, Испании, Франции, Нидерландах, Бельгии, Австрии, Португалии, Великобритании. Примечательно, что из британских регионов таким правом за период с начала 2000-х годов по май 2020 года воспользовалась только Северная Ирландия. Больше других в Европейский суд обращалась земля Баден-Вюртемберг (Германия). Наиболее активны (суммарно по количеству дел и числу регионов-аппlicants) регионы Италии и Испании, в том числе и те регионы, в которых нет регионалистских партий. Например, итальянская Апулия или испанские Андалусия и Астурия. Последнее, вероятно, указывает на тот факт, что реализация политической субъектности происходит не только на различных уровнях – региональном, национальном, европейском – электоральной, парламентской или судебной арен, но и имеет большее или меньшее политико-символическое и политико-административное содержание.

Как правило, при обсуждении возрастания роли регионов как в европейской политике, так и политическом пространстве национального государства упоминаются решения и практики, связанные с институционализацией и последовательным усилением роли Комитета регионов, участием регионов в работе Европейской комиссии, вхождением их представителей в состав делегаций и комиссий министерств и ведомств, работой офисов регионов в Брюсселе. Опять же пристальное внимание к регионам внутри отдельных государств свидетельствует о том, что далеко не все регионы в одинаковой степени «представлены» в политическом пространстве ЕС. Например, в случае Хорватии только 11 из 21 регионов страны представлены в Ассамблее европейских регионов⁷. В их числе как ожидаемые Истрия, Далмация или Баранья, которые в 1990-е годы претендовали на большую автономию, так и никак не артикулировавшие регионалистскую повестку Вараждинская, Бродско-Посавская или иные жупании, где формально даже не было и нет региональных партий или электоральных коалиций. При этом репрезентация практически всех регионов Хорватии в публичном пространстве имеет яркое символическое наполнение: региональная история, отсылка

⁷ Croatia. Assembly of European Regions [Электронный ресурс]. URL: <https://aer.eu> (дата обращения: 30.07.2019).

к особенностям культуры и идентичности – обязательная составляющая сайтов этих регионов. Впрочем, само по себе наличие рассказа об особенностях истории, наличие герба, флага или гимна еще не говорит о силе регионализма как основании для политической субъектности. Эти символы получают политическое звучание, включаясь в дискурс о самости и проявляясь в практиках (ре)конструирования идентичности и (ре)фреймирования автономности. Применительно к Хорватии ярким примером выступает Истрийская жупания, ведущая политическая партия которой – Истрийский демократический союз (ИДС) – имеет эмблему, на которой изображены три козы. Эти три козы символизируют три Истрии – словенскую, итальянскую и собственно хорватскую, объединенные общей историей, культурой, менталитетом и итальянским языком. В 1990-е годы после распада Социалистической Федеративной Республики Югославии Истрийская жупания в лице ИДС продвигала проект создания Истрии как единого в культурном и потенциально языковом отношении региона. Однако интенции хорватской Истрии не нашли поддержки у ее итальянской и словенской сестер, и начиная с середины 2000-х годов ИДС, будучи ведущей политической силой Истрии, в своих программных документах манифестирует преимущественно идею трансграничного сотрудничества, а себя репрезентует в качестве «моста» для Хорватии в европейское пространство. И хотя вопрос о статусе итальянского языка как конструирующего истрийскую идентичность отошел на периферию региональной повестки, он остается символически значимым в регионе (Tomaić, 2018).

Предметными направлениями политических решений и политики регионов стран – участниц ЕС выступают как внешняя политика, так и внутриполитические вопросы – экология, образование, транспортная инфраструктура, здравоохранение и т.д. Представляется, что маркером политической субъектности регионов стран ЕС в контексте многоуровневого управления является не только их вовлеченность в европейские дела, но и их активность в использовании политико-институциональных арен и механизмов в обеспечении и защите своих интересов. При этом успех представительства региона в Европейском парламенте ограничен, во-первых, особенностями партийной системы, которая может быть в большей или меньшей степени регионализованной, а, во-вторых, «электоральной силой» региональных партий, далеко не все из которых получают представительство в региональном парламенте. Например, из 15 регионалистских партий Испании (9 из 19 регионов) только шесть партий (Наварры, Страны Басков и Каталонии) имеют по результатам выборов 2019 года депутатские мандаты в Европейском парламенте⁸. В Хорватии из 11 регионалистских партий имеет мандат только одна – ИДС⁹. Регионалистские партии Франции или, например, Нидерландов не имеют мандатов вообще.

Если количество мандатов, которые разыгрываются на выборах в Европейский парламент, ограничено, то право, например, обращения в суд в некотором

⁸ MEPs European Parliament [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europarl.europa.eu/meps/en/search/advanced?name=&countryCode=ES> (дата обращения: 25.08.2020).

⁹ Državna izborna komisija Republike Hrvatske: Arhiva [Электронный ресурс]. URL: <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/home> (дата обращения: 24.07.2019).

смысле «безгранично». Речь идет о вовлеченности регионов во взаимодействие с национальными и общеевропейскими органами власти, которая может быть оценена через наличествующие институциональные возможности. Принципиально важным для оценки является само наличие институциональных арен, которые следует рассматривать как потенциал субъектности. Например, из 426 европейских регионов уровня NUTS-2 право обращаться с жалобами на центральные власти в Конституционный суд есть у 102 регионов (Бельгия, Германия, Испания, Италия, Австрия, Португалия, Финляндия, Великобритания, Сербия, Швейцария, Молдова). Из них, согласно данным Венецианской комиссии¹⁰, только 19 регионов время от времени пользуются таким правом – Берлин в Германии, 7 регионов Испании и 11 регионов Италии. Конечно, в базу Венецианской комиссии попадают только наиболее значимые в социально-политическом отношении дела, а, значит, необходимо обращение и агрегирование информации из национальных баз данных о судебной практике.

Принципиально важным в таком видении субъектности является способность и возможность политического актора не только выступать в качестве инициатора или зачинщика политики как борьбы за власть, но его способность и обладание ресурсами для управления инициированными процессами. Следуя этой логике, можно предположить, что маркерами политической субъектности являются также способность быть автономным в репрезентации, (ре)конструировании, (ре)фреймировании и оценивании себя, контрагентов, контекста.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенные в исследовании примеры и собранные в базе «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика» данные позволяют обозначить несколько исследовательских перспектив, обусловленных обнаруженным разноформатным региональным разнообразием в практиках проявления силы политической субъектности.

Во-первых, даже при, казалось бы, равных политико-институциональных возможностях и равном доступе на арены многоуровневого управления европейские регионы по-разному ими пользуются. Факторы какого порядка обуславливают актуализацию потенциала политической субъектности? Во-вторых, одинаковый автономный (self-rule) статус регионов даже внутри одной страны не влечет за собой одинаковую в территориальном отношении регионализацию партийной системы: политические партии регионалистского толка как проводники регионализма и субъекты электоральной политики возникают не везде, с одной стороны, а с другой – их электоральная сила никак не связана с силой проявления региональной идентичности, что хорошо показывают, например, португальские регионы. Что, кроме силы

¹⁰ «Венецианская комиссия» (Европейская комиссия за демократию через право) – созданный при Совете Европы в 1990 году консультативный орган по конституционному праву. Комиссия поддерживает базу данных «CODICES database», которая содержит значимые кейсы из судебной практики конституционных судов порядка 90 стран, в том числе и стран Европы. См.: CODICES database [Электронный ресурс]. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (дата обращения: 30.07.2020).

идентичности, уровня экономического развития, запускает процесс переформатирования регионализма как культурного феномена в политический регионализм как идеологию и движение? В-третьих, очевидны серьезные различия между регионами «старых» и «новых» членов ЕС: это проявляется не столько в уровне региональной конкурентоспособности, сколько в широте предметной включенности в программы ЕС и успешности на европейской electoralной арене. Есть ли различия в силе политической субъектности и чем они обусловлены внутри этих групп? Усиливают ли политическую субъектность друг друга партнеры по этим программам? И, наконец, в-четвертых, большая часть регионов имеет языковую специфику: язык чаще, нежели религия, выступает основанием региональной идентичности. Но при каких условиях язык, как культурное основание особенности региона в манифестациях регионализма, выступает в качестве предмета борьбы или торга, а где и почему играет исключительно вспомогательную символическую роль? Как связаны, например, языковые требования и требования финансовой / бюджетной / политико-институциональной автономии? Эти и, вероятно, другие вопросы ждут своих исследователей, а поиск ответа на них требует обращения к методам количественного анализа.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ), проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)».

Библиографический список

- Вилков А. А., Шестов Н. И. Политическая субъектность региональных социумов и элит // Власть. 2014. Т. 22, № 7. С. 186–191.
- Володин А. В. О политической субъектности регионов РФ // Власть. 2012. № 6. С. 121–124.
- Грабевник М. В. Европейский фактор динамики политической субъектности Шотландской национальной партии // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 3. С. 360–379. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379.
- Громогласова Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском Союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 116 с.
- Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе / Пер. с англ. А. Смирнова // Логос. 2003. № 6. С. 67–116.
- Конуров А. И. Глобальная политическая субъектность и ее влияние на суверенитет государства // Вестник Военного университета. 2010. № 1. С. 147–152.
- Кучеров А. В. Специфика политической субъектности и идентичности военнослужащих в условиях современной модернизации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2010. Т. 10, № 4. С. 83–88.

- Ледяев В. Г. Власть: концептуальный анализ. М.: Полит. энцикл., 2001. 384 с.
- Минаев А. В. Десуверенизация и утрата государством политической субъектности // Вестник РУДН. Серия Политология. 2016. № 3. С. 135–144.
- Перишуткин С. Н. Российское государство как субъект социально-экономической политики: политико-социологические аспекты // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2016. № 3. С. 47–62.
- Перишуткин С. Н. Субъект и субъектность в контексте политических коммуникаций // Коммуникология. 2014. № 3. С. 79–94.
- Полосин А. В. Политический регион. Опыт операционализации и концептуализации понятия. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. 200 с.
- Полулях Д. С. Эволюция системы многоуровневого управления в Европейском союзе // Политическая наука. 2014. № 2. С. 259–275.
- Пустошинская О. С. Протестная политическая субъектность студентов Салехарда и Екатеринбурга: моделирование ситуации // Социум и власть. 2011. № 3. С. 66–69.
- Салгириев А. Р. Субъектность элит в современных политических процессах // Дискуссия. 2013. № 8. С. 66–169.
- Степанова О. Г. Принцип субсидиарности при осуществлении функций государства в условиях глобализации // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23, № 1. С. 241–245.
- Сулимов К. А. Динамика субъектности этнических региональных автономий и поддержание баланса в межнациональных отношениях // Политическая наука. 2017. № 4. С. 206–225.
- Чернов Е. А. Политическая субъектность групп интересов в современной России: исследовательский потенциал системного анализа // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1. С. 61–65.
- Чихарев И. А., Рамонова М. А. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мирополитическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5. С. 3–16.
- Шайхитдинова С. К. Особенности политической субъектности российских СМИ в ситуации информационной войны // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 3. С. 243–253.
- Alcantara Ch., Broschek J., Nelles J. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy // Territory, Politics, Governance. 2016. Vol. 4, № 1. P. 33–51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897.
- Alonso S., Volkens A., Cabeza L. et al. The content analysis of manifestos in multilevel settings: Exemplified for Spanish regional manifestos // WZB Discussion Paper. 2012. № SP IV 2012-201. 61 p.
- Alonso, S., Gómez B., Cabeza L. Measuring centre-periphery positions: The regional manifestos project // Regional & Federal Studies. 2013. Vol. 23, № 2. P. 189–211. DOI: 10.1080/13597566.2012.754351.
- Peters B., Pierre J. Multi-level governance: A view from the garbage can // Manchester Papers in Politics: EPRU Series. 2002. № 1. 28 p.
- Smith M. Toward a theory of EU foreign policy making: Multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security

policy. // Journal of European Public Policy. 2004. Vol. 11, № 4. P. 740–758. DOI: 10.1080/1350176042000248124.

Tomaić T. IDS – (ne)uspjeh istarskog regionalizma. Zagreb: Despot infinitus d.o.o., Ogranak Matice hrvatske u Rijeci, 2018. 204 s.

Информация об авторе

Борисова Надежда Владимировна – канд. полит. наук, доцент, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН «Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

ORCID: 0000-0002-4516-0820

ResearcherID: G-8490-2018

Электронный адрес: borisova_nv@psu.ru

Статья получена 25 октября 2020 года

UDC 323(4)

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555

POLITICAL AGENCY MARKERS OF THE EUROPEAN REGIONS IN THE SCOPE OF MULTILEVEL GOVERNANCE

Nadezhda V. Borisova

Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-4516-0820

ResearcherID: G-8490-2018

E-mail: borisova_nv@psu.ru

For citation:

Borisova, N. V. (2020), “Political agency markers of the European regions in the scope of multilevel governance”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 541–555, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-541-555.

Introduction: the discussions on regionalization in the EU countries as a result of regional policy and inter-regional collaboration bring forward the issue of the regions’ political agency and its assessment criteria.

Objectives: to determine the possibility of comprehensive assessment of the regions’ political agency in the scope of their commitment to multilevel government.

Methods: concept analysis, descriptive analysis.

Results: concept analysis of political agency allows to determine structural and functional links between elements that make political agency come into being and gain momentum. “Sub-national regionalism and multi-level policy” database

provided the empirical basis for re-conceptualization and preliminary interpretation. Descriptive analysis allows revealing potential explanations for expressiveness of the political agency in the cases of EU regions in the scope of their commitment to multilevel government.

Conclusions: firstly, enjoying equal political and institutional opportunities and having equal access to multilevel governance, European regions use them differently. Secondly, even within one country the identical autonomous (self-rule) status of regions doesn't result in identical schemes of party system regionalization. Thirdly, there are crucial differentiations between regions of "the old" and "the new" EU members; these can be seen in the scope of inclusion into the EU programs and success of regional parties in European elections. Fourthly, by contrast, mother tongue rather than religion becomes the basis for regional identity and regionalism linked with it.

Keywords: regionalism; political agency of regions; regional policy; multilevel governance

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was carried out at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences and was supported within the grant provided by the Russian Science Foundation (RSF), project no. 19-18-00053 "Subnational regionalism and dynamics of multi-level politics (Russian and European practices)".

References

- Vilkov, A. A. and Shestov, N. I. (2014), "Political subjectness of regional societies and elites", *Vlast'*, vol. 22, no. 7, pp. 186–191.
- Volodin, A. V. (2012), "On political subjectness of Russian regions", *Vlast'*, no. 6, pp. 121–124.
- Grabevnik, M. V. (2018), "The European factor in political subjectivity dynamics of the Scottish national party", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 360–379, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-360-379.
- Gromoglasova, E. S. (2009), *Teoriya i praktika politicheskogo upravleniya v Evropeiskom Soyuze* [Theory and practice of political governance in the European Union], Primakov Institute of World Economy and International Relations, Moscow, Russia.
- Keating, M. (2003), "The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change", Translated by Smirnov, A. *Logos*, no. 6, pp. 67–116.
- Konurov, A. (2010), "Global political agency and its impact on the sovereignty of the state", *Vestnik Voennoy universiteta*, no. 1, pp. 147–152.
- Kuchеров, A. V. (2010), "Features of political subjects and identity of military men within contemporary modernization", *Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Sociology. Politology*, vol. 10, no. 4, pp. 83–88.
- Ledyayev, V. G. (2001), *Vlast': kontseptual'nyi analiz* [Power: A concept analysis], ROSSPEN, Moscow, Russia.
- Minaev, A. V. (2016), "Desovereignization and the loss of political subjectivity by the state", *RUDN Journal of Political Science*, no. 3, pp. 135–144.

Pershutkin, S. N. (2016), "Russian state as a subject of socio-economic policy: Political and sociological aspects", *Moscow University Bulletin. Series 21. Public Administration*, no. 3, pp. 47–62.

Pershutkin, S. N. (2014), "Subject and subjectivity in the context of political communication", *Communicology*, no. 3, pp. 79–94.

Polosin, A. V. (2010), *Politicheskii region. Opyt operatsionalizatsii i kontseptualizatsii ponyatiya* [Political region. Experience in operationalizing and conceptualizing the concept], Moscow University Press, Moscow, Russia.

Polulyakh, D. (2014), "Evolution of multi-level governance in the European Union", *Political Science*, no. 2, pp. 259–275.

Pustoshinskaya, O. S. (2011), "Student's protest political subjectivity of Salekhard and Yekaterinburg: Situation modeling", *Society and Power*, no. 3, pp. 66–69.

Salgiriev, A. R. (2013), "Subject of elite in modern political processes", *Discussion*, no. 8, pp. 66–169.

Stepanova, O. G. (2017), "Sudsiary principle in the implementation of the functions of the state in the globalisation", *Vestnik of Kostroma State University*, no. 1, pp. 241–245.

Sulimov, K. A. (2017), "The dynamics of ethnic regional autonomies' subjectness and the balance in interethnic relations", *Political Science*, no. 4, pp. 206–225.

Chernov, E. A. (2011), "Political subjectivity of interest groups in modern Russia: The research potential of the system analysis", *The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, no. 1, pp. 61–65.

Chikharev, I. A. and Ramonova, M. A. (2011), "The notion and the basic concepts of multilevel governance in world political discourse", *Moscow University Bulletin. Series 12. Political Science*, no. 5, pp. 3–16.

Shaikhidinova, S. K. (2014), "Political subjectness of Russian mass-media in the situation of information war", *The Review of Economy, the Law and Sociology*, no. 3, pp. 243–253.

Alcantara, Ch., Broschek, J. and Nelles, J. (2016) "Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy", *Territory, Politics, Governance*, vol. 4, no. 1, pp. 33–51, doi: 10.1080/21622671.2015.1047897.

Alonso, S. Volkens, A., Cabeza, L. et al. (2012), "The content analysis of multi-level manifestos. Exemplified for Spanish regional manifestos", *WZB Discussion Paper*, no. SP IV 2012-201, 61 p.

Alonso, S., Gómez, B. and Cabeza, L. (2013), "Measuring centre-periphery positions: The regional manifestos project", *Regional & Federal Studies*, vol. 23, no. 2, pp. 189–211, doi: 10.1080/13597566.2012.754351.

Peters, B. and Pierre, J. (2002), "Multi-level governance: A view from the garbage can", *Manchester Papers in Politics: EPRU Series*, no. 1, 28 p.

Smith, M. (2004), "Toward a theory of EU foreign policy making: Multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, pp. 740–758, doi: 10.1080/1350176042000248124.

Tomačić, T. (2018), *IDS – (ne)uspjeh istarskog regionalism* [Istrian Democratic Assembly – /No/success of Istrian regionalism], Despot infinitus d.o.o., Ogranak Matice hrvatske u Rijeci, Zagreb, Khorvatiya.

Received October 25, 2020



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 321.7:342

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576

ОСПАРИВАНИЕ VS КОРРЕКЦИЯ: ДИНАМИКА АКТИВНОСТИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

К. А. СУЛИМОВ

Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Сулимов К. А. Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в Конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 556–576. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576.

Введение: российские регионы используют два механизма взаимодействия с федеральным центром – обращения в Конституционный суд и законодательную инициативу на федеральном уровне. Оба механизма имеют важные общие характеристики, выделяющие их из ряда других механизмов взаимодействия, прежде всего публичность, наличие формальных процедур со сравнительно невысокими издержками участия и общая базовая функция – возможное изменение федерального законодательства.

Цель: определение характера влияния авторитарной централизации 2000-х годов на использование регионами данных механизмов.

Методы: сбор данных по использованию регионами механизмов взаимодействия с федеральным центром, сравнительный анализ, корреляционный анализ.

Результаты: выявлены значимые различия в общей, групповой и индивидуальной динамике региональной активности; показано наличие трех периодов в использовании совокупностью регионов данных механизмов – двух основных (середина 1990-х – 2005 и 2009–2019 годы) и одного переходного (2006–2008 годы); происходит перераспределение тематически «острых» вопросов между двумя механизмами.

Выводы: регионы отреагировали на авторитарную централизацию резким снижением активности по обращениям в Конституционный суд, но отчасти компенсировали это падение через использование другого механизма – выросла доля законопроектов по тематике государственного строительства.

Ключевые слова: регионализм; конституционный суд; законопроекты; конфликтность; субъектность; регионы; многоуровневая политика; Россия

ВВЕДЕНИЕ

В российскую практику взаимодействия регионов с федеральным центром встроены два формализованных механизма реализации региональной активности – обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный суд) и законодательная инициатива на федеральном уровне. Оба эти механизма имеют важные общие характеристики, выделяющие их из ряда других механизмов взаимодействия. К таковым характеристикам прежде всего необходимо отнести публичность, наличие формальных процедур со сравнительно невысокими издержками участия, вовлеченность в процесс высшего руководства регионов (губернаторов и региональных legislatures) и общую базовую функцию – возможное изменение федерального законодательства.

Практики использования этих механизмов регионами восходят к 1990-м годам, то есть имеют уже значительную историю, но при этом, насколько можно судить, не привлекали особого исследовательского интереса. При этом они дают – в силу как раз наличия формальных процедур и относительной доступности информации – возможность получить и исследовать данные, которые, по крайней мере, в ожиданиях могут быть небезынтересны в отношении углубления понимания центр-региональных отношений в России. Почему собственно регионы используют эти механизмы и продолжают это делать даже в условиях пусть не полной и всеобъемлющей, но все же авторитарной централизации? Как сказываются на использовании этих механизмов регионами политические изменения в стране и в самих регионах? Чем можно объяснить кроссрегиональные и прочие вариации?

Впрочем, замысел этой статьи более узок. Во-первых, в техническом плане представить комплекс данных по всем российским регионам, существующим с 1990-х годов по настоящее время, по использованию указанных механизмов – обращениям в Конституционный суд и внесенным регионами законопроектам в Государственную Думу. В части обращений в Конституционный суд речь идет о 360 обращениях, идентифицированных по принятым решениям в период с 1992 по конец 2019 года, из них федеральные нормативные акты оспаривались в 263. Общее количество законопроектов, внесенных выбранными регионами, составляет 8 130.

Во-вторых, провести анализ динамики активности регионов с 1990-х годов по настоящее время на предмет установления характера влияния авторитарной централизации 2000-х годов на использование регионами данных механизмов. Логика подхода основывается на ожидании различий в использовании механизмов в силу их разного модуса – оспаривания или коррекции, что может оказывать влияние на содержание требований регионов.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Право законодательной инициативы субнациональных политико-правовых образований на общенациональном уровне можно рассматривать как один из механизмов многоуровневого управления. Степень его фактического распространения иногда недооценивается (Noble, 2019), и, воз-

можно, поэтому он не часто попадает в фокус исследовательского внимания. Даже популярный в академических исследованиях индекс объема региональных полномочий RAI (Regional Authority Index) не замеряет наличие этого права у регионов (Hooghe et al., 2016). Отдельные исследования проводились, например, по России в рамках анализа общей логики отношений региональных элит с центром (Petrov and Nazrullaeva, 2018). В работе по кантональным инициативам в Швейцарии показано, что интенсивность использования права законодательной инициативы может быть обусловлена «периферийными» факторами – удаленностью, наличием миноритарных языков и регионалистских партий (Mueller and Mazzoleni, 2016). С рассмотрением споров между регионами и центральными властями в конституционных судах или их аналогах дело обстоит лучше. Сам механизм представлен шире и исследования такого рода есть, в частности, по Испании (Harguindéguy et al., 2018), Италии (Pellegrina and Garoupa, 2013), России (Титков, 2001), а также по многим федерациям (Aroney and Kincaid, 2017). Однако они преимущественно фокусируются на самих судах и факторах, определяющих их решения, роли судов в системе в целом – «федералисты» или «унитаристы». В более широких работах по российскому конституционному суду или затрагивающих его деятельность фиксируется тренд на ослабление его роли из-за авторитарного поворота (Paneyakh and Rosenberg, 2018) и, как и в других недемократических странах, изменение стратегии – избегание конфронтации с властью и переключение активности на более безопасные области, такие как социальные права (Khalikova, 2020).

Сам концепт многоуровневого управления (multilevel governance – MLG) обрел за последние двадцать лет большую популярность, породив массу публикаций и серьезные споры (Schakel, 2016). Помимо дискуссии об эпистемологическом статусе этого концепта (прежде всего о его аналитической силе: только дескриптивный концепт или «нормальная» теория, позволяющая строить гипотезы, поддающиеся проверке), другим важным вопросом является продуктивность его применения за пределами Европейского союза, на материале и для исследования процессов которого он и был создан (Schakel et al., 2015).

Продуктивные примеры работы с концептом уже продемонстрированы для исследования различных стран и регионов мира – США и Канады (Stein and Turkewitsch, 2010), Северной Америки в целом (Clarkson, 2010), Австралии (Daniell and Kay, 2017). Есть отдельные работы по бывшему постсоветскому пространству (Obydenkova, 2010). Они показывают, что развитие многоуровневости всюду имеет свою специфику, поэтому использование концепта многоуровневого управления открывает новые познавательные перспективы, дополняя и развивая исследования по федерализму, регионализму, интергоvernментализму.

Существуют различные подходы к типологизации многоуровневого управления. Например, известная типология Г. Маркса и Л. Хуг, выделивших два идеальных типа многоуровневого управления (Hooghe and Marks, 2003), или перспективная попытка истолковать саму MLG в рамках более широкой категории «многоуровневая политика» как одну из возможных форм наряду

с «межправительственными взаимодействиями» (Alcantara et al., 2016). Возможны разные комбинации вариантов в попытке понять, как в общем виде можно рассмотреть систему многоуровневого управления в России. Вопрос в преобладании того или иного варианта в конкретной сфере или моменте времени и факторах, которые это определяют. Несмотря на то, что центральная власть в России представляет собой в некотором смысле противостоящую многоуровневости инстанцию, стягивающую на себя все узлы решений, стремящуюся стать фокальной точкой для всего, что «снизу», «сверху» и «вовне», разумно исходить из того, что многоуровневость в России работает помимо этих предпочтений и сейчас, а уж тем более раньше.

В условиях, когда «исследования России именно как федерации утратили научный смысл» (Бусыгина и Филиппов, 2020, с. 16) в силу того, что федерализм в России фактически прекратил существование, он не был заменен, по крайней мере полностью, авторитарной централизацией. Пожалуй, можно говорить о том, что среди исследователей есть консенсус по поводу того, что регионы продолжают активно, пусть и по-разному, отстаивать свои интересы на федеральном уровне, используя различные инструменты (Sharafutdinova and Turovsky, 2016; Petrov and Nazrullaeva, 2018). Это означает, что региональные элиты имеют некоторое пространство для принятия собственных решений. А наличие такого пространства является принципиальным условием многоуровневого управления. Действительно, «губернаторы (как и раньше, в разной степени, в зависимости от региона) сохраняют такой политический ресурс, как право определения политики (принятия решений) по определенному кругу вопросов» (Панов, 2014, с. 19).

В отношении корпуса легислатур в условиях авторитарных режимов представляется важным принципиальное утверждение о том, что «реальное участие законодательной власти и реальное использование законодательных институтов в формулировании политики возможно только в том случае, если элиты имеют разные предпочтения в отношении результатов политики» (Gandhi et al., 2020, p. 1372). Собственно, и Государственная Дума регулярно отклоняется от известной модели “rubberstamp”, оказываясь «полем битвы элит» между заинтересованными сторонами, в том числе региональными (Noble and Schulmann, 2018).

Важно понять, какое место могут занимать в многоуровневом управлении два конкретных механизма – обращения регионов в Конституционный суд и внесение ими же законопроектов в Государственную Думу. Но не с точки зрения системы в целом, в том числе результатов ее функционирования, а с точки зрения того, почему сами регионы продолжают использовать эти механизмы в условиях фактического отсутствия федерализма и политической субъектности регионов.

В многоуровневом управлении региону доступно участие в двух классах решений. Первый класс включает решения по установлению, поддержанию и изменению статус-кво региона, то есть касается принципиальных позиций, норм и правил. Эмпирический статус всегда различен у разных субъектов. Например, фактический эмпирический статус Чечни в многоуровневом управлении в современной России явно отличается от статусов

(тоже, впрочем, разных) других субъектов (Стародубцев, 2017). Другой класс – это решения, направленные на имплементацию к текущим условиям и конкретизацию уже установленных принципов, норм и правил. Предмет решений первого класса – объем статуса региона, объем его полномочий. Такие решения можно назвать «первичными», или «конституирующими». Предмет решений второго класса – качество реализации статуса, то есть полномочий (и сама возможность реализации полномочий), установленных первичными решениями. Во втором случае речь идет о решениях уровня «тонкой настройки» статуса региона (Сулимов, 2017).

Вопрос о том, где конкретно пролегает граница между «конституирующими» и «имплементирующими» решениями, имеет не только аналитический, но и конкретно-политический смысл. Дело прежде всего в том, в каком модусе атрибутируется ответственность за ненадлежащее положение дел: или недостаточно полномочий (претензия к «первичным» решениям, то есть к федеральному центру), или полномочиями неэффективно пользуются (претензия к «имплементирующим» решениям, то есть к самим регионам). Известная же позиция, во множестве вариантов представленная в литературе, согласно которой на настоящий момент региональные элиты потеряли свой политический статус¹ или, по крайней мере, перестали быть значимым политическим актором, означает в представленной логике, что они лишились доступа к «конституирующим» решениям не только в отношении страны в целом, но и в отношении своих регионов. Но доступ к решениям «тонкой настройки» у них остался.

Если смотреть в этой логике на обращения российских регионов в Конституционный суд и использование ими права законодательной инициативы на федеральном уровне, то оба механизма могут быть использованы для инициирования принятия как «конституирующих», так и «имплементирующих» решений. Технические различия между этими механизмами, конечно, есть, но сами по себе они не определяют содержательную сторону интересующего заявителя вопроса.

Например, в обращении в Конституционный суд надо оспаривать конституционность нормативного акта, что повышает ставки и ограничивает возможность применения. Но в 2019 году Пермский край оспаривал преамбулу и одну из частей Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»² (решение Конституционного суда № 328-О/2019³, отказано по формальному основанию), при этом интерес состоял в нежелании возмещать муниципалитету средства, которые он потратил на предо-

¹ Например, А. Кынев пишет об изменении роли губернаторов: «...из политиков они стали явно превращаться в администраторов-исполнителей» (Кынев, 2020, с. 581).

² О социальной защите инвалидов в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10164504/> (дата обращения: 10.09.2020).

³ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса от имени Правительства Пермского края о проверке конституционности положений преамбулы и части первой статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 28.02.2019 № 328-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28022019-n-328-o/> (дата обращения: 10.09.2020).

ставление жилья инвалиду. В том же году Верхняя Пышма (городской округ в Свердловской области) оспаривала ряд статей Гражданского и Бюджетного кодексов и конституирующего для местного самоуправления федерального закона⁴ в отношении исключительной ответственности современных муниципалитетов за решения местных органов власти советского времени. Повод тоже был денежный. Но при этом решение Конституционного суда (в пользу разделения ответственности с другими уровнями публичной власти, № 26-П/2019⁵, законы были изменены) касалось самой системы организации власти в России.

Федеральные законопроекты регионов имеют различный характер, прежде всего с точки зрения значимости предлагаемых изменений, а также возможных мотивов и бенефициаров. Часть из них (видимо, подавляющая – более точно можно сказать только по результатам контент-анализа самих законопроектов, что не было задачей данного исследования) касается очень конкретных вопросов⁶, с трудностями по решению которых сталкиваются или сами органы власти этих регионов, или иные субъекты, которые инициируют появление законопроектов от регионов. Другие законопроекты, скорее, вызваны какими-то иными причинами, нежели желанием решить конкретную региональную проблему. Например, Санкт-Петербург подавал в 2010 году законопроект (473815-5) о замене понятия «трудовая пенсия по старости» на понятие «трудовая пенсия по возрасту». Но есть законопроекты, затрагивающие принципиальные вопросы. Чеченская Республика дважды (в 2006 и 2018 годах) подавала законопроекты о поправках к конституции о сроках замещения должности президента страны. Свердловская область дважды (в 1998 и 2003 годах) вносила законопроект «Об основах налогообложения и сборов» (98008446-2), Пермская область в 2001 году вносила законопроект «О защите конституционных полномочий субъектов Российской Федерации по осуществлению права законодательной инициативы» (138696-3).

Регионы чаще подают законопроекты о внесении изменений в существующие законы, а не проекты новых законов. Например, у Архангельской области доля первых составляет 89 % (97 из 109), у Башкортостана – 95 % (221 из 231), у Санкт-Петербурга – 93,8 % (286 из 305). И, видимо, это довольно типичная

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁵ По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма [Электронный ресурс]: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 03.07.2019 № 26-П. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72186172/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁶ Например, 177492-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении ответственности за управление транспортным средством, на ветровом и передних боковых стеклах которого установлены покрытия многократного использования, ограничивающие обзорность с места водителя) – Оренбургская область в 2012 году; 613444-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об организации деятельности заправочных станций для маломерных судов) – Тверская область в 2018 году.

картина, хотя у регионов, которые менее активны в законопроектной деятельности, доля «изменяющих» законопроектов ниже (например, у Чечни 75 % (21 из 28), Свердловской области 68 % (32 из 47))⁷. Косвенно высокая доля законопроектов о внесении изменений может указывать на низкую значимость предлагаемых решений. Но, возможно, что соотношение проектов новых законов и вносящих изменения менялось со временем.

Опираясь на эти рассуждения, были сформулированы следующие гипотезы. Во-первых, авторитарная централизация сильно и негативно повлияла на политически более значимую по форме активность, а именно на обращения в Конституционный суд в силу того, что они воспринимаются как конфликтный способ взаимодействия с федеральным центром. Во-вторых, регионы сохранили за собой возможность ставить вопросы, касающиеся «конституирующих» решений, но стали активнее использовать для этого более нейтральный по форме механизм – подачу законопроектов в Государственную Думу (на федеральный уровень). Это, как ожидается, должно проявиться в изменении долевого распределения обращений в Конституционный суд и законопроектов по тематике государственного строительства как наиболее «конституирующей».

Для эмпирического анализа были использованы данные по обращениям регионов в Конституционный суд и законодательным инициативам на федеральном уровне. Данные были взяты с сайтов Конституционного суда⁸ и Государственной Думы⁹.

Собирались все доступные данные в соответствующих информационных системах – с 1992 года для Конституционного суда и с 1995 года для Государственной Думы по конец 2019 года. Соответственно, из выборки были исключены те регионы, которые или прекратили свое существование в результате объединений, или были вновь образованы, – Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Республика Крым, Севастополь. Всего в выборке присутствуют 83 региона. Данные по объединившимся регионам до их объединения не суммировались.

Обращения регионов в Конституционный суд идентифицировались по решениям суда, потому что сами обращения заявителей труднодоступны¹⁰.

⁷ Отчасти это объясняется наличием законопроектов, которые носят в некотором смысле технический характер. Прежде всего, это «судебные» законопроекты, меняющие конфигурацию и количество судебных участков в регионе. У Свердловской области из 15 «новых» законопроектов 9 как раз про суды. Если их исключить, доля «новых» резко снизится, хотя и останется выше, чем у лидеров.

⁸ Решения Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

⁹ Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2020).

¹⁰ Это привело к недоучету активности регионов, потому что часть обращений отклоняется секретариатом суда по формальным основаниям несоответствия обращения требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Оценить величину недоучета не представляется возможным. Выявление обращений по решениям также повлияло на кодировку времени подачи обращения, потому что в решениях суда

Для оценки тематического перераспределения вопросов между двумя механизмами в динамике все законопроекты и обращения регионов в Конституционный суд были закодированы как относящиеся к одному из пяти тематических блоков – государственное строительство и конституционные права граждан; бюджетное, налоговое, финансовое законодательство; оборона и безопасность; социальная политика; экономическая политика¹¹.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В таблице 1 приведена статистика по общему количеству обращений и поданных законопроектов. Налицо явное доминирование законопроектов в количественном отношении. Часть регионов (15) вообще никогда не обращались в Конституционный суд, по крайней мере, по их обращениям суд не принимал никаких решений.

Таблица 1 / Table 1

Описательные статистики по обращениям субъектов Российской Федерации в Конституционный суд и законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу /
Descriptive statistics on appeals of subjects of the Russian Federation to the Constitutional Court and bills submitted by them to the State Duma

Вид активности	Минимум	Максимум	Сумма	Стандартное отклонение
Обращения регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов (1992–1995)	0	16	263	3,249
Законопроекты, внесенные регионами в Государственную Думу (1995–2019)	15	305	8130	58,512

Источник: в таблицах 1–3 представлены собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹² и Государственной Думы¹³.

Очень вероятно, что такое доминирование является именно российской особенностью. Например, в Италии в период с 2013 по 2020 год регионы 259 раз обращались в Конституционный суд против правительства и подали только 97 законопроектов¹⁴. Важно также отметить, что преобладание в коли-

оно редко указывается, при этом понятно, что процедуры занимают некоторое время. В неочевидных случаях время подачи кодировалось с полугодовым лагом.

¹¹ Есть шестой – ратификация международных договоров Российской Федерации, но регионы не подают таких законопроектов. Такое тематическое деление принято в Государственной Думе, при поступлении законопроекта его относят к одному из них. Часть законопроектов из выборки (1425 из 8130, 17,5 %) не была отнесена ни к одному из блоков, они были закодированы автором по аналогии с остальными (по критериям отнесения к ответственным и профильным комитетам), обращения в Конституционный суд кодировались по соответствию содержания.

¹² Решения Конституционного суда Российской Федерации...

¹³ Система обеспечения законодательной деятельности...

¹⁴ Собственные подсчеты автора по данным сайта *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* – официального издания для публикации правовых и иных актов, в том числе связан-

чественном отношении законопроектного механизма над судебным началось уже в 1990-е годы, то есть в период, когда регионы чувствовали себя более свободно в отношениях с федеральным центром, в том числе в конфликтном измерении.

Общая картина соотносительного распределения количества обращений и законопроектов по годам представлена на рисунке 1 (значения нормализованы в диапазоне от 0 до 100 для облегчения восприятия, сплошная линия представляет законопроекты). На нем можно видеть некоторое сходство в динамических волнах активности регионов.

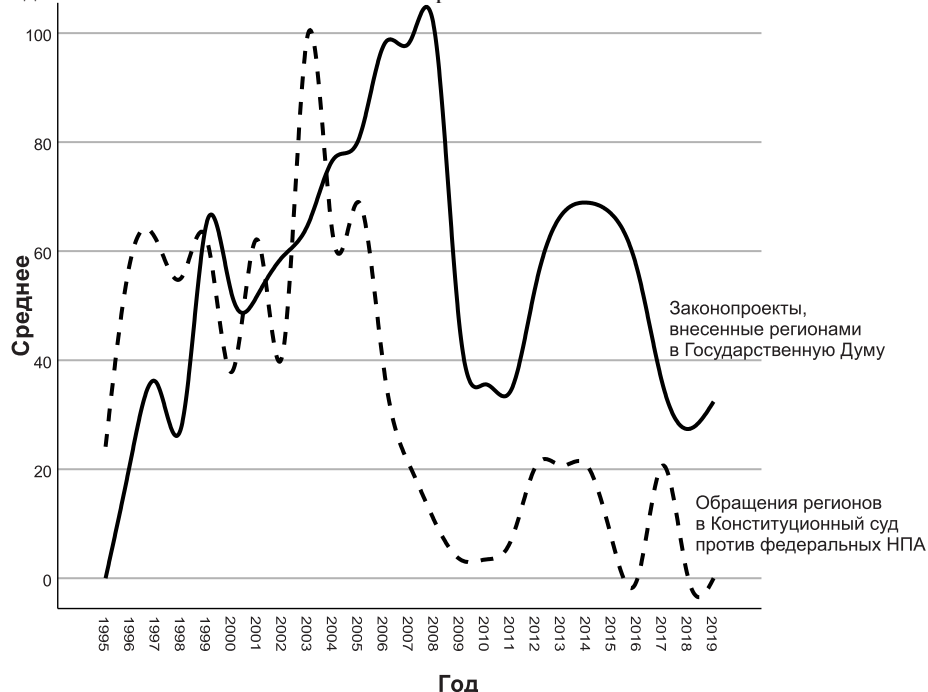


Рис. 1. Количество обращений регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов (НПА) и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (по годам, значения нормализованы от 0 до 100) /

Fig. 1. The number of regional appeals to the Constitutional Court against federal normative legal acts and bills submitted by the regions to the State Duma (by year, values are normalized to range from zero to 100)

Источник: на рисунках 1–3 представлены собственные расчеты автора по данным Конституционного суда¹⁵ и Государственной Думы¹⁶.

ных с Конституционным судом; по законопроектам – поисковая система на сайте сената Итальянской республики. См.: *La Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it> (дата обращения: 07.05.2020); *Banche dati specialistiche* [Электронный ресурс] // Senato della Repubblica: сайт. URL: <http://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do?params.legislatura=18> (дата обращения: 07.05.2020).

¹⁵ Решения Конституционного суда Российской Федерации...

¹⁶ Система обеспечения законодательной деятельности...

Полного наложения нет, но на графике виден лаг, как будто активность по законопроектам следует за активностью по обращениям в Конституционный суд с запаздыванием по времени в разные периоды от одного года до трех лет. Но возможный механизм такого отложенного следования теоретически непонятен, и его существование маловероятно, и, скорее всего, оно вызвано причинами, не имеющими отношения к связи активности по обращениям в Конституционный суд и законодательной инициативы. Собственно, в общей истории динамики есть два ключевых момента времени, которые в первую очередь требуют истолкования: переломы 2005–2006 и 2008–2009 годов. Более четко их значимость видна на рисунке 2.



Рис. 2. Диаграмма рассеяния обращений регионов в Конституционный суд и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (все регионы, 1995–2019 годы) / Fig. 2. Scatter plot of regional appeals to the Constitutional Court and bills submitted by the regions to the State Duma (all regions, 1995–2019)

Исходя из представленных на нем данных – траектории совместного движения по годам использования регионами обоих механизмов (значения натуральные) – можно выделить два основных периода и один промежуточный, переходный.

Первый период – с 1995 по 2005 год – период роста количественной активности регионов по законопроектам и относительно стабильной активности по обращениям в Конституционный суд, хотя и с колебаниями и даже значительным выбросом в 2003 году. Переходный период – с 2006 по 2008 год. В 2006 году происходит резкое падение активности по обращениям с одновременным и довольно резким ростом количества законопроектов. Активность по ним остается рекордной за всю историю в течение трех лет с тем, чтобы тоже сильно упасть в 2009 году. На переходный характер периода 2006–2008 годов указывает, кроме общей экстраординарной активности регионов,

смена лидеров в законопроектной деятельности¹⁷. И с 2009 года по настоящее время можно наблюдать некоторое новое, относительно устойчивое состояние – второй основной период.

Годы этих изменений не совсем совпадают с годами значимых событий. С 2005 года отменяются выборы губернаторов, но в этот год падения обращений в Конституционный суд не происходит. В конце этого же года было принято решение о переезде Конституционного суда в Санкт-Петербург, но фактически он состоялся в 2008 году. Статистика суда не показывает падения общего количества обращений в эти годы: в 2015 году – 14 943, 2006 год – 14 989, а с 2007 года даже начинается рост¹⁸. Новый – пятый – созыв Государственной Думы начинает свою работу с 2008 года, а падение количества законопроектов, внесенных регионами, происходит только в 2009 году.

Тем не менее представляется правдоподобным связать падение активности по обращениям в Конституционный суд, прежде всего, с отменой выборов губернаторов. Задержка с реакцией регионов в один год может быть объяснена инерцией процесса, хотя это не очень сильное объяснение, потому что обращений в суд в целом немного, это «штучный» процесс, который должен быть предметом индивидуализированных решений. Однако объявление в конце 2005 года решения о переезде суда, возможно, было дополнительным значимым сигналом, который региональные элиты истолковали определенным образом.

Дополнительную аргументацию в пользу этого тезиса предоставляет активность обращений в Конституционный суд тех регионов, главы которых остались на своих местах после первой волны обновлений губернаторского корпуса в 2005–2012 годах. Всего таких регионов было 16 (Кынев, 2020, с. 579). Из них 14 (87,5 %) больше в Конституционный суд не обращались. И это непропорционально высокая доля в сравнении с долей всех субъектов Российской Федерации, прекративших обращаться в Конституционный суд с 2006 года – 52 из 83, то есть 62,65 %. Если не учитывать те 16 регионов, главы которых сохранили свои должности, получается 38 из 67, то есть 56,72 % перестали обращаться в Конституционный суд.

В отношении падения активности по законопроектам оправданным представляется объяснение административного свойства, и опирается оно на то обстоятельство, что именно в 2009 году до российских регионов и их администраций докатился экономический кризис: если резкий рост трансфертов регионам в 2008 году был вызван реализацией национальных проек-

¹⁷ В этот период было произведено 1 693 законопроекта, 564,33 в год, при среднегодовом показателе в 325,2 за все время активности с 1995 года (8 130 законопроектов за 25 лет). Корреляционная связь наблюдается между активностью регионов по законопроектам в период до 2005 года включительно и с 2009 года, и она значимая, но очень невысокая – коэффициент 0,271, по обращениям в Конституционный суд по тем же периодам она более выраженная – 0,476 и более значимая, то есть изменение субъектного состава судебной активности не столь значительно, как в законопроектах, но это на фоне общего сильного падения количества обращений в суд.

¹⁸ *Количество обращений в Конституционный Суд РФ по годам* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticNew.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

тов, то в 2009 году дополнительным фактором стал именно кризис (Zubarevich, 2018, р. 371). Соответственно, логика аргумента заключается в том, что в этот период выросла нагрузка прежде всего на региональные органы власти, от которых, как можно предполагать, исходит значительная часть законопроектов. В условиях дефицита временных и кадровых ресурсов они были вынуждены сократить неприоритетные виды деятельности, возможно, это коснулось и законопроектов. Нечто похожее, видимо, происходило и в 2020 году: количество законопроектов регионов упало в марте – мае, в период обострения ситуации с пандемией¹⁹.

Таким образом, именно обращения в Конституционный суд на фоне нарастания авторитарной централизации были секвестрированы регионами в силу их предполагаемой или фактической конфликтности, а направление законопроектов – как более нейтральный и безопасный способ взаимодействия – в количественном отношении или вовсе не было затронуто политическими изменениями, или они повлияли на него в намного меньшей степени.

Проверка второй гипотезы – об изменении с периода 2006–2008 годов долевого распределения обращений в Конституционный суд и законопроектов по тематике государственного строительства как наиболее «конституирующей» – опирается на предположение о стратегической связи в использовании регионами обоих механизмов. Это предположение базируется, во-первых, на общих значимых характеристиках обоих механизмов, указанных выше и, во-вторых, на фиксируемой эмпирической связи в динамике изменений их использования. Изменение активности по законопроектам с 2009 года коррелирует с изменением активности и по обращениям в Конституционный суд. В таблице 2 представлена сводная информация по этим изменениям.

Таблица 2 / Table 2

Активность двух групп регионов по обращениям в Конституционный суд и законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу, по двум периодам, 1995–2005 и 2009–2019 годы, % / Two groups of regions for appeals to the Constitutional Court and bills submitted by them to the State Duma for two periods, 1995–2005 and 2009–2019, %

Группы регионов по законопроектам, внесенным ими в Государственную Думу	Доля регионов	Доля законопроектов		Доля обращений в Конституционный суд	
		1995–2005	2009–2019	1992–2005	2009–2019
Уменьшили активность с 2009 года	55,42	68,72	34,37	63,06	41,46
Увеличили активность с 2009 года	44,58	31,28	65,63	36,94	58,54

В целом торможение по одной активности для части регионов совпадает с торможением по другой и, наоборот, – увеличение активности по одному механизму сопровождается увеличением активности по другому. Собственно,

¹⁹ Информация предоставлена по результатам тестового анализа, в набор анализируемых данных она не попала.

соотношение конфликтной и неконфликтной активностей явно имеет комплексные причины, и они могут быть сильно индивидуализированы по регионам или по группам регионов.

На рисунке 3 представлена диаграмма рассеяния активностей регионов в рамках обоих механизмов за весь период и отдельно (черными маркерами) выделены республики.

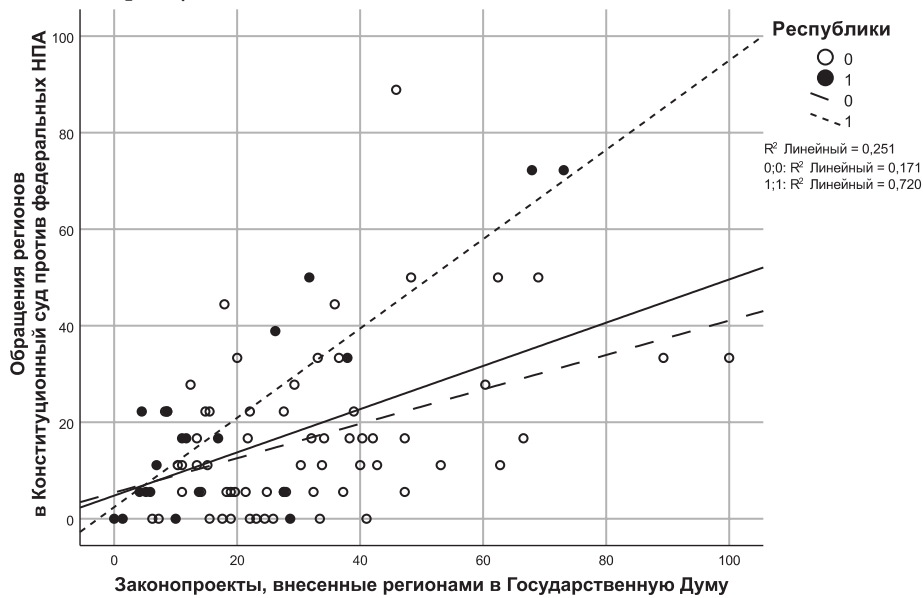


Рис. 3. Диаграмма рассеяния обращений регионов в Конституционный суд против федеральных нормативных правовых актов (НПА) и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (по регионам, 1995–2019, значения нормализованы от 0 до 100) / Fig. 3. Scatter plot of regional appeals to the Constitutional Court against federal normative legal acts and bills submitted by the regions to the State Duma (by regions, 1995-2019, values are normalized to range from zero to 100)

Можно видеть, что по всему массиву регионов R-квадрат невелик – 0,251. Но у республик он составляет 0,720 (коэффициент корреляции 0,848 и высоко значим). Таким образом, если республика малоактивна по одному виду взаимодействия, то она, скорее всего, будет малоактивна и по другому виду. И, наоборот, две верхние черные точки – это Башкортостан и Карелия, которые находятся в числе общенациональных лидеров по обоим механизмам. Для всех остальных регионов, если их рассматривать как группу, такой связи нет. Но можно предполагать ее наличие и в других группах регионов.

После 2009 года происходит переориентация удельного веса тематики государственного строительства в запросах в Конституционный суд и законопроектах, внесенных регионами в Государственную Думу. Сводная информация о распределении представлена в таблице 3.

Таблица 3 / Table 3

Изменения в тематике обращений в Конституционный суд (КС) и законопроектов, внесенных регионами в Государственную Думу (ЗП), по периодам /
Changes in the subject of appeals to the Constitutional Court and bills submitted by the regions to the State Duma by period

Тематика	1995–2005 годы			2009–2019 годы		
	КС, %	ЗП, %	Разница КС и ЗП, процентные пункты	КС, %	ЗП, %	Разница КС и ЗП, процентные пункты
Государственное строитель- ство и права граждан	43,7	38,5	5,2	31,7	45,6	–13,9
Бюджет, налоги и финансы	20,6	21	–0,4	4,9	10,4	–5,5
Оборона и безопасность	4	4,6	–0,6	2,4	4,1	–1,7
Социальная политика	9,5	19,9	–10,4	26,8	14,5	12,3
Экономическая политика	22,1	16	6,1	34,1	25,4	8,7

Если до 2005 года удельный вес тематики государственного строительства в рамках обоих механизмов был почти равным, но все же чуть ниже по законопроектам (43,7 % на 38,5 %), то после 2009 года стало наоборот (31,7 % на 45,6 %). Это смещение может быть индикатором переориентации регионов в логике снижения возможных рисков – уменьшить долю потенциально более острых вопросов по государственному строительству в более конфликтном (судебном) взаимодействии. То, что эта доля не падает до нуля, неудивительно: государственное строительство очень широкая категория, под которую подпадают и совершенно неполитические вопросы.

Для того чтобы скорректировать эту ширину, были дополнительно отобраны обращения и законопроекты, направленные на оспаривание или корректировку базовых для региональных органов власти федеральных законов, конституирующих их от имени федерации²⁰. Логика заключается в ожидании особой чувствительности и регионов, и федерального центра к содержанию этих нормативных правовых актов. Анализ показал, что доля законопроектов по изменению этих законов самая высокая у группы регионов, прекративших направлять запросы в Конституционный суд с 2006 года. Правда, это очень большая группа – 35 регионов, поэтому внутри нее могут быть вариации. И она у них является постоянной и осталась такой же после 2009 года. Серьезно (в два раза) после 2009 года выросла доля таких законопроектов у тех 20 регионов, которые всегда подавали в Конституционный суд, но не были в группе

²⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 22.04.2020); О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/180605/> (дата обращения: 22.04.2020).

лидерами. Но так как количество запросов в суд даже у этой группы сильно упало, то изменение можно трактовать таким образом, как будто регионы пытаются решить те же проблемы через внесение в Государственную Думу законопроектов, то есть сменили инструмент. И, наоборот, до 2008 года активнее всех (в долевом отношении к своей активности) поправки в указанные федеральные законы готовили регионы, которые никогда не подавали в Конституционный суд, они же сильнее всего ограничили такую активность после 2008 года. Другими словами, раньше они действовали через законопроекты, но смена политического климата заставила их снизить конфликтность и по законопроектной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный анализ подтвердил на новом материале имеющиеся в литературе утверждения о продолжающейся активности регионов по отстаиванию своих интересов на федеральном уровне с помощью различных инструментов, несмотря на политические изменения, угнетающие их политическую субъектность. Совместный анализ использования российскими регионами двух механизмов взаимодействия с федеральным центром позволил увидеть более нюансированную картину их поведения. Они в целом отреагировали на процесс авторитарной централизации резким снижением активности в более политически значимом по форме механизме – обращениях в Конституционный суд – в силу того, что он воспринимается как слишком конфликтный способ взаимодействия. При этом субъекты Российской Федерации не отказались от возможности поднимать вопросы, касающиеся самого устройства отношений между центром и регионами, а не только административно-исполнительского свойства. Но региональные элиты стали активнее использовать для этого более нейтральный по форме механизм – внесение законопроектов в Государственную Думу.

Данный анализ, безусловно, не является исчерпывающим и лишь приоткрывает возможности для более масштабного и систематического анализа функционирования рассмотренных механизмов взаимодействия разных уровней власти в России. Продуктивными направлениями развития темы могут стать анализ активности не всей совокупности регионов, а их отдельных групп, а также более точное понимание содержания тех вопросов, которые задают регионы в обращениях и законопроектах. Также представляется важным углубление темы многоуровневости использования по крайней мере одного из этих механизмов. В Конституционный суд направляют обращения и другие публично-правовые образования, участвующие в многоуровневом управлении, а именно муниципалитеты. В информационной системе Конституционного суда они доступны с 2002 года, и до конца 2019 года их насчитывается 122, из них 111 поданы против федеральных законов. Всего подавали обращения 78 муниципальных образований из 45 регионов, в том числе тех, которые сами никогда не оспаривали федеральные акты. Львиная доля (77,5 %) обращений муниципалитетов направлена уже после 2009 года, когда региональная активность резко снизилась. Соответственно,

возникают вопросы, например, насколько эти муниципальные образования самостоятельны в своих действиях, насколько и как эта активность связана с активностью регионов.

В более общем плане продолжающаяся активность субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по использованию рассматриваемых механизмов явно свидетельствует об отклонении России от условной авторитарно-иерархической модели многоуровневого управления. Очевидно, что регионы воспринимают центр в качестве субъекта, но обратного признания нет, а соответственно они не имеют возможности субъектного участия в определении политических курсов на уровне страны, а внутри региона сильно ограничены в принципиальных для федерального центра вопросах.

Но если в авторитарно-иерархической модели качество исполнения приказов «сверху» должно интерпретироваться как обусловленное техническими причинами на местах (компетентность исполнителей, ресурсы и их использование), то активность регионов в инициировании законопроектов и (ранее) в обращениях в Конституционный суд вызвана их представлением, что причины проблем в федеральных правилах. В результате эти механизмы, видимо, работают как инструмент «прощупывания» пределов возможного в отношениях с федеральным центром.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ), проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)».

Библиографический список

Бусыгина И. М., Филиппов М. Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 3. С. 6–19. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-3-6-19.

Кынев А. В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. 1030 с.

Панов П. В. Институт губернатора в современной России: основные этапы истории // Губернаторский корпус в условиях трансформации политической системы Российской Федерации / Под ред. Я. Г. Ашихминой, П. В. Панова, О. Б. Подвинцева. Пермь: Перм. науч. центр УрО РАН, 2014. С. 9–25.

Стародубцев А. В. Пересмотр федеративного контракта в России: случай Чеченской Республики // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2017. № 1. С. 59–67.

Сулимов К. А. Баланс versus дисбаланс вокруг этнических региональных автономий // Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / Под ред. П. В. Панова. М.: Полит. энцикл., 2017. С. 31–59.

Титков А.С. Конституционный Суд в отношениях Центра с регионами // Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» / Под ред. Н. В. Петрова. М.: Гендальф, 2001. С. 259–265.

Alcantara C., Broschek J., Nelles J. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy // *Territory, Politics, Governance*. 2016. Vol. 4, № 1. P. 33–51. DOI: 10.1080/21622671.2015.1047897.

Clarkson S. Multi-modal governance in North America // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, M. Zürn, S. Wälti. Cheltenham: Edgar Elgar, 2010. P. 279–291.

Courts in federal countries: Federalists or unitarists? / Ed. by N. Aroney, J. Kincaid. Toronto: University of Toronto Press, 2017. 583 p.

Gandhi J., Noble B., Svolik M. Legislatures and legislative politics without democracy // *Comparative Political Studies*. 2020. Vol. 53, № 9. P. 1359–1379. DOI: 10.1177/0010414020919930.

Harguindéguy J.-B., Sola Rodríguez G., Cruz Díaz J. Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies // *Territory, Politics, Governance*. 2018. Vol. 8, № 2. P. 222–240. DOI: 10.1080/21622671.2018.1557073.

Hooghe L., Marks G., Schakel A. *et al.* Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance. Vol. I. Oxford: Oxford University Press, 2016. 708 p. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001.

Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state. But how? Types of multi-level governance // *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97, № 2. P. 233–243.

Khalikova Yu. Constitutional review and dissenting opinions in nondemocracies: An empirical analysis of the Russian constitutional court, 1998–2018 // *Journal of Economic Sociology*. 2020. Vol. 21, № 3. P. 129–150. DOI: 10.17323/1726-3247-2020-3-129-150.

Mueller S., Mazzoleni O. Regionalist protest through shared rule? Peripherality and the use of cantonal initiatives in Switzerland // *Regional and Federal Studies*. 2016. Vol. 26, № 1. P. 45–71. DOI: 10.1080/13597566.2015.1135134.

Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia / Ed. by K. A. Daniell, A. Kay. Acton, Australian Capital Territory: ANU Press, 2017. 474 p. DOI: 10.22459/mg.11.2017.

Noble B. Regional legislatures and national lawmaking // *The Journal of Legislative Studies*. 2019. Vol. 25, № 1. P. 143–147. DOI: 10.1080/13572334.2019.1570597.

Noble B., Schulmann E. Not just a rubber stamp: Parliament and lawmaking // *The new autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia* / Ed. by D. Treisman. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. P. 49–82.

Obydenkova A. Multi-level governance in post-Soviet Eurasia: Problems and promises // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, M. Zürn, S. Wälti. Cheltenham: Edgar Elgar, 2010. Cheltenham: Edgar Elgar, 2010. P. 292–308.

Paneyakh E., Rosenberg D. The courts, law enforcement, and politics in Russia // *The New autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia* / Ed. by D. Treisman. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. P. 217–248.

Pellegrina L. D., Garoupa N. Choosing between the government and the regions: An empirical analysis of the Italian constitutional court decisions // *European*

Journal of Political Research. 2013. Vol. 52, № 4. P. 558–580. DOI: 10.1111/1475-6765.12003.

Petrov N., Nazrullaeva E. Regional elites and Moscow // The new autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia / Ed. by D. Treisman. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018. P. 109–136.

Shakel A. H. Applying multilevel governance // Handbook of research methods and applications in political science / Ed. by H. Keman, J. Woldendorp. Cheltenham: Edgar Elgar, 2016. P. 97–110.

Shakel A. H., Hooghe L., Marks G. W. Multilevel governance and the state // Oxford handbook on the transformation of the state / Ed. by S. Leibfried, E. Huber, J. Stephens. Oxford: OUP, 2015. P. 269–285.

Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: Regional competition, lobbying, and federal priorities // Post-Soviet Affairs. 2016. Vol. 33, № 2. P. 1–15. DOI: 10.1080/1060586X.2016.1163826.

Stein M. B., Turkewitsch L. Multi-level governance in Canadian and American intergovernmental relations // Handbook on multi-level governance / Ed. by H. Enderlein, M. Zürn, S. Wälti. Cheltenham: Edgar Elgar, 2010. P. 184–200.

Zubarevich N. Regional and local government // Russia. Strategy, policy and administration / Ed. by I. Studin. L.: Palgrave Macmillan, 2018. P. 367–380. DOI: 10.1057/978-1-137-56671-3_32.

Информация об авторе

Сулимов Константин Андреевич – канд. полит. наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН «Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

ORCID: 0000-0003-4277-3135

Researcher ID: N-9455-2018

Электронный адрес: k.sulimov@psu.ru

Статья получена 1 ноября 2020 года

UDC 321.7:342

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576

LAWSUIT VS AMENDMENT: RUSSIAN REGIONS ACTIVITY DYNAMICS IN USING CONSTITUTIONAL COURT APPEALS AND LEGISLATIVE INITIATIVES AT FEDERAL LEVEL

Konstantin Sulimov

Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-4277-3135

Researcher ID: N-9455-2018

E-mail: k.sulimov@psu.ru

For citation:

Sulimov, K. A. (2020), "Lawsuit vs amendment: Russian regions activity dynamics in using Constitutional Court appeals and legislative initiatives at federal level", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 556–576, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-556-576.

Introduction: Russian regions use two mechanisms of interaction with the federal center – appeals to the Constitutional Court and legislative initiative at the federal level. Both mechanisms have important common characteristics – publicity, formal procedures with relatively low participation costs, and a common basic function - changing federal legislation.

Objectives: to determine the nature of the influence of the authoritarian centralization of the 2000s on the use of these mechanisms by the regions.

Methods: collection of data set on the use of interaction mechanisms, comparative analysis, correlation analysis.

Results: significant differences were revealed in the general dynamics of regional activity and in the dynamics of individual regions and groups of regions; three periods in the use of these mechanisms by the regions have been identified, mid-1990s – 2005, 2005–2008 (transitional) and 2009–2019; there is a redistribution of thematically "sensitive" issues between the two mechanisms.

Conclusions: authoritarian centralization influenced the use of both mechanisms by the regions: the activity on appeals to the Constitutional Court sharply decreased; this drop was partially compensated by another mechanism – the share of bills on the subject of state building increased.

Keywords: regionalism; constitutional court; bills; conflict; agency; regions; multi-level politics; Russia

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was carried out at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences and was supported within the grant provided by the Russian Science Foundation (RSF), project no. 19-18-00053 "Subnational regionalism and dynamics of multi-level politics (Russian and European practices)".

References

Busygina, I. M. and Filippov, M. G. (2020), "About the benefits of failure: Russian experience for the comparative federalism research", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 14, no. 3, pp. 6–19, doi: 10.17072/2218-1067-2020-3-6-19.

Kynev, A. V. (2020), *Gubernatory v Rossii: mezhdru vyborami i naznacheniyami* [Governors in Russia: Between elections and appointments], Fond "Liberal'naya missiya", Moscow, Russia.

Panov, P. V. (2014), "The governor's institute in modern Russia: The main stages of history", in Ashikhmina, Ya. G., Panov, P. V. and Podvintsev, O. B. (eds.), *Gubernatorskii korpus v usloviyakh transformatsii politicheskoi sistemy Rossiiskoi Federatsii*

[Governors in the transformation of the political system of the Russian Federation], Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (PFRC UB RAS), Perm, Russia, pp. 9–25.

Starodubtsev, A. V. (2017), “Revision of the federal contract in Russia: The case of the Chechen Republic”, *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 1, pp. 59–67.

Sulimov, K. A. (2017), “Balance versus disbalance around ethnic regional autonomies”, in Panov, P. V. (ed.), *Balansiruya prityazaniya: etnicheskie regional'nye avtonomii, tselostnost' gosudarstva i prava etnicheskikh men'shinstv* [Balancing claims: Ethnic regional autonomies, state integrity, and the rights of ethnic minorities], ROSSPEN, Moscow, Russia, pp. 31–59.

Titkov, A. S. (2001), “Constitutional Court in relations between the Center and the regions”, in Petrov, N. V. (ed.), *Regiony Rossii v 1999 g.: Ezhegodnoe prilozhenie k “Politicheskomu al'manakhu Rossii”* [Regions of Russia in 1999: Annual supplement to the “Political almanac of Russia”], Gandalf, Moscow, Russia, pp. 259–265.

Alcantara, C., Broschek, J. and Nelles, J. (2016), “Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy”, *Territory, Politics, Governance*, vol. 4, no. 1, pp. 33–51, doi: 10.1080/21622671.2015.1047897.

Clarkson, S. (2010), “Multi-modal governance in North America”, in Enderlein, H., Zürn, M. and Wälti, S. (eds.), *Handbook on multi-level governance*, Edgar Elgar, Cheltenham, UK, pp. 279–291.

Aroney, N. and Kincaid, J. (eds.) (2017), *Courts in federal countries: Federalists or unitarists?*, University of Toronto Press, Toronto, Canada.

Gandhi, J., Noble, B. and Svolik, M. (2020), “Legislatures and legislative politics without democracy”, *Comparative Political Studies*, vol. 53, no. 9, pp. 1359–1379, doi: 10.1177/0010414020919930.

Harguindéguy, J.-B., Sola Rodríguez, G. and Cruz Díaz, J. (2018), “Between justice and politics: The role of the Spanish Constitutional Court in the state of autonomies”, *Territory, Politics, Governance*, vol. 8, no.2, pp. 222–240, doi: 10.1080/21622671.2018.1557073.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. et al. (2016), *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford, UK, doi:10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001.

Hooghe, L. and Marks, G. (2003), “Unraveling the central state. But how? Types of multi-level governance”, *American Political Science Review*, vol. 97, no. 2, pp. 233–243.

Khalikova, Yu. (2020), “Constitutional review and dissenting opinions in non-democracies: An empirical analysis of the Russian constitutional court, 1998–2018”, *Journal of Economic Sociology*, vol. 21, no 3, pp. 129–150, doi: 10.17323/1726-3247-2020-3-129-150.

Mueller, S. and Mazzoleni, O. (2016), “Regionalist protest through shared rule? Peripherality and the use of cantonal initiatives in Switzerland”, *Regional and Federal Studies*, vol. 26, no. 1, pp. 45–71, doi: 10.1080/13597566.2015.1135134.

Daniell, K. A. and Kay, A. (eds.) (2017), *Multi-level governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*, ANU Press, Acton, Australian Capital Territory, Australia, doi: 10.22459/mg.11.2017.

Noble, B. (2019), "Regional legislatures and national lawmaking", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 143–147, doi: 10.1080/13572334.2019.1570597.

Noble, B. and Schulmann, E. (2018), "Not just a rubber stamp: Parliament and lawmaking", in Treisman, D. (ed.), *The New autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., US, pp. 49–82.

Obydenkova, A. (2010), "Multi-level governance in post-Soviet Eurasia: Problems and promises", in Enderlein, H., Zürn, M. and Wälti, S. (eds.), *Handbook on multi-level governance*, Edgar Elgar, Cheltenham, UK, pp. 292–308.

Paneyakh, E. and Rosenberg, D. (2018), "The courts, law enforcement, and politics in Russia", in Treisman, D. (ed.), *The New autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., US, pp. 217–248.

Pellegrina, L. D. and Garoupa, N. (2013), "Choosing between the government and the regions: An empirical analysis of the Italian constitutional court decisions", *European Journal of Political Research*, vol. 52, no.4, pp. 558–580, doi: 10.1111/1475-6765.12003.

Petrov, N., and Nazrullaeva, E. (2018), "Regional elites and Moscow", in Treisman, D. (ed.), *The New autocracy: Information, politics, and policy in Putin's Russia*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., US, pp. 109–136.

Schakel, A. H. (2016), "Applying multilevel governance", in Keman, H. and Woldendorp, J. (eds.), *Handbook of research methods and applications in political science*, Edgar Elgar, Cheltenham, UK, pp. 97–110.

Schakel, A. H., Hooghe, L. and Marks, G. W. (2015), "Multilevel governance and the state", in Leibfried, S., Huber, E. and Stephens, J. (eds.), *Oxford handbook on the transformation of the state*, OUP, Oxford, UK, pp. 269–285.

Sharafutdinova, G. and Turovsky, R. (2016), "The politics of federal transfers in Putin's Russia: Regional competition, lobbying, and federal priorities", *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, no. 2, pp. 1–15, doi: 10.1080/1060586X.2016.1163826.

Stein, M. B. and Turkewitsch, L. (2010), "Multi-level governance in Canadian and American intergovernmental relations", in Enderlein, H., Zürn, M. and Wälti, S. (eds.), *Handbook on multi-level governance*, Edgar Elgar, Cheltenham, UK, pp. 184–200.

Zubarevich, N. (2018), "Regional and local government", in Studin, I. (ed.), *Russia. Strategy, policy and administration*, Palgrave Macmillan, London, UK, pp. 367–380, doi: 10.1057/978-1-137-56671-3_32.

Received November 1, 2020

УДК 323.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-577-594

ВКЛЮЧЕННЫЕ ИЛИ НЕВКЛЮЧЕННЫЕ: ЯЗЫКИ МЕНЬШИНСТВ В ТЕКСТАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ПОЛИЭТНИЧЕСКИХ РЕГИОНАХ РОССИИ

Е. Ю. ФИЛИПОВА

Европейский университет в Санкт-Петербурге, г. Санкт-Петербург, Россия

Для цитирования:

Филиппова Е. Ю. Включенные или невключенные: языки меньшинств в текстах государственных программ в полиэтнических регионах России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 577–594. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-577-594.

Введение: включение языкового вопроса в институциональную повестку – чрезвычайно актуальная проблема для российского контекста в условиях множественности проживающих в стране этнических групп, владеющих родным языком. Однако такое включение может быть реализовано в разной степени и в различных формах, например, в разрезе тематических государственных программ. В исследовании предпринята попытка определить спектр вариативности практик включения языков этнических меньшинств в тексты тематических государственных программ в полиэтнических регионах России.

Цель: выявление модели включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ, действующих в полиэтнических российских регионах, осмысление масштабов существующей вариативности с учетом этнолингвистической структуры населения этих регионов.

Методы: кроссрегиональный контент-анализ действующих в российских полиэтнических регионах тематических государственных программ.

Результаты: определено наличие кроссрегиональной вариативности включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ трех видов: в сфере национальной политики, в сфере образования и в отношении сохранения, развития и изучения языков региона. Выявлено четыре модели включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ: «всеохватная», «титально-ориентированная», «приоритетно-выборочная» и «игнорирующая». Зафиксировано отсутствие устойчивой взаимосвязи между спецификой этнонациональной структуры населения российских регионов и вариативностью упоминаемости языков в текстах тематических государственных программ.

Выводы: вариативность включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ на уровне субъектов Российской Федерации проявляет себя в аспектах широты и глубины охвата языковой тематики и нуждается в проведении дополнительного раунда исследования посредством качественного сравнительного анализа небольшого количества случаев.

Ключевые слова: языковая политика; языковой режим; полиэтнические регионы; этнические меньшинства; языки; государственные программы

ВВЕДЕНИЕ

Языковая политика, определяемая Н. М. Мухарямовым как «проведение определенного курса, опирающегося на процедуры принятия решений, которые регулируют весь круг связанных с применением языка вопросов»

(Мухарьямов, 2017, с. 680), включает в себя формулирование документов стратегического планирования. К ним в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ относятся государственные программы субъектов Российской Федерации. В условиях этнолингвистического разнообразия, которое свойственно составу российского населения как в этнических региональных автономиях (национальных республиках, автономных округах и автономной области), так и в «обычных» субъектах (краях, областях, городах федерального значения), для органов государственной власти актуализируется вопрос включения языкового компонента в институциональную повестку, в том числе в тексты тематических государственных программ (Панов, 2019). Очевидно, что варианты такого включения могут быть различны, и их спектр может содержать как упоминание в тексте программы этнической группы без конкретизации относительно языка, так и упоминание родного языка конкретной этнической группы. Кроме этого, вариативность упоминания может выражаться в количестве этнических групп и ассоциированных с ними языков: речь может идти только о титульной группе, о нескольких или обо всех этнических меньшинствах, проживающих в регионе. При этом предположим, что выбор варианта включения языкового компонента в текст документов стратегического планирования обуславливается прежде всего этнолингвистической структурой населения региона: доля представителей этнического меньшинства может определять вероятность включения языка этого меньшинства в тексты государственных программ субъекта Российской Федерации. Настоящее исследование направлено на выявление моделей включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ, действующих в полиэтнических российских регионах, осмысление масштабов существующей вариативности с учетом этнолингвистической структуры населения этих регионов.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Концептуальное осмысление проблем, связанных с политизацией лингвистического измерения этничности в многосоставных государствах, нашло отражение в ряде понятий, ключевые из которых – «языковая политика» и «языковой режим» (Борисова, 2017; Kubota, 2016; Gazzola, 2014). Эти понятия тесно связаны между собой содержательно: в зависимости от того, насколько широко или узко определяется одно из них, сужаются или расширяются смысловые границы второго.

Содержательную связь между обозначенными понятиями следует продемонстрировать, отталкиваясь от концепта «языковой режим». Поскольку универсального понимания языкового режима в научном дискурсе не сложилось, условно можно выделить два крупных направления. Представители, размышляющие в логике первого направления (среди которых, например, А. Карла), склонны определять языковой режим в качестве совокупности

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 10.10.2020).

всех публичных практик по поводу языкового вопроса и, в конечном итоге, как разновидность социально-политического порядка, находящегося в состоянии постоянной динамики (Carla, 2007; Boran, 2003; May, 2003). Второе условное направление, представительницей которого выступает Э. Лю, характеризуется более узким пониманием языкового режима как констелляцию нормативных правил, регулирующих использование языков в сообществе (Liu, 2015; Agarin, 2014; Pool, 1996; Liu and Ricks, 2012). В этом смысле понятие языкового режима, акцентируя внимание на институциональной стороне вопроса, фактически сливается с понятием языковой политики, оставляя за пределами, например, акторные взаимодействия по поводу оспаривания принятых и / или принимаемых правил. В промежуточной логике, но, как представляется, в большей степени тяготея ко второму направлению, находятся концептуальные разработки таких авторов, как Л. Кардинал и С. Зоннтаг (Cardinal, 2012; Cardinal and Sonntag, 2015; Sonntag and Turin, 2019). Предлагая рассматривать языковой режим через совокупность функционального, символического и политико-правового измерений, Л. Кардинал осуществляет попытку встроить нормативный аспект языкового режима в политико-идентитарный контекст, что, однако, все равно не позволяет объяснить связанность практик воспроизводства и регулирования языка(-ов) в сообществе (Cardinal, 2012; Cardinal and Denault, 2007; Борисова, 2016а).

Осмысляя оба полюса существующей дискуссии, можно отметить, что второе направление оказывается способным решать конкретные задачи, возникающие в этнополитических исследованиях, более методологически проясненным и успешным образом, чем первое («широкое») направление. С другой стороны, одновременно с этим в силу своей эмпирической рестриктивности такой подход оставляет за пределами те объяснения этнополитических феноменов, которые в конечном счете могут повлиять на непротиворечивую сборку исследовательских паззлов. За эмпирическую рестриктивность это направление дискуссии обоснованно критикует, например, Н. В. Борисова, отмечая, что «подход, предлагаемый Э. Лю, отличает нормативизм, поскольку она определяет языковой режим исключительно как “правила, регулирующие использование языка в сообществе”» (Борисова, 2017, с. 11). Не маркируя и не подразумевая исследовательскую несостоятельность «узкого» подхода к концептуализации языкового режима, такая критика дает основания для активной разработки и углубления теоретической дискуссии. В рамках этой разработки Н. В. Борисова предлагает рассматривать языковой (территориальный) режим и языковую преференциальную политику как связанные, но при этом легко различимые эмпирически и разграничиваемые концептуально феномены. В данной логике под языковым режимом предлагается понимать «систему специальных институциональных соглашений по вопросам использования языка, которые устанавливают образцы взаимодействий между членами регионального сообщества» (Borisova and Sulimov, 2017, p. 371). Под языковой преференциальной политикой, в свою очередь, понимается такой политический курс по поводу связанных с языками вопросов, который в процессе институционализации влечет за собой конструирование и функционирование языковых режимов различных типов (Борисова, 2016b,

с. 94). Представляется, что при этом варианте концептуализации становится возможным, с одной стороны, преодолеть эмпирическую рестриктивность определений и, с другой – сохранить их дескриптивный и объяснительный потенциал, не ориентируясь, в логике Дж. Сартори, на чересчур высокую степень абстрактности для осмысления вполне конкретных эмпирических явлений. В теоретическом отношении настоящая статья ориентирована на указанную концептуальную логику.

Теоретический каркас, организованный понятиями языкового режима и языковой политики, позволяет определить место и значимость документов стратегического планирования в совокупности политических практик, связанных с языковыми вопросами. Руководствуясь предложенной концептуальной логикой, разработку и функционирование таких документов в полиэтнических региональных сообществах можно рассматривать в качестве одного из направлений языковой преференциальной политики. Важно при этом, что от степени включенности языкового компонента в содержательную часть документов наряду с другими факторами зависит тип языкового территориального режима, формируемого в сообществе. С одной точки зрения, понятно, что само по себе включение / невключение того или иного языка этнического меньшинства в рамки содержания тематической государственной программы на региональном уровне вовсе не означает реализацию шага в сторону эксклюзивной языковой политики и связанного с ней языкового режима. С другой точки зрения, комплексность и системность языковой политики как целенаправленного курса предполагает значимость всех компонентов этого курса в конstellациях друг с другом для гармонизации межэтнических отношений в сообществе и в конечном итоге для реализации инклюзивного языкового режима. Это обстоятельство обуславливает исследовательский фокус, направленный на кроссрегиональный сравнительный анализ практик включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ, и подчеркивает его значение для осмысления эффектов языковой преференциальной политики в полиэтнических субъектах Российской Федерации.

Как аргументированно отмечает П. В. Панов, в российском этнополитическом контексте заложен «мощный потенциал для вариативности присутствия “вопроса о языках” меньшинств в публичной и институциональной повестках» (Панов, 2019, с. 112). В составе Российской Федерации находятся субъекты, которые можно определить в качестве этнических региональных автономий в силу их особого статуса (например, национальные республики, большинство из которых содержит в своем названии этноним титульной этнической группы, а в своем составе – значимую по численности этническую группу) (Панов и Филиппова, 2015; Рапов, 2016; Шкель, 2019). Более того, даже в составе населения неэтнических по статусу российских регионов обнаруживается ситуация множественности присутствия разных этнолингвистических групп, многие из которых обладают выраженной этнической идентичностью, время от времени артикулируемой в публичном пространстве (Тишков, 2019; Дробижева, 2013). Индикатором актуализации этого потенциала выступает включение языкового вопроса в тексты тематических государственных программ, принимаемых органами власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос о кроссрегиональной вариативности действующих в российских регионах тематических государственных программ в разрезе этнолингвистического компонента при этом пока представляет собой исследовательскую лакуну, нуждающуюся в постепенном заполнении.

В настоящей статье предпринята попытка определить спектр кроссрегиональной вариативности практик включения языков этнических меньшинств в тексты тематических государственных программ в полиэтнических регионах России. Результатом сбора эмпирических данных для проведенного исследования стало создание секции «Государственные программы субъектов РФ в сфере политики в отношении языковых меньшинств» в рамках базы данных «Языковые меньшинства и языковая политика в регионах России»². «Регион – языковое меньшинство» выступает единицей наблюдения в границах созданной базы данных; база данных содержит 532 единицы наблюдения во всех субъектах Российской Федерации. Под языковыми меньшинствами при этом понимаются такие этнические группы, которые были выявлены по результатам проведения Всероссийской переписи населения в 2010 году. Тематическая секция базы, посвященная государственным программам, состоит из нескольких компонентов. При ее создании были проанализированы тексты трех видов государственных программ субъектов Российской Федерации как особого типа документов стратегического планирования:

- 1) отдельные государственные программы (или подпрограммы в других программах) субъектов Российской Федерации, направленные на сохранение, развитие, изучение языков региона (всего 8 программ / подпрограмм);
- 2) отдельные государственные программы (или подпрограммы в других программах) субъектов Российской Федерации в отношении сферы образования (всего 85 программ / подпрограмм);
- 3) отдельные государственные программы (или подпрограммы в других программах) субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики (всего 84 программы / подпрограммы).

Полный перечень проанализированных государственных программ включил в себя 177 случаев. Тексты программ были исследованы с помощью контент-анализа в соответствии со специально разработанной авторской методологией в границах кроссрегиональной компаративистской перспективы.

В отношении *государственных программ, направленных на сохранение, развитие, изучение языков региона*, оценивались следующие параметры. Во-первых, был осуществлен поиск упоминания языка этнической группы в тексте программы в любом контексте, во-вторых, в тексте государственной программы в перечне мероприятий или иных ее частях (показатели результатов, правила субсидирования и пр.). Первый шаг, таким образом, был призван выявить значимость языков этнических меньшинств, проживающих в конкретном субъекте Российской Федерации, для текста программы, в то время

² В создании тематической секции «Государственные программы субъектов РФ в сфере политики в отношении языковых меньшинств» принимали участие К. А. Сулимов и Е. Ю. Филиппова, в создании базы данных в целом – Н. В. Борисова, П. В. Панов, К. А. Сулимов, Е. Ю. Филиппова, Э. Ю. Минаева, К. В. Таркашева.

как второй шаг, более углубленно, – включенность этих языков в спектр конкретных декларируемых действий. И первый, и второй параметры для внесения в базу данных были закодированы в дихотомической логике (1 – «да», т. е. «упоминается»; 0 – «нет», т. е. «не упоминается»). В-третьих, был осуществлен поиск упоминаний организаций, в названии которых присутствует этнический компонент. Если в тексте документа обнаруживалась некоммерческая организация среди участников программы, этому случаю присваивалось значение «1», если некоммерческая организация просто упоминалась в программе (не среди участников) – «2»; государственному (муниципальному) учреждению в списке участников программы присваивалось значение «3», упоминанию такого учреждения в тексте программы (не среди участников) – значение «4». Наконец, в качестве дополнительной текстовой переменной были зафиксированы названия ключевых исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отвечающих за реализацию политики.

Отдельные государственные программы (или подпрограммы в других программах) субъектов Российской Федерации в отношении сферы образования были оценены в сходной логике, но с некоторыми дополнениями. Первым шагом было принципиально важно определить наличие в тексте программы этнокультурного компонента, поскольку сама по себе программа в сфере образования (в отличие от специализированных языковых программ) не означает значимость для нее этничности. Наличие такого компонента кодировалось как «1», в то время как отсутствие – «0». Далее были проанализированы и оценены в дихотомической логике упоминание меньшинства в тексте государственной программы в любом контексте, упоминание языка этнической группы в тексте государственной программы в любом контексте и так же, как в случае с языковыми программами, упоминание этнических организаций и упоминание языков в перечне мероприятий. В этой части анализа в отличие от части, связанной с государственными программами, направленными на сохранение, развитие, изучение языков региона, важным было фиксировать как упоминание языков, так и упоминание этнических групп без акцентуации их этнолингвистической особенности: такие нюансы могут свидетельствовать о разной степени глубины / проработанности языковой политики в разрезе институциональной повестки.

Аналогичным образом были проанализированы и закодированы *тексты документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики*.

Следует подчеркнуть, что тематическая секция базы данных включила в себя тексты государственных программ, действующих на осень 2020 года. Консолидированный открытый источник, который объединил бы в себе полный перечень региональных программ в исследуемом виде со всеми актуальными дополнениями и изменениями, в свободном доступе отсутствует. Поэтому источниками, в которых был осуществлен поиск государственных программ, выступили официальные сайты соответствующих министерств (например, государственные программы по образованию – на сайте министерства образования и науки региона), справочно-правовые системы, предо-

ставляющие полнотекстовый доступ к программам («Гарант», «Техэксперт»), а также официальные порталы субъектов Российской Федерации (не конкретных министерств, а субъектов в целом).

Теоретическое ожидание, сформулированное до проведения анализа эмпирического материала, ассоциировалось с тем, что в разных регионах России существует вариативность моделей включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ. При этом предполагалось, что такая вариативность в первую очередь может быть связана со спецификой этнолингвистической структуры населения российских регионов. Исследователи языковой политики многократно подчеркивали и эмпирически подтверждали значимость структурного фактора в лице состава населения региона для реализации политического курса в отношении языков меньшинств (Таркашева, 2019). Так, например, Э. Лю с помощью количественного анализа языковых режимов в азиатских государствах (с применением качественных методов в рамках case-study для Малайзии и Сингапура) за период с 1945 по 2005 годы подтвердила свою гипотезу о влиянии уровня этнолингвистической гетерогенности в обществе на выбор правительством того или иного типа языкового режима (Liu, 2015). Это умозаключение кажется рациональным и уместным переложить на более конкретный и специфический контекст и ожидать, что доля представителей этнического меньшинства может определять вероятность включения языка этого меньшинства в тексты государственных программ субъекта Российской Федерации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проведенный анализ отдельных *государственных программ (или подпрограмм в других программах) субъектов Российской Федерации, направленных на сохранение, развитие, изучение языков региона*, позволил обнаружить низкую степень распространенности документов стратегического планирования такого типа. Из 85 субъектов Российской Федерации отдельные программы, связанные с языковой проблематикой, действуют лишь в республиках Татарстан³, Бурятия⁴, Башкортостан⁵, Тыва⁶, причем в Башкортостане

³ Об утверждении Государственной программы «Сохранение, изучение и развитие государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан на 2014–2022 годы» [Электронный ресурс]: Постановление Каб. министров Респ. Татарстан от 25.10.2013 № 794. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463305579> (дата обращения: 15.09.2020).

⁴ Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Сохранение и развитие бурятского языка в Республике Бурятия» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Респ. Бурятия от 23.06.2014 № 289. URL: <http://docs.cntd.ru/document/422454709> (дата обращения: 15.09.2020).

⁵ Об утверждении государственной программы «Сохранение и развитие государственных языков Республики Башкортостан и языков народов Республики Башкортостан» и внесении изменений в некоторые решения Правительства Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Респ. Башкортостан от 17.09.2018 № 395. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550170767> (дата обращения: 15.09.2020).

⁶ Об утверждении государственной программы Республики Тыва «Развитие тувинского языка на 2017–2020 годы» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Респ. Тыва от 07.04.2017 № 152. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446197328> (дата обращения: 15.09.2020).

такая программа была принята позже остальных регионов – в 2018 году. Подпрограммы по языковой тематике включены в тексты государственных программ по образованию в качестве подразделов в республиках Дагестан и Северная Осетия, в текст государственной программы по гармонизации межэтнических отношений – в Удмуртской Республике. В 2018 году в Республике Коми была принята региональная программа «Сохранение и развитие государственных языков Республики Коми (2019–2024 гг.)»⁷, в тексте которой встречается множественное упоминание коми языка, в то время как остальные языки и этнические группы упоминаются исключительно обобщенно как «государственные языки Республики Коми». Кроме этого, обнаружилось, что в ряде российских регионов действовали государственные языковые программы, однако не были продлены на актуальный период. Среди этих случаев: Республика Адыгея (действовала программа «Сохранение и развитие государственных языков Республики Адыгея и других языков в Республике Адыгея на 2011–2015 годы»⁸), Республика Карелия (с 2006 по 2010 годы действовала республиканская целевая программа «Государственная поддержка карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия»⁹) и Республика Саха (Якутия) (с 2012 по 2016 годы реализовывалась программа «Сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в Республике Саха (Якутия)»¹⁰). В 2017 году также не была продлена тематическая государственная программа «Изучение языков народов Дагестана»¹¹, но взамен нее появилась языковая подпрограмма в государственной программе о республиканском образовании.

Оценивая количество языков, включенных в тексты государственных программ, направленных на сохранение, развитие, изучение языков региона, следует констатировать обнаружение двух разных форм включенности: одни программы посвящены исключительно языку титульной этнической группы, другие – языкам этнических меньшинств, проживающих в регионе. В случае Республики Башкортостан упоминаются языки всех этнических групп, кото-

⁷ Об утверждении региональной программы «Сохранение и развитие государственных языков Республики Коми (2019 - 2024 годы)» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Респ. Коми от 17.09.2018 № 365. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550162989> (дата обращения: 15.09.2020).

⁸ О долгосрочной целевой программе Республики Адыгея «Сохранение и развитие государственных языков республики Адыгея и других языков в республике Адыгея» на 2011–2015 годы [Электронный ресурс]: Постановление Каб. министров Респ. Адыгея от 14.04.2011 № 63. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424052806> (дата обращения: 15.11.2020).

⁹ О республиканской целевой программе «Государственная поддержка карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия на 2006–2010 годы» [Электронный ресурс]: Постановление Законодат. Собр. Респ. Карелия от 16.06.2005 № 1814-III ЗС. URL: <http://docs.cntd.ru/document/919320894> (дата обращения: 15.11.2020).

¹⁰ О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 годы» [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Саха (Якутия) от 12.10.2011 № 962. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473509521> (дата обращения: 15.11.2020).

¹¹ Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Изучение языков народов Дагестана» на 2015–2017 годы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Респ. Дагестан от 25.11.2014 № 560. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423857640> (дата обращения: 15.11.2020).

рые присутствуют в составе населения (башкиры, татары, чувашы, марийцы, украинцы, удмурты, мордва, немцы, латыши, белорусы), причем как в тексте самой государственной программы, так и в мероприятиях. Кроме того, для случая Башкортостана актуально упоминание этнических организаций в тексте документа для всех языковых меньшинств, кроме украинцев, немцев, латышей и белорусов. Бурятский случай демонстрирует актуальность государственной программы только для титульной этнической группы, язык которой упоминается и в тексте, и в мероприятиях (неслучайно государственная программа так и называется – «Сохранение и развитие бурятского языка в Республике Бурятия»). За скобками остаются такие этнические меньшинства, проживающие в Республике Бурятия, как татары, украинцы, сойоты и эвенки. Аналогичная ситуация – в Республике Коми, где утвержденная в 2018 году программа нацелена только на язык коми без акцента на другие группы (украинцы, татары, белорусы, немцы, чувашы и азербайджанцы). В случаях Северной Осетии и Удмуртской Республики в тематических программах (подпрограммах) упоминаются только языки титульных этнических групп. То же самое характерно для Республики Тыва, хотя в ее случае тувинцы являются единственным количественно значимым этническим меньшинством в регионе. Противоположный случай представляет собой Республика Татарстан, где в тексте государственной программы также, как и в Республике Башкортостан, упоминаются языки всех этнических групп, присутствующих в составе населения региона (татары, чувашы, удмурты, мордва, марийцы, украинцы, башкиры). В мероприятиях, однако, не упоминаются украинцы и башкиры, а этнические организации не обнаруживаются в тексте программы вообще.

Обращает на себя внимание тот факт, что языковые государственные программы приняты исключительно в национальных республиках. Более того, интересно, что Татарстан и Башкортостан, традиционно выступающие в роли «локомотивов» политизации этничности в России, приняли наиболее инклюзивные государственные программы по языковой тематике, хотя гипотетически могли бы сделать акцент только на языки титульных этнических групп (татар и башкир соответственно), как это сделали в некоторых других республиках.

Переходя к интерпретации результатов анализа **блока государственных программ субъектов Российской Федерации в отношении сферы образования**, следует зафиксировать актуальность для них этнокультурного компонента в 26 случаях из 85. В указанном ряду вновь обращает на себя внимание то обстоятельство, что 19 случаев из 26 – это национальные республики, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ненецкий автономные округа. Кроме того, заметим, что в регионах, где в государственные программы по образованию не включен этнокультурный компонент, упоминание какого-либо языка встречается лишь в двух республиках – Крым (украинский и язык крымских татар) и Башкортостан (башкирский и татарский языки). И в башкирском, и крымском случаях речь идет про языки наиболее крупных для региона этнических меньшинств, в то время как языки более малочисленных групп не называются.

Среди неэтнических по статусу субъектов Российской Федерации с присутствующим в государственных программах по образованию этническим

компонентом находятся Камчатский, Пермский, Приморский края, Амурская, Свердловская и Челябинская области, Чукотка и город федерального значения Севастополь. Этнические меньшинства / языки этнических меньшинств среди представленного перечня регионов упоминаются в текстах только в четырех случаях: эвенки – в Амурской области (хотя они и не являются наиболее многочисленным этническим меньшинством в регионе), удэгейцы и корейский язык – в Приморском крае, татарский и башкирский языки – в Челябинской области, а также все основные этнические группы (украинцы, белорусы, крымские татары и армяне), кроме татар, в случае Севастополя.

Этнически особые субъекты Российской Федерации, в корпусах государственных программ в сфере образовательной политики которых был выявлен этнокультурный компонент, представляют два варианта актуализации этнического и этнолингвистического аспектов. Языки меньшинств в них упоминаются в 14 из 18 регионов, среди которых: Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Еврейская автономная область, Калмыкия, Коми, Ненецкий автономный округ, Северная Осетия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Чечня и Якутия. И вновь, как и в случае с тематическими языковыми государственными программами, язык упоминается в двух вариантах: либо только язык титульной этнической группы, либо и другие миноритарные языки (Татарстан, Дагестан, Якутия). При обращении внимания на упоминание не языка, а этнонима этнической группы, результаты оказываются практически аналогичными. Кроме этого, любопытно заметить, что этнические организации в текстах государственных программ в сфере образовательной политики не называются.

Анализ текстов *государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики* продемонстрировал наличие этнокультурного компонента во всех регионах, кроме Брянской, Кировской, Московской и Томской областей, Москвы и Ямало-Ненецкого автономного округа. При этом в случае государственной программы, принятой в Кировской области, несмотря на отсутствие этнокультурного компонента, обнаруживается упоминание всех крупных этнических групп, проживающих в регионе, – татар, марийцев, удмуртов и украинцев. В остальных случаях с отсутствующим этнокультурным компонентом упоминание этнических меньшинств и / или их языков обнаружено не было. В документах с включенным этнокультурным компонентом этнические группы указываются в 51 случае, и это много шире, чем в контексте государственных программ в сфере образовательной политики. Конкретные языки, однако, упоминаются значительно реже, чем этнические группы: такие упоминания обнаружились в Бурятии, Башкортостане, Ингушетии, Коми, Марий Эл, Мордовии, Северной Осетии, Татарстане, Тыве, Чувашии и Якутии (все они представляют собой этнические региональные автономии), а также в «обычных» регионах, среди которых Алтайский край, Амурская, Белгородская, Вологодская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Новосибирская, Омская, Тюменская области (21 регион из 51). Формы упоминания языков вновь различны: от языков всех меньшинств, значимых для региона (например, в Башкортостане и Новосибирской области), до языка титульной этнической группы (Коми, Татарстан, Тыва), с промежуточной формой в виде нескольких языков из числа

основных (Бурятия, Ленинградская область). Кроме того, массив текстов по национальной политике дает большую вариативность (16 регионов) в плане включенности этнонациональных организаций в тексты государственных программ, чем остальные два типа документов стратегического планирования. Так, например, в Коми государственные (муниципальные) учреждения упоминаются в списке участников программы, представляя каждую из ключевых для региона этнических групп (коми, украинцы, татары, белорусы, немцы, азербайджанцы). Другой пример – Башкортостан, где в перечне участников государственной программы есть этническая организация, представляющая башкир, так же как в Северной Осетии и Тыве – этнические организации, представляющие осетин и тувинцев соответственно.

Таким образом, проанализированные тексты тематических государственных программ подтверждают теоретическое ожидание по поводу наличия вариативности включения в них языкового компонента. Все эмпирические случаи в границах обнаруженной вариативности укладываются в следующие теоретические модели:

1. Всеохватная модель, имеет место, когда в текст государственной программы субъекта Российской Федерации включаются либо все этнические меньшинства, проживающие в регионе («наиболее многочисленные национальности»), либо родные языки каждого из таких меньшинств. К всеохватной модели относятся, например, республики Татарстан и Башкортостан в контексте государственных программ, направленных на сохранение, развитие, изучение региональных языков.

2. Титульно-ориентированная модель, актуальна для случаев, при которых в текстах государственных программ субъекта Российской Федерации встречаются упоминания только титульной для региона этнической группы и / или только родного языка титульной для региона этнической группы. К такой модели относятся, например, республики Коми, Татарстан и Тыва в разрезе государственных программ в сфере национальной политики.

3. Приоритетно-выборочная модель, актуализируется в тех ситуациях, когда в текстах государственных программ упоминаются не все основные для субъекта Российской Федерации этнические группы и родные для них миноритарные языки, а только некоторые. При этом выборочная приоритетность далеко не всегда оказывается обусловлена численностью этнических групп в составе населения регионов. Эмпирические примеры такой модели обнаруживаются главным образом среди неэтнических субъектов Российской Федерации – краев, областей и городов федерального значения, хотя встречаются также и среди этнических региональных автономий – национальных республик, автономной области и автономных округов.

Наиболее распространенной среди всех изученных случаев при этом выступает приоритетно-выборочная модель, наименее распространенной – всеохватная модель.

4. Игнорирующая модель, в рамках которой этнолингвистический компонент вообще не упоминается в текстах действующих государственных программ, характерна преимущественно для регионов без статуса этнических региональных автономий.

Выявленная вариативность включения языкового компонента в тексты тематических государственных программ не соотносится с этнолингвистической структурой населения регионов сколько-нибудь устойчивым и непротиворечивым образом. С одной стороны, наличие у этнической группы титульного статуса увеличивает вероятность включения ее языка в тексты государственных программ, явным выражением чего и выступают случаи, укладывающиеся в титульно-ориентированную модель. С другой стороны, корпус эмпирических примеров в границах приоритетно-выборочной модели позволяет обнаруживать такие случаи, в которых включение в текст государственной программы миноритарных языков продиктовано иными, чем специфика этнолингвистической структуры населения региона, обстоятельствами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Языки этнических меньшинств, представляющих собой «наиболее многочисленные национальности» в составе населения субъектов Российской Федерации (по результатам Всероссийской переписи населения 2010 года), выступают одним из компонентов тематических государственных программ, принимаемых и реализуемых на региональном уровне. Проведенный контент-анализ текстов государственных программ трех типов (образование, национальная политика и языковая политика как самостоятельное направление) демонстрирует наличие вариативности включения в них языкового компонента. Во-первых, обнаруженная вариативность выражается в широте охвата языкового вопроса, т. е. в количестве языков этнических меньшинств, упоминаемых в тексте государственных программ. Во-вторых, обнаруженная вариативность выражается в глубине охвата языкового вопроса от более поверхностной фиксации в тексте государственной программы названия этнической группы, родным для которой является тот или иной язык, до более глубокой фиксации конкретного миноритарного языка в спектре конкретных мероприятий, а также этнических организаций, отстаивающих интересы представителей «своей» национальности. Отсутствие устойчивой взаимосвязи между этнонациональной спецификой структуры населения регионов и вариантами включения языкового компонента в тексты государственных программ при этом свидетельствует, по-видимому, об отсутствии универсальной общеразделяемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации логики интеграции миноритарных языков в содержание документов стратегического планирования.

Обращает на себя внимание, однако, обстоятельство, при котором наиболее активными агентами включения этнолингвистического компонента в тексты тематических государственных программ являются прежде всего российские национальные республики. Их активность, по-видимому, наряду с другими факторами обусловлена выраженной необходимостью поддерживать баланс в межэтнических отношениях, который в контексте присутствия титульной для региона этнической группы носит хрупкий и потенциально уязвимый характер. В целом представляется, что широта и глубина включения языкового компонента в тексты государственных программ на уровне

субъектов Российской Федерации требует наличия в регионе «сонаправленного движения». С одной стороны, в качестве важной мыслится готовность органов государственной власти включать в тексты государственных программ тот или иной миноритарный язык, особенно, например, в аспекте конкретных мероприятий, сопряженных с установленным объемом государственного финансирования. С другой стороны, не менее значимой кажется и артикуляция запроса со стороны этнолингвистических сегментов региональных сообществ на включение родного языка в тексты государственных программ, проводниками которой могут служить, например, этнонациональные организации. Все это в совокупности с динамичным и подвижным характером государственных программ, которые принимаются на относительно краткосрочную перспективу и могут быть подвержены содержательным изменениям, обосновывает необходимость дальнейшего исследования обозначенной в статье проблематики. Следующим раундом исследования может выступить, например, проведение качественного сравнительного анализа небольшого количества случаев с помощью серии экспертных интервью, цель которого – объяснить, почему включение языкового компонента в тексты государственных программ не всегда происходит в соответствии с композиционным составом населения регионов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 18-011-00763 А «Языковые режимы в современной России: эффекты языковой преференциальной политики в полиэтнических регионах».

Библиографический список

Борисова Н. В. Когда языки в огне: оспаривание языковых режимов как вызов балансу в межэтнических отношениях. М.: Полит. энцикл., 2017. 189 с.

Борисова Н. В. Языковой территориальный режим: концептуализация понятия // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2016а. № 3. С. 5–16. DOI: 10.17072/2218-9173-2016-3-5-16.

Борисова Н. В. Языковые территориальные режимы в этнических федерациях // *Вестник Пермского университета. Политология*. 2016b. № 4. С. 94–115. DOI: 10.17072/2218-1067-2016-4-94-115.

Дробизева Л. М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013. 336 с.

Мухарямов Н. М. Политика языка и языковая политика // *Идентичность: личность, общество, политика*. Энцикл. изд. / Под ред. И. С. Семененко. М.: Изд-во «Весь мир», 2017. С. 677–684.

Панов П. В. «Вопрос о языке» в публичной и институциональной повестках: сравнительный анализ языковых меньшинств в регионах России // *Вестник Пермского университета. Политология*. 2019. Т. 13, № 3. С. 111–121. DOI: 10.17072/2218-1067-2019-3-111-121.

Панов П. В., Филиппова Е. Ю. Практики распределения властных позиций в российских «национальных республиках»: проблема межэтнического баланса // Вестник Пермского университета. Политология. 2015. № 3. С. 33–50. DOI: 10.17072/2218-1067-2015-3-33-50.

Таркашева К. В. Структурные факторы языковой преференциальной политики в полиэтнических регионах Российской Федерации (на примере татарского языка) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13, № 1. С. 59–67. DOI: 10.17072/2218-1067-2019-1-59-67.

Тишков В. А. Языковая ситуация и языковая политика в России (ревизия категорий и практик) // ПОЛИС. Политические исследования. 2019. № 3. С. 127–144. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.08.

Шкель С. Н. Bastions traditions: этнический фактор и политические машины в регионах России // ПОЛИС. Политические исследования. 2019. № 1. С. 49–70. DOI: 10.17976/jpps/2019.01.05.

Agarin T. Flawed premises and unexpected consequences: Support of regional languages in Europe // Nationalism and Ethnic Politics. 2014. Vol. 20, № 3. P. 349–369. DOI: 10.1080/13537113.2014.937629.

Boran I. Global linguistic diversity, public goods, and the principle of fairness // Language rights and political theory / Ed. by W. Kymlicka, A. Patten. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 189–209.

Borisova N., Sulimov K. Language territorial regimes in multilingual ethnic territorial autonomies // Nationalities Papers. 2017. Vol. 46, № 3. P. 358–373. DOI: 10.1080/00905992.2017.1351938.

Cardinal L. Language regimes in Canada and in Quebec: From competition to collaboration? [Электронный ресурс] // RECODE Working Paper Series. 2012. Online working paper № 2. 13 p. URL: <https://www.recode.info/wp-content/uploads/2013/02/Cardinal-Linda-2012-RECODE.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

Cardinal L., Denault A. Empowering linguistic minorities: Neo-liberal governance and language policies in Canada and Wales // Regional and Federal Studies. 2007. Vol. 17, № 4. P. 437–456. DOI: 10.1080/13597560701691805.

Cardinal L., Sonntag S. State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy // Acta Universitatis Sapientiae European and Regional Studies. 2015. Vol. 8, № 1. P. 5–21. DOI: 10.1515/auseur-2015-0010.

Carla A. Living apart in the same room: Analysis of the management of linguistic diversity in Bolzano // Ethnopolitics. 2007. Vol. 6, № 2. P. 285–313. DOI: 10.1080/17449050701345041.

Gazzola M. The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations. Amsterdam: John Benjamins, 2014. 380 p. DOI: 10.1075/mdm.3.

Kubota Yu. State traditions and language regimes // Current Issues in Language Planning. 2016. Vol. 18, № 1. P. 112–115. DOI: 10.1080/14664208.2016.1194250.

Liu A. Standardizing diversity. The political economy of language regimes. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015. 264 p.

Liu A., Ricks J. Coalitions and language politics: Policy shifts in Southeast Asia // World Politics. 2012. Vol. 64, № 3. P. 476–506. DOI: 10.1353/wp.2012.0016.

May R. Harmonizing linguistic diversity in Papua New Guinea // *Fighting words: Language policy and ethnic relations in Asia* / Ed. by M. E. Brown, S. Ganguly. Cambridge, L.: MIT Press, 2003. P. 291–317.

Panov P. In search of inter-ethnic balance: Ethnic composition and informal power-sharing in Russian national republics // *European Politics and Society*. 2016. Vol. 17, № 3. P. 353–372. DOI: 10.1080/23745118.2016.1183744.

Pool J. Optimal language regimes for the European Union // *International Journal of the Sociology of Language*. 1996. № 121. P. 159–179.

The Politics of language contact in the Himalaya / Ed. by S. K. Sonntag, M. Turin. Cambridge: Open Book Publishers, 2019. 181 p.

Информация об авторе

Филиппова Евгения Юрьевна – магистр политических наук, аспирант факультета политических наук АНООВО «Европейский университет в Санкт-Петербурге», 191187, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 6/1, литера А
ORCID: 0000-0001-5762-5536

ResearcherID: –

Электронный адрес: evfilippova@eu.spb.ru

Статья получена 11 ноября 2020 года

UDC 323.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-577-594

INCLUDED OR EXCLUDED: MINORITY LANGUAGES IN GOVERNMENT PROGRAMS TEXTS IN MULTI-ETHNIC REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Evgenia Yu. Philippova

European University at St. Petersburg, 6/1A Gagarinskaya str.,
St. Petersburg, 191187, Russia

ORCID: 0000-0001-5762-5536

ResearcherID: –

E-mail: evfilippova@eu.spb.ru

For citation:

Philippova, E. Yu. (2020), “Included or excluded: Minority languages in government programs texts in multi-ethnic regions of the Russian Federation”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 577–594, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-577-594.

Introduction: the inclusion of the language issue into the institutional agenda is a topical matter for Russia with its multiple ethnic groups speaking their native language. However, such an inclusion can be implemented in different forms and to a different degree, in particular, in the context of thematic government programs. The study attempts to determine the variability spectrum in the practices of including the ethnic minorities' languages into thematic government programs texts in the multi-ethnic regions of the Russian Federation.

Objectives: to identify models for including the language component into thematic government programs texts operating in multi-ethnic Russian regions, to understand the scale of the existing variability, taking into account the ethnolinguistic structure of the population in this regions.

Methods: cross-regional comparative content analysis of thematic government programs in Russian multi-ethnic regions.

Results: the presence of cross-regional variability was determined in the inclusion of the language component into thematic government programs texts of three types: the programs in the field of national policy, in education and in relation to the preservation, development and study of the regional languages. Four models of including the language component into thematic government programs texts have been identified: "all-encompassing", "title-oriented", "priority selective" and "ignoring". No stable relationship between the specificity of the ethno-national structure of the Russian regions population and the variability of mentioning the languages in thematic government programs texts has been found.

Conclusions: the variability of the language component inclusion into thematic government programs texts is manifested in the extent and depth of language topics coverage, therefore there is a need for an additional research through a qualitative comparative analysis of a selection of cases.

Keywords: language policy; language regime; polyethnic regions; ethnic minorities; languages; government programs

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project no. 18-011-00763 A "Language regimes in modern Russia: Language preference policy effects in polyethnic regions".

References

Borisova, N. V. (2017), *Kogda yazyki v ogne: osparivanie yazykovykh rezhimov kak vyzov balansu v mezhetnicheskikh otnosheniyakh* [When languages are on fire: Language regimes contestation as a challenge to inter-ethnic balance], ROSSPEN, Moscow, Russia.

Borisova, N. V. (2016a), "Language territorial regime: Conceptualization of the concept", *Ars Administrandi*, no. 3, pp. 5–16, doi: 10.17072/2218-9173-2016-3-5-16.

Borisova, N. V. (2016b), "Linguistic territorial regimes in ethnic federations", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 4, pp. 94–115, doi: 10.17072/2218-1067-2016-4-94-115.

Drobizheva, L. M. (2013), *Etnichnost' v sotsial'no-politicheskom prostranstve Rossiiskoi Federatsii. Opyt 20 let* [Ethnicity in the socio-political space of the Russian Federation. 20 years of experience], New chronograph, Moscow, Russia.

Mukharyamov, N. M. (2017), "Language politics and language policy", in Semenenko, I. S. (ed.), *Identichnost': lichnost', obshchestvo, politika* [Identity: Character, society, politics], Ves' mir, Moscow, Russia, pp. 677–684.

Panov, P. V. (2019), "The question of language" in the public and institutional agendas: A comparative analysis of linguistic minorities in the regions of Russia", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no. 3, pp. 111–121, doi: 10.17072/2218-1067-2019-3-111-121.

Panov, P. V. and Filippova, E. Yu. (2015), "Practices of allocating offices in Russian "national republics": The issues of the inter-ethnic balance", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 3, pp. 33–50, doi: 10.17072/2218-1067-2015-3-33-50.

Tarkasheva, K. V. (2019), "Structural factors of language preferential policy in multiethnic regions of the Russian Federation (a case study of the Tatar language)", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no. 1, pp. 59–67, doi: 10.17072/2218-1067-2019-1-59-67.

Tishkov, V. A. (2019), "Language situation and language policy in Russia (revising categories and practices)", *POLIS. Political Studies*, no. 3, pp. 127–144, doi: 10.17976/jpps/2019.03.08.

Shkel', S. N. (2019), "Bastions of tradition: The ethnic factor and machine politics in the Russian regions", *POLIS. Political Studies*, no. 1, pp. 49–70, doi: 10.17976/jpps/2019.01.05.

Agarin, T. (2014), "Flawed premises and unexpected consequences: Support of regional languages in Europe", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 20, no. 3, pp. 349–369, doi: 10.1080/13537113.2014.937629.

Boran, I. (2003), "Global linguistic diversity, public goods, and the principle of fairness", in Kymlicka, W. and Patten, A. (eds.), *Language rights and political theory*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 189–209.

Borisova, N. and Sulimov, K. (2017), "Language territorial regimes in multilingual ethnic territorial autonomies", *Nationalities Papers*, vol. 46, no. 3, pp. 358–373, doi: 10.1080/00905992.2017.1351938.

Cardinal, L. (2012), "Language regimes in Canada and in Quebec: From competition to collaboration?", *RECODE Working Paper Series*, Online working paper no. 2, 13 p. [Online], available at: <https://www.recode.info/wp-content/uploads/2013/02/Cardinal-Linda-2012-RECODE.pdf> (Accessed September 10, 2020).

Cardinal, L. and Denault, A. (2007), "Empowering linguistic minorities: Neo-liberal governance and language policies in Canada and Wales", *Regional and Federal Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 437–456, doi: 10.1080/13597560701691805.

Cardinal, L. and Sonntag, S. (2015), "State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy", *Acta Universitatis Sapientiae European and Regional Studies*, vol. 8, no. 1, pp. 5–21, doi: 10.1515/auseur-2015-0010.

Carla, A. (2007), "Living apart in the same room: Analysis of the management of linguistic diversity in Bolzano", *Ethnopolitics*, vol. 6, no. 2, pp. 285–313, doi: 10.1080/17449050701345041.

Gazzola, M. (2014), *The evaluation of language regimes. Theory and application to multilingual patent organisations*, John Benjamins, Amsterdam, Netherlands, doi: 10.1075/mdm.3.

Kubota, Yu. (2016), "State traditions and language regimes", *Current Issues in Language Planning*, vol. 18, no. 1, p. 112–115, doi:10.1080/14664208.2016.1194250.

Liu, A. (2015), *Standardizing diversity. The political economy of language regimes*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, US.

Liu, A. and Ricks, J. (2012), "Coalitions and language politics: Policy shifts in Southeast Asia", *World Politics*, vol. 64, no. 3, pp. 476–506, doi: 10.1353/wp.2012.0016.

May, R. (2003), "Harmonizing linguistic diversity in Papua New Guinea", in Brown, M. and Ganguly, S. (eds.), *Fighting words: Language policy and ethnic relations in Asia*, MIT Press, Cambridge, London, UK, pp. 291–317.

Panov, P. (2016), "In search of inter-ethnic balance: Ethnic composition and informal power-sharing in Russian national republics", *European Politics and Society*, vol. 17, no. 3, pp. 353–372, doi: 10.1080/23745118.2016.1183744.

Pool, J. (1996), "Optimal language regimes for the European Union", *International Journal of the Sociology of Language*, № 121, pp. 159–179.

Sonntag, S. K. and Turin, M. (eds.) (2019), *The Politics of language contact in the Himalaya*, Open Book Publishers, Cambridge, UK.

Received November 11, 2020

УДК 328.188

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-595-617

ОПЫТ РАЗРАБОТКИ МЕТОДОЛОГИИ АНАЛИЗА ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ

А. С. ТЕТЕРЮК

Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, Россия

А. А. ЛЯЛИКОВ

Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Тетерюк А. С., Ляликов А. А. Опыт разработки методологии анализа процесса принятия решений в сфере регулирования цифровой экономики в России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 595–617. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-595-617.

Введение: в связи с активным развитием информационных технологий и ростом темпов их применения в рыночных отношениях вопрос законодательного урегулирования правил взаимодействия участников формирующейся цифровой экономики в России становится все более актуальным, о чем свидетельствует наличие соответствующего федерального проекта в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В то же время создание механизмов нормативного регулирования оказывает прямое воздействие на условия ведения бизнеса, что вынуждает компании принимать активное участие в обсуждении механизмов разработки и реализации государственной политики в данной сфере.

Цель: анализ процесса принятия решений в сфере регулирования цифровой экономики посредством комплексной методологии, предполагающей исследование формальных процедур, государственных институтов и акторов принятия решений в области нормативного регулирования цифровой экономики в России.

Методы: методы прикладного анализа из неoinституционального, стадийно-циклического, а также сетевого направлений теории принятия политико-управленческих решений.

Результаты: систематизированы основные совещательные, координационные и субординационные институты в сфере формирующегося регулирования цифровой экономики; смоделирован формальный цикл этапов прохождения решений; произведена оценка сетевых характеристик акторов принимаемых решений и образующихся внутри институциональных сред сетевых сообществ.

Выводы: проведенный анализ свидетельствует о наличии дисбаланса принимаемых на паритетной основе государственных решений в зависимости от стадии обсуждения и прохождения проекта нормативно-правового акта. В процессе обсуждения и подготовки проектов решений в сфере цифровой экономики приоритетное положение занимают госкорпорации в сравнении с субъектами частного сектора. Представители бизнеса наряду с экспертами и институтами развития принимают активное участие на начальных этапах цикла принятия решений. В свою очередь, сетевой анализ демонстрирует, что важную роль проводника отраслевых интересов могут играть Минцифры и Минэкономразвития России, ответственные за реализацию национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Ключевые слова: цифровая экономика; процесс принятия решений; цифровизация; отраслевое регулирование; взаимодействие бизнеса и государства; сетевой анализ

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время мировая экономика претерпевает масштабную трансформацию вследствие внедрения цифровых технологий в традиционные сферы производственных отношений. Помимо положительных аспектов (увеличение темпов экономического роста, диверсификация бизнеса, снижение транзакционных издержек и т. д.), «цифровизация» также способствует появлению ранее не изученных рисков (киберугрозы, интернет-мошенничество, утечки персональных данных и конфиденциальной информации), приводящих к негативным социальным последствиям и так называемым провалам рынка (Бычкова, 2018, с. 23). Средством минимизации данных рисков может являться легитимизация правил взаимодействия участников бизнес-среды (Скоробогатов и Малик, 2019, с. 1376). Как следствие, в рамках «институционального вакуума» только формирующегося нормативно-правового поля цифровой экономики значительно усиливается роль государства, стремящегося снизить возникшую правовую неопределенность. В то же время негосударственный сектор, в первую очередь крупный бизнес, также активизирует свою деятельность, движимый желанием проактивно поучаствовать в процессе разработки концепции нового регулирования с целью создания выгодных условий работы и сокращения регуляторных рисков.

Для Российской Федерации подобная ситуация является наиболее актуальной ввиду принятого руководством страны курса на развитие цифровой экономики и создание нового подхода к регулированию, который зафиксирован в качестве одной из целей в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» (Тютюнник и Толкачев, 2019, с. 10).

Анализ исследований по цифровой экономике в России свидетельствует о том, что в фокусе внимания специалистов находятся вопросы «электронного» государственного управления (Ваславский и Габуев, 2017), общие аспекты процесса цифровизации, затрагивающие введение в правовое поле технологических и бизнес-решений цифровой экономики (Вайпан и Егорова, 2019), а также осмысление коммерческой деятельности в цифровую эпоху (Молотников, 2017).

Применительно к адаптации нормативно-правового регулирования к цифровой действительности не менее серьезные изменения претерпевает и характер отношений между органами государственной власти, производящими новые «правила игры», и субъектами частного сектора (ИТ-компаниями во всем их многообразии), основная деятельность которых становится зависимой от отраслевого регулирования. В этой связи в зарубежной литературе все чаще можно встретить исследования о радикальном преобразовании не только процесса принятия государственных решений (Clarke and Craft, 2017), но и публичной политики в целом в условиях больших данных, машинного обучения и активности интернет-сообществ (Höchtel et al., 2016).

В то же время в отечественной политической науке проблематика взаимодействия органов власти и бизнес-организаций в цифровой сфере как в широком (роль бизнеса в формировании этой сферы), так и в узком понимании (лоббизм отраслевых вопросов со стороны IT-компаний) остается малоизученной и пока что представлена немногочисленными исследованиями дескриптивного характера, посвященными вопросам межсекторального сотрудничества по отдельным направлениям, например кибербезопасность (Захаров, 2019) или «умные города» (Иванова, 2019). Говоря словами научного методолога К. Юина, авторы таких работ отвечают на вопрос «что?» (Yin, 2009, p. 5). Они стремятся всеобъемлюще и системно рассмотреть роль цифровизации в современных социально-экономических и политических процессах и последствия внедрения таких решений для деятельности государственных органов и отдельных сегментов общества. Однако по-прежнему остается востребованным объяснительный (explanatory) тип исследований, отвечающих на вопрос «как?», который может быть интерпретирован в следующем ключе: «Каким образом строится процесс принятия решений в данной сравнительно новой области государственного управления и как происходит взаимодействие различных субъектов власти и бизнеса в рамках этого процесса?».

Несмотря на наличие отечественных работ по анализу трансформации государственного управления в контексте цифровой экономики (Смотрицкая, 2018), наблюдается недостаток исследований, посвященных изучению механизма разработки и принятия политико-управленческих решений в этой конкретной сфере. Так, реализация национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» повлекла за собой создание целого ряда новых государственных и окологосударственных структур – от обновленного федерального министерства¹ до многочисленных консультационно-совещательных органов. Кроме того, остается нераскрытой структура сетевого взаимодействия акторов уже непосредственно внутри этого механизма, что не позволяет идентифицировать центры принятия решений и условные «точки доступа» для лоббирования партикулярных интересов. Авторы выдвигают гипотезу, что изучение подобных вопросов способствует становлению цифровой экономики в качестве обособленной сферы публичной политики (policy area), наподобие социальной, экологической или торговой политики, выделяемых в зарубежной политологической литературе (Coen et al., 2010).

Таким образом, для ответа на поставленные выше вопросы представляется целесообразным раскрыть процесс принятия решений в сфере нормативного правового регулирования цифровой экономики, для чего авторами формулируется соответствующая методология. Учитывая ограниченные возможности для анализа комплексного политико-управленческого взаимодействия в указанной области, фокус исследования будет направлен на формальную сторону процесса, подразумевающего, во-первых, изучение специфики принятия решений, во-вторых, выявление сетевой конфигурации государственных органов, ответ-

¹ Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

ственных за создание «цифрового» регулирования. Это позволит оценить место и роль частного сектора в отраслевой сети, выделив возможные стратегии поведения в процессе формирования нового регулирования.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для изучения обозначенной проблематики авторы используют методологические инструменты различных теоретических подходов к интерпретации процесса принятия политико-управленческих решений, а также выделяют в структуре исследования последовательные этапы, в каждом из которых применяются соответствующие методы для решения определенной исследовательской задачи.

Первый этап (институциональный) направлен на рассмотрение специфики функционирования формальных структур и официальных норм поведения органов государственного управления и включает в себя анализ нормативных правовых актов на предмет наличия внутриорганизационной логики, норм и правил рассматриваемого процесса принятия решений с выделением основных системообразующих институтов.

В качестве методологии исследования на данном этапе применялся организационно-институциональный подход. Сторонники данного подхода акцентируют внимание, во-первых, на доминировании внутренних правил и норм институтов государственной системы (Skocpol et al., 1985), во-вторых, на принципах иерархии, согласно которым вышестоящие центры задают правила и нормы принятия и имплементации решений для нижестоящих уровней (Ostrom, 1998), в-третьих, на влиянии институциональной среды и организационного поля как основополагающих элементов процесса принятия политико-управленческого решения (March and Olsen, 1984). Использование организационно-институционального подхода позволяет провести структурно-функциональный анализ системы управления национальной программой «Цифровая экономика» и политических решений, принятых в ее рамках, опираясь на официальные источники информации, выраженные в виде нормативно- и индивидуально-правовых актов (федеральный закон, указ Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации и пр.).

Второй этап (стадиальный) необходим для изучения самого процесса принятия решения, складывающегося из интеракций государственных институтов. Получение результатов на данном этапе достигается за счет систематизации и конвертации полученных на предыдущем этапе данных в модель политико-управленческого цикла.

Методология этапа базируется на стадиально-циклическом подходе, который позволяет интерпретировать циклическую деятельность государственных органов как последовательную череду сменяющих друг друга стадий принятия решения (административного или законодательного) и означает направленную и согласованную смену стандартных и последовательных стадий, сопровождаемых затем очередным переходом на новый виток систематически воспроизводящейся циклической спирали (Дегтярев и др., 2018,

с. 70). В рамках исследования использовалась модель известного исследователя государственного управления Дж. Андерсона, которая состоит из пяти фаз принятия решения, включающих построение политической повестки, формулирование проектов государственного решения, официальное утверждение государственного решения, его реализацию и оценку результатов осуществления (Anderson, 2010, p. 112).

Третий этап (сетевой) используется для нивелирования проблемы репрезентативности и полноты информации об участниках и характере принимаемых в сфере цифровой экономики государственных решений. Целями этапа являются анализ установленных институциональных сред на предмет наличия сетевых взаимосвязей для интерпретации их в политико-управленческие сети и выявления внутрисетевых сообществ (кластеров).

В основе используемой методологии лежит сетевой анализ, который представляет собой метод сбора и обработки данных, полученных от множества организаций, индивидов, групп, вступающих во взаимодействие друг с другом внутри единого сетевого пространства (Михайлова, 2012, с. 1). Данный подход пришел в политические науки из теории графов. Построение сетей (графов) демонстрирует, какой узел важнее и как узлы группируются в сети (на основании каких признаков и параметров).

На основании собранной информации² создается матрица смежности, в которой систематизируется и отражается наличие (1) и (или) отсутствие (0) связей между акторами. Далее для визуализации полученных данных необходимо создание сетевой модели (графа), которая представляет собой воспроизведенный в виде рисунка образ сети, состоящий из акторов (узлов) и связей между ними (ребер) (Сморгунов и Шерстобитов, 2014, с. 134), что отражено на рисунке 1.

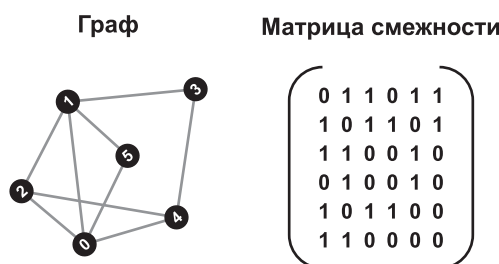


Рис. 1. Граф и матрица смежности / Fig. 1. Graph and adjacency matrix

² В исследовании для сбора данных использовались следующие материалы: О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 06.02.2020 № 98. URL: <http://docs.cntd.ru/document/564221200> (дата обращения: 10.08.2020); Об утверждении составов Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности и ее президиума [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 24.09.2018 № 2023-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/551191834> (дата обращения: 10.08.2020); О составе рабочей группы «Нормативное регулирование» АНО «Цифровая экономика» [Электронный ресурс]: Приказ автоном. некоммер. орг. «Цифровая экономика» от 29.07.2020 № 43. URL: https://files.data-economy.ru/Docs/Regulation_№43_29.07.2020.pdf (дата обращения: 10.08.2020).

Для моделирования матрицы смежности и визуализации сетевой модели применялось специализированное программное обеспечение *Gephi*, которое облегчает количественный и качественный анализ сетевых структур посредством описания сетевых характеристик и наглядного представления результатов первичных данных (Yang et al., 2017). Итоговая визуализация сетевой модели на основе аккумулированных данных позволяет наглядно увидеть, кто из акторов играет центральную роль в принятии решений. Для этого необходимо произвести оценку сетевых характеристик полученной модели на основе следующих критериев:

1. Критерии сети.

Степень централизации сетей (соотношение количества узлов и ребер) позволяет классифицировать их на гетерогенные, состоящие из большого числа участников, вовлеченных во множественные межструктурные связи, и гомогенные, обладающие минимальным количеством межструктурных связей. Первые сети склонны к проведению многосторонней дискуссии и поиску компромиссных путей решения проблемы на паритетной основе, вторые же, наоборот, характеризуются централизованным характером принятия решений.

Выявление показателя модулярности используется для оценки способности сети создавать внутри себя устойчивые сообщества, то есть для понимания того, насколько данное разделение сети на кластеры является качественным. Диапазон показателей модулярности от 0.3 до 0.7 свидетельствует о вполне различимой структуре сети с сообществами, сформированными на основе сильных межструктурных связей (Newman and Girvan, 2004).

2. Критерии формирующихся внутри сети сообществ (кластеров).

Наличие межструктурных связей между акторами является наиболее важным компонентом для выявления сообществ (кластеров) внутри сети, а также структурных провалов сети. К первым относится группа акторов (участников) сети, которые обладают межструктурными связями друг с другом. Вторые представляют собой разрывы в сетевой структуре, которые выявляются по отсутствию связей между участниками. Как правило, акторы, являющиеся структурными провалами сети, не входят в формирующиеся внутри сети сообщества (кластеры) и, соответственно, вынуждены присоединяться к мнению наиболее авторитетных акторов, занимающих центральные позиции в сети.

3. Критерии участников сети (акторов).

Показатель центральности участников сети. Акторы, обладающие наибольшим в абсолютном выражении числом связей с другими участниками, занимают центральные позиции. Акторы, имеющие наименьшее число связей с другими участниками, занимают периферийные позиции. Занимаемые позиции позволяют акторам контролировать ресурсы и каналы коммуникации и, как следствие, оказывать влияние на других участников сети.

В этой связи важнейшим показателем является индекс значимости участника сети (PageRank, далее – PR), который определяется за счет числа связей одного конкретного актора и учета количества интеракций связанных с ним акторов. Тем самым PR является мерой определения наиболее авторитетных участников сети.

Исходя из понятия институциональной среды как совокупности формальных и неформальных рамок поведения участников процесса взаимодействия (Кондратов и Гарипов, 2013, с. 1910), представленные критерии оценки

характеристик сетевых структур следует применять для анализа институциональных сред на предмет наличия сетевых взаимосвязей и выявления внутри-сетевых сообществ.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Первый этап исследования (институциональный)

Правовой основой для разработки государственной политики, направленной на цифровизацию общества и создание институтов по цифровой трансформации российской экономики, послужил Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»³, в целях реализации которого Правительством России был разработан программный документ «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴ (Шарандина, 2018, с. 15). Позднее данный правительственный акт подвергся корректировке и переформатированию для соответствия критериям статуса появившихся вследствие «майских» указов новых государственных стратегий развития – «национальных проектов». В результате в 2018 году был утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации 2024»⁵, который далее был доработан в 2019 году⁶.

Для создания полноценной системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе осуществления контрольно-надзорной деятельности регулирующих органов по отношению к участникам экономических отношений, предполагается разработать и принять ряд нормативных правовых актов для снятия первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики. Разработку и принятие соответствующих нормативных правовых актов планируется осуществить поэтапно благодаря реализации федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»⁷.

³ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 09.05.2017 № 203. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420397755> (дата обращения: 10.08.2020).

⁴ Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/436754837> (дата обращения: 10.08.2020).

⁵ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: утв. президиумом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратег. развитию и нац. проектам, протокол от 24.12.2018 № 16. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения: 15.08.2020).

⁶ В центре внимания обновленной программы находится развитие следующих направлений цифровой трансформации Российской Федерации, выраженных в виде федеральных проектов: 1) нормативное регулирование цифровой среды; 2) информационная инфраструктура; 3) кадры для цифровой экономики; 4) информационная безопасность; 5) цифровые технологии; 6) цифровое государственное управление.

⁷ Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» [Электронный ресурс]: утв. президиумом Правительств. комис. по цифровому развитию, использованию информ. технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимат. деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/>

В марте 2019 года Постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена система управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁸. Она предполагает использование многоуровневой структуры, процесс принятия решений в которой является комплексом взаимосвязанных между собой этапов (Милькина и Косарин, 2019, с. 22–23).

Анализ представленных документов позволил выделить основные институты, принимающие решения в сфере совершенствования правового регулирования цифровой экономики и функционирующие в соответствии с формальными правилами и нормами.

В целях определения функциональных особенностей и иерархии полномочий участников рассматриваемого процесса установленные институты были классифицированы по типам организационных форм отношений между ними (Дегтярев, 2004, с. 289).

1. Консультативно-совещательные институты (экспертные структуры на стыке государственного, общественного и частного секторов):

- Автономная некоммерческая организация (АНО) «Цифровая экономика» аккумулирует интересы представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти посредством выстраивания диалога и координации взаимодействия между ними.

- Центр компетенций (Фонд «Сколково») формирует тематические подгруппы экспертов из различных отраслей и организаций и направляет разработанные ими проекты актов на рассмотрение рабочей группе «Нормативное регулирование».

- Рабочая группа «Нормативное регулирование» консолидирует представителей экспертного сообщества в соответствующей предметной области, которые выражают позиции и интересы бизнеса и органов государственной власти в отношении представленных на рассмотрение проектов актов.

2. Координационно-согласовательные институты («горизонтальные» модели межведомственных связей для координации внутригосударственных органов в целях согласования и доработки проектов государственных решений):

- Минэкономразвития России является ответственным органом государственной власти за реализацию федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», а также осуществляет согласование утвержденных на заседании рабочей группы «Нормативное регулирование» проектов актов.

- Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности осуществляет контроль за реализацией федерального проекта (далее – Правительственная комиссия).

- Президиум Правительственной комиссии рассматривает согласованные Минэкономразвития России проекты актов и направляет их на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

passport-federalnogo-proekta-normativnoe-regulirovanie-tsifrovoj-sredyi.pdf (дата обращения: 15.08.2020).

⁸ О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 02.03.2019 № 234. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553834855> (дата обращения: 10.08.2020).

3. Субординационно-резолютивные институты («вертикальные модели» поэтапного административного согласования и утверждения государственных решений):

– Правительство Российской Федерации рассматривает подготовленные проекты актов и принимает решение об их утверждении или внесении в Государственную Думу в зависимости от юридической силы представленного на рассмотрение проекта акта.

– Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации) определяет повестку стратегии и направлений развития нормативного правового регулирования цифровой экономики, рассматривает и утверждает план мероприятий по разработке проектов актов.

Второй этап исследования (стадиальный)

На основе разработанной методологии представляется необходимым рассматривать указанную ранее систему управления программой посредством интерпретации ее положений в стадиально-циклическую модель, используя в качестве субъектов процесса принятия решений выявленные на предыдущем этапе исследования институты.

Этап формирования повестки (agenda setting) направлен на определение приоритетных направлений нормотворчества и включение их в официальную повестку публичной политики государственных органов. На данном этапе Президиум Совета при Президенте Российской Федерации утверждает паспорт программы, определяющий план мероприятий «дорожной карты» по совершенствованию нормативного правового регулирования цифровой среды. План мероприятий включает в себя набор поставленных целей и планируемых результатов, механизмом достижения которых является разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов и концепций регулирования.

На этапе разработки проектов актов (policy formulation) участвуют: 1) организация (разработчик), определенная Минэкономразвития России; 2) тематические подгруппы, созданные и функционирующие на базе центра компетенций (Фонд «Сколково»); 3) головной исполнитель федерального проекта – Минэкономразвития России.

Утверждение проектов актов (policy adoption) состоит из многоступенчатой иерархичной структуры, представляющей собой последовательность действий: 1) рассмотрение подготовленных проектов актов – рабочая группа «Нормативное регулирование»; 2) подготовка заключения на проекты актов по результатам их рассмотрения рабочей группой – АНО «Цифровая экономика»; 3) согласование проектов актов соисполнителями мероприятий федерального проекта – Минэкономразвития России; 4) рассмотрение и согласование проектов актов – Президиум Правительственной комиссии; 5) внесение согласованных проектов актов в Правительство Российской Федерации – Президиум Правительственной комиссии; 6) подготовка к рассмотрению Правительством Российской Федерации внесенных проектов актов – Аппарат Правительства Российской Федерации.

Следует отметить существенное регламентационное послабление к подготовленным в рамках данной процедуры проектам актов – оценка регулирующего воздействия (ОРВ) не является обязательной, ее проведение происходит только в случае принятия соответствующего решения Президиумом Правительственной комиссии или рабочей группой «Нормативное регулирование» (Ефремов, 2018, с. 50).

Процедура утверждения подготовленных проектов нормативных правовых актов отличается в зависимости от их юридической силы. Применительно к проектам подзаконных актов (постановления, распоряжения) предусмотрен более быстрый порядок принятия решений: рассмотрение и утверждение проектов актов происходит на заседании Правительства Российской Федерации, по результатам которого Председатель Правительства Российской Федерации подписывает указанные проекты актов с их последующим опубликованием.

В случае если речь идет о проекте федерального закона, путь принятия решения стандартен – через внесение законопроекта в Государственную Думу и принятие закона, его одобрение Советом Федерации, подписание Президентом Российской Федерации и официальное опубликование.

Реализация решений (policy implementation) осуществляется ответственными органами государственного управления за счет достижения целевых показателей плана мероприятий «дорожной карты» паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» – принятия нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений и установление правил поведения участников цифровой среды (госструктур, бизнеса и общества). Функции контроля за ходом реализации отведены Правительственной комиссии.

Этап оценки реализации решений (policy evaluation) проводится с точки зрения анализа поставленных целей и достигнутых результатов (результативность) и соотношения уровня издержек и выгод (эффективность). Ответственность за проведение оценки уровня результативности и эффективности руководителей федеральных проектов возложена на Президиум Правительственной комиссии.

Третий этап исследования (сетевой)

На основе полученных на первом и втором этапах исследования данных были выделены следующие институциональные среды, внутри которых происходит взаимодействие исследуемых участников процесса принятия решений:

1) среда разработки и предварительного утверждения проектов актов – рабочая группа «Нормативное регулирование»; 2) среда одобрения и окончательного утверждения актов – Президиум Правительственной комиссии; 3) среда контроля за реализацией проектов актов – Правительственная комиссия; 4) среда формирования повестки и определения стратегии развития нормотворчества – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации.

На основе определенных институциональных сред и разработанной методологии были спроектированы сетевые модели основных стейкхолдеров (рис. 2–5), основанные на матрицах смежностей.

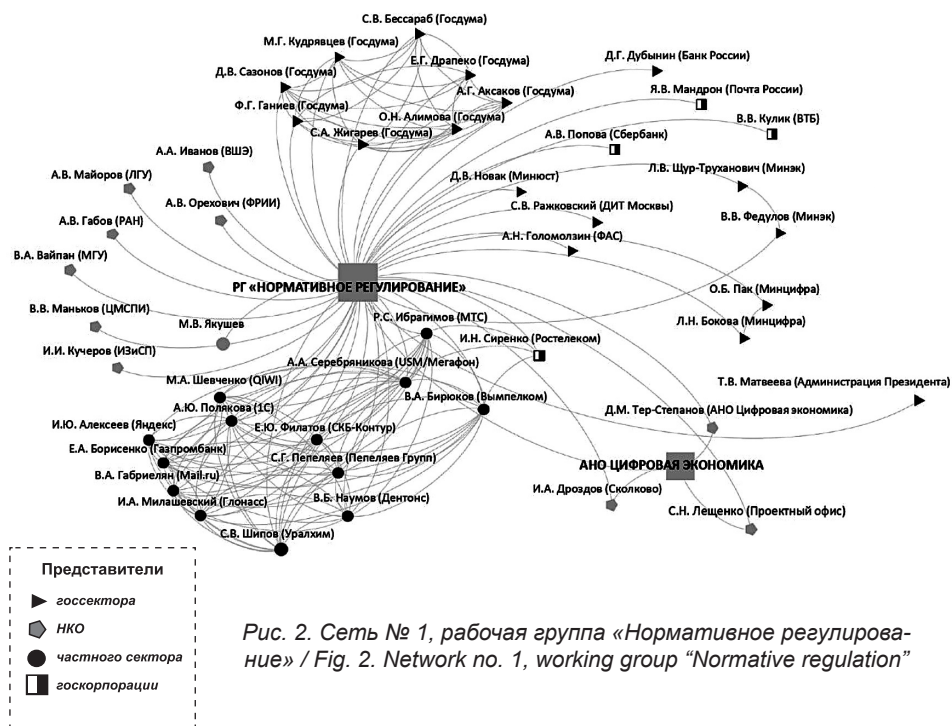


Рис. 2. Сеть № 1, рабочая группа «Нормативное регулирование» / Fig. 2. Network no. 1, working group "Normative regulation"

Сеть № 1. Рабочая группа «Нормативное регулирование» (рис. 2).

Низкая степень централизации (0.3) свидетельствует о гетерогенности сети. Это означает, что в сети отсутствует единый центр принятия решений. Следовательно, участники сети будут стремиться к нахождению компромиссов при принятии решений. Показатель модулярности (0.45) демонстрирует наличие различной структуры и склонность сети создавать внутри себя качественные сообщества (кластеры).

Анализ позволяет выделить следующие сообщества с наибольшим объемом межструктурных связей: 1) парламентский кластер (депутаты О. Н. Алимова, А. Г. Аксаков, С. В. Бессараб, Ф. Г. Ганиев, Е. Г. Драпеко, С. А. Жигарев, М. Г. Кудрявцев, Д. В. Сазонов); 2) коммерческий кластер (представители QIWI, 1С, Яндекс, Газпромбанк, Mail.ru, Глонасс, СКБ-Контур, Дентонс, Пепеляев Групп); 3) кластер операторов связи (представители МТС, Вымпелком, Мегафон, Ростелеком); 4) кластер представителей АНО «Цифровая экономика» (Д. М. Тер-Степанов, И. А. Дроздов, С. Н. Лещенко); 5) кластер Министерства цифрового развития (Л. Н. Бокова, О. Б. Пак); 6) кластер Минэкономразвития России (Л. В. Щур-Труханович, В. В. Федулов). Оставшиеся участники сети содержат наименьший объем межструктурных связей, а также являются элементами структурных провалов сети. Это свидетельствует о том, что среди них будут менее всего формироваться коалиции для продвижения (или блокировки) того или иного решения. Следовательно, им придется занимать одну из позиций перечисленных выше сообществ.

Наиболее авторитетными акторами в данной сети являются представители операторов связи (0.033 PR), наименее – представители госкорпораций, некоммерческих организаций и органов исполнительной власти (0.006 PR).

Сеть № 2. Президиум Правительственной комиссии (рис. 3). Средняя степень централизации (0.46) свидетельствует о промежуточном состоянии сети между гетерогенностью и гомогенностью, что означает более централизованный характер принятия решений по сравнению с сетью № 1. Низкий показатель модулярности (0.24) показывает, что сеть имеет слабо различимую структуру и менее склона к созданию качественных кластеров. Следовательно, формирующиеся внутри сети сообщества будут менее устойчивыми и более зависимыми от центра принятия решения (кластера, занимающего центральную позицию в сети). Таким образом, для определения внутренних сообществ сети необходимо учитывать не только наличие структурных провалов и степень межструктурных связей, но также принимать во внимание степень центральности участников сети.

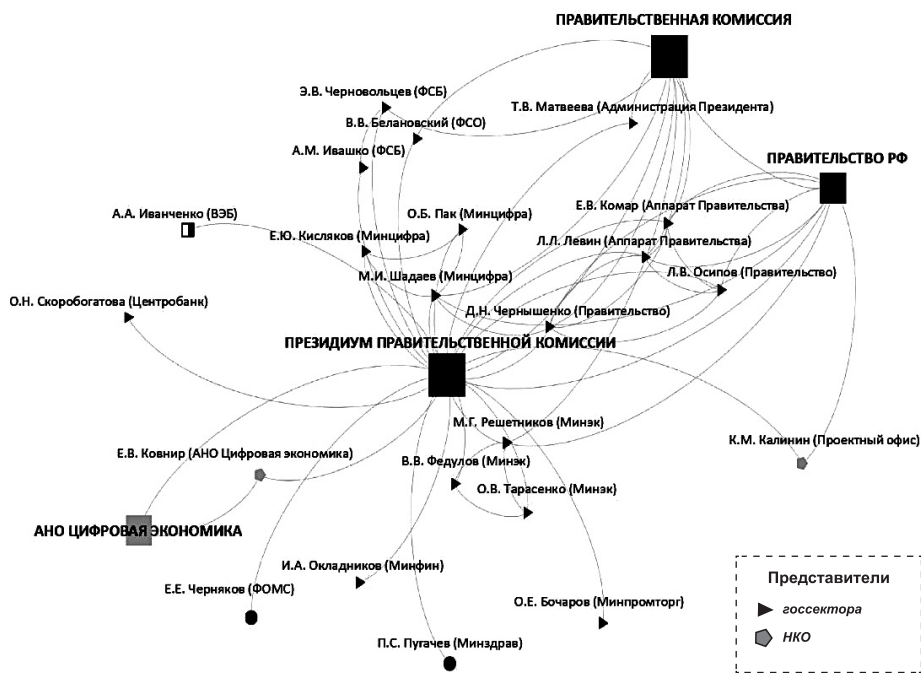


Рис. 3. Сеть № 2, Президиум Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности / Fig. 3. Network no. 2, Presidium of the Government commission on digital development, use of information technologies for improvement of quality of life and conditions of conducting business activity

Центральную позицию в сети занимает 1) правительственный кластер (Д. Н. Чернышенко, Л. Л. Левин, Л. В. Осипов, Е. В. Комар). Далее по степени централизации следуют: 2) кластер Минцифра России (М. И. Шадаев, О. Б. Пак, Е. Ю. Кисляков); 3) кластер Минэкономразвития России (М. Г. Решет-

ников, В. В. Федулов, О. В. Тарасенко); 4) кластер ФСБ (Э. В. Черновольцев, А. М. Ивашко). Оставшиеся акторы не обладают межструктурными связями и являются структурными провалами сети.

Наиболее авторитетными участниками сети являются: Д. Н. Чернышенко (Правительство Российской Федерации) (0.053 PR), М. А. Шадаев (Минцифры России) (0.049 PR), Е. В. Комар (Аппарат Правительства Российской Федерации) (0.046 PR), Л. Л. Левин (Аппарат Правительства Российской Федерации) (0.046 PR), М. Г. Решетников (Минэкономразвития России) (0.042 PR). Наименее – представители Минпромторга России (0.013 PR), Минфина России (0.013 PR), Минздрава России (0.013 PR), ВЭБ.РФ (0.013 PR) и ФОМС (0.013 PR).

Сеть № 3. Правительственная комиссия (рис. 4). Рост степени централизации (0.47) позволяет охарактеризовать данную сеть как еще более гомогенную, чем сеть № 2, с выраженным центром принятия решений. Низкий показатель модулярности (0.22) указывает на менее выделенную структуру сети и слабый потенциал для формирования качественных кластеров. Как следствие, несмотря на большое количество участников сети, межструктурными связями обладает небольшая группа акторов, вследствие чего необходимо принимать во внимание показатели централизации участников сети.

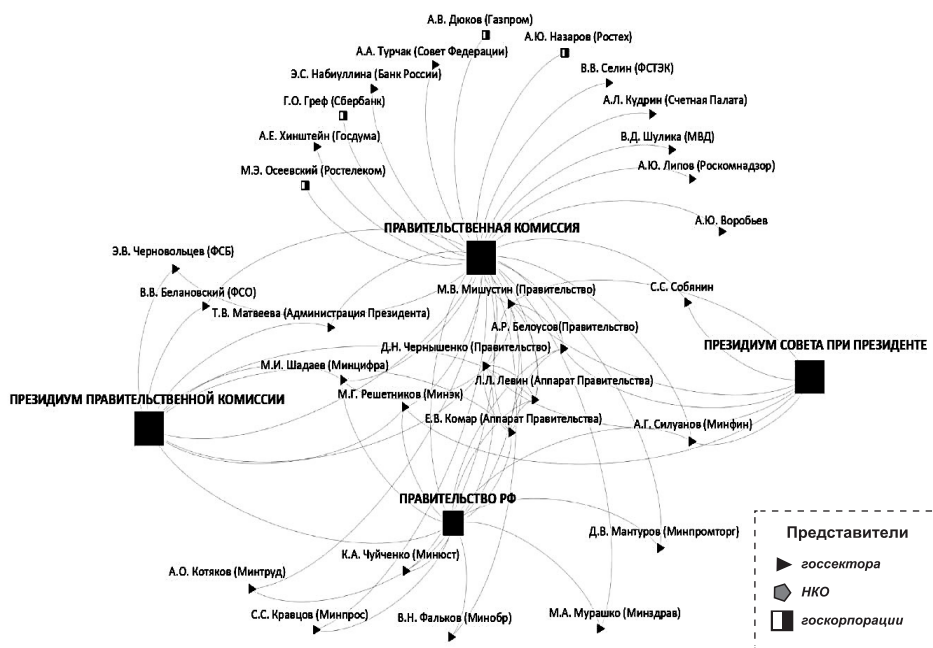


Рис. 4. Сеть № 3, Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности / Fig. 4. Network no. 3, Government commission on digital development, use of information technologies for improvement of quality of life and conditions of conducting business activity

Центральную позицию в сети занимает единственная группа акторов, обладающая устойчивыми межструктурными связями: 1) правительственный кластер (М. В. Мишустин, А. Р. Белоусов, Д. Н. Чернышенко, Л. Л. Левин, Е. В. Комар). Оставшиеся акторы не обладают межструктурными связями и являются структурными провалами сети.

Наиболее авторитетными участниками сети являются: Д. Н. Чернышенко (Правительство Российской Федерации) (0.051 PR), М. В. Мишустин (Правительство Российской Федерации) (0.049 PR), Е. В. Комар (Аппарат Правительства Российской Федерации) (0.04 PR), А. Р. Белоусов (Правительство Российской Федерации) (0.035 PR). Наименьшим авторитетом обладают представители госкорпораций (0.01 PR) и законодательных органов власти (0.01 PR).

Сеть № 4. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации (рис. 5). Данная сеть обладает наивысшей степенью централизации из исследуемых (0.55), что коррелирует гомогенному статусу сети и централизованному характеру принятия решений. Наименьший показатель модулярности (0.1) позволяет сделать вывод о еще более низкой структурированности сети и качестве межструктурных связей формирующихся кластеров.

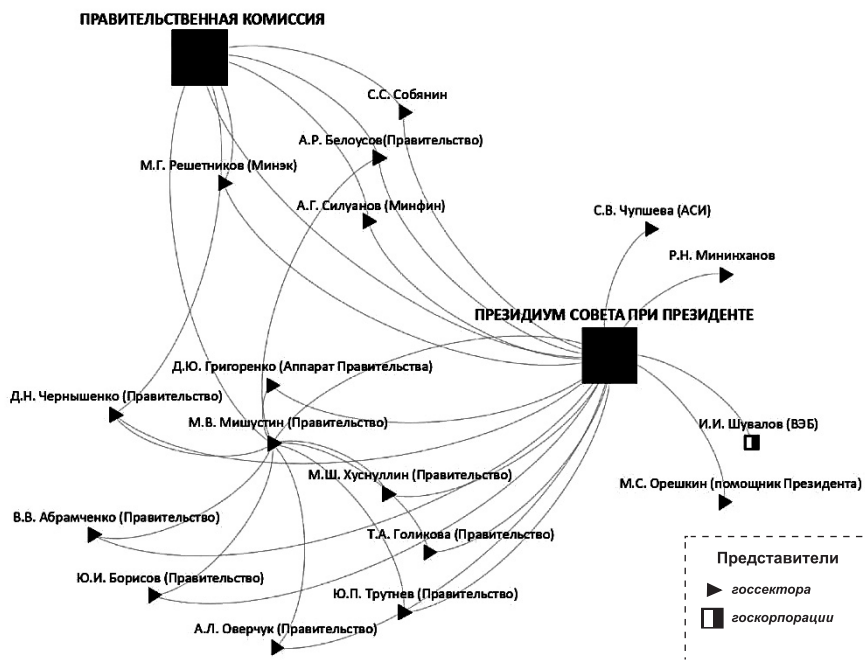


Рис. 5. Сеть № 4, Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам / Fig. 5. Network no. 4, Presidium of the Presidential council for strategic development and national projects

Центральная позиция в сети по-прежнему принадлежит представителям 1) правительственного кластера (М. В. Мишустин, А. Р. Белоусов, Д. Н. Чернышенко, Д. Ю. Григоренко, В. В. Абрамченко, М. Ш. Хуснуллин, Ю. И. Борисов, Ю. П. Трутнев, А. Л. Оверчук, Т. А. Голикова). Оставшиеся акторы не обладают межструктурными связями и являются структурными провалами сети.

Наиболее авторитетными акторами являются: М. В. Мишустин (Правительство Российской Федерации) (0.14 PR), Д. Н. Чернышенко (Правительство Российской Федерации) (0.05 PR), А. Р. Белоусов (Правительство Российской Федерации) (0.05 PR). Наименьшим – М. С. Орешкин (помощник Президента Российской Федерации) (0.01 PR), Р. Н. Минниханов (Республика Татарстан) (0.01 PR), С. В. Чупшева (Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов) (0.01 PR), И. И. Шувалов (ВЭБ.РФ) (0.01 PR).

ОБСУЖДЕНИЕ

Полученные в ходе исследования результаты могут быть интерпретированы следующим образом:

1. Как демонстрирует анализ сетевых характеристик определенных авторами институциональных сред (каждая из которых соответствует последовательному этапу прохождения проекта решения), в созданных при государственных структурах органах управления реализацией федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» наблюдается усиление централизованного характера процесса принятия решений, степень централизации которого увеличивается прямо пропорционально уровню обсуждения государственного решения.

Авторы предполагают, что следствием данной динамики может стать сильный дисбаланс в сторону государство-центричных отраслевых решений в процессе создания нового нормативно-правового поля, что способно бюрократизировать процесс принятия решений, то есть усилить организационную логику в ущерб гибкости и креативности, как того требует декларируемый в национальной программе подход к новому регулированию. Подобное явление, о котором неоднократно писал Г. Аллисон, может привести к доминированию логики соответствия (шаблонности) и рутинных процедур над принятием нестандартных решений, порой не имеющих аналогов (Аллисон и Зеликов, 2012, с. 170).

2. Институциональный и стадийный этапы исследования свидетельствуют о том, что роль частного сектора, в состав которого входят представители крупнейших инновационных и технологических российских компаний, заключается в разработке и экспертной оценке проектов нормативных правовых актов и аналитических материалов, подготовленных во исполнение плана мероприятий «дорожной карты» по реализации федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды».

Кроме того, согласно результатам сетевого этапа исследования, из процесса обсуждения исключены ведущие российские деловые ассоциации (Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата Российской Федерации). Отсюда следует рекомендация от авторов о необходимости для бизнеса располагать собственными ресурсами и инструментами для воздействия на процесс принятия решений, что ведет к возрастанию значимости функции по связям с органами государственной власти (government relations) (Тетерюк, 2017).

3. В ходе сетевого этапа исследования выявлено, что представители государственных корпораций⁹ входят в верхнеуровневую структуру системы управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и принимают участие в процессе принятия решений как на этапе контроля за реализацией федерального проекта через Правительственную комиссию, так и на этапе определения повестки и утверждения планов мероприятий по разработке проектов актов через Президиум Совета при Президенте Российской Федерации. Авторы считают, что данное обстоятельство увеличивает вероятность появления регуляторных рисков для частного сектора вследствие возникновения «окна возможностей» (window opportunity) для лоббирования интересов со стороны госкорпораций, что может быть выражено в форме создания законодательных преференций для укрепления доминирующего положения на новых рынках цифровых технологий. Иными словами, в неоинституциональной логике госкорпорации оказываются в более привилегированном положении в «организационном поле» (могут напрямую работать с центром принятия решений, хотя и не обладают абсолютным влиянием), что дает им возможность ограничивать доступ к ресурсам для других конкурентов, включая частный бизнес (Hoffman, 2001, p. 135)¹⁰.

4. Применение разработанной авторами методологии можно обосновать корреляцией полученных в результате сетевого этапа исследования показателей высокого уровня участия представителей Минцифры и Минэкономразвития России в процессе формирования нормативного регулирования цифровой экономики России¹¹. В ходе институционального и стадийного этапов исследования выявлены функциональные роли указанных ведомств, в соответствии с которыми они являются ответственными федеральными органами исполнительной власти за реализацию национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» соответственно. Тем самым авторы предполагают, что для продвижения интересов частного сектора именно данные министерства становятся ключевыми «точками доступа» (access points), кото-

⁹ М. Э. Осеевский (Ростелеком), Г. О. Греф (Сбербанк), А. В. Дюков (Газпром), А. Ю. Назаров (Ростех), И. И. Шувалов (ВЭБ.РФ).

¹⁰ Примером может служить ситуация с доминирующим положением Ростелекома при заключении государственных контрактов на подключение социально значимых объектов к Интернету. Так, в 2019 году Ростелеком выиграл конкурсы в 43 регионах России. См.: Костылева Т. Определены победители всех конкурсов на подключение к Интернету социально значимых объектов в регионах [Электронный ресурс] // D-Russia.ru. 2019. 16 авг. URL: <https://d-russia.ru/opredeleny-pobediteli-vseh-konkursov-na-podklyuchenie-k-internetu-sotsialno-znachimyh-obektov-v-regionah.html> (дата обращения: 04.10.2020).

¹¹ Минцифры России (Л. Н. Бокова – рабочая группа «Нормативное регулирование»; О. Б. Пак – рабочая группа «Нормативное регулирование», Президиум Правительственной комиссии; Е. Ю. Кисляков – Президиум Правительственной комиссии; М. И. Шадаев – Президиум Правительственной комиссии, Правительственная комиссия) и Минэкономразвития России (Л. В. Щур-Труханович – рабочая группа «Нормативное регулирование»; В. В. Федурлов – рабочая группа «Нормативное регулирование», Президиум Правительственной комиссии; О. В. Тарасенко – Президиум Правительственной комиссии; М. Г. Решетников – Правительственная комиссия, Президиум Совета при Президенте Российской Федерации).

рые могут быть использованы для донесения позиции бизнес-сообщества в отношении обсуждаемых в политико-управленческом поле проектов нормативных правовых актов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных исследованиях значительное внимание уделяется изучению цифровой экономики на макроуровне, который позволяет оценить экономические эффекты цифровизации механизмов рыночных отношений и перспективы цифровой трансформации институтов устойчивого развития в целом. Между тем данная сфера мало изучена с точки зрения микроуровня. В результате вне рамок исследований остаются вопросы, «как» и «почему» принимаются соответствующие решения, направленные на реализацию изучаемых на макроуровне аспектов цифрового развития экономики.

Полученные в статье результаты помогают обозначить вектор развития исследований в данном направлении. Используемые методы позволили апробировать предлагаемые авторами аналитические инструменты изучения процесса принятия решений на примере сферы разработки нормативного правового регулирования цифровой экономики России. В результате чего на институциональном этапе была произведена систематизация институтов в рассматриваемой области по типам организационных форм отношений между ними, стадийный этап позволил воспроизвести формальную циклическую модель этапов прохождения проектов решений, на сетевом этапе удалось выявить внутрисетевые сообщества (кластеры) и определить диспозицию центральных акторов институциональных сред, формирующихся внутри рассматриваемого процесса принятия решений.

Проведенный анализ подтверждает выдвинутую во введении гипотезу о формировании цифровой экономики в качестве новой сферы отраслевой политики, о чем свидетельствуют создаваемые при государственных структурах органы управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и декларируемый в федеральном проекте новый подход к регулированию, а также наблюдаемые в результатах исследования процессы по активизации ролей Минцифры и Минэкономразвития России в формировании нормативного регулирования цифровой экономики страны.

Библиографический список

Аллисон Г., Зеликов Ф. Квинтэссенция решения: на примере Карибского кризиса 1962 года / Пер. с англ. под ред. С. Сараджяна, Н. Абдуллаева. М.: URSS, Кн. дом «Либроком», 2012. 528 с.

Бычкова О. В. Умное регулирование: как предотвратить появление необоснованных регулирующих правил. СПб: Изд-во Европ. ун-та в СПб., 2018. 392 с.

Ваславский Я. И., Габуев С. В. Варианты развития электронного правительства. Опыт России, США, КНР // Международные процессы. 2017. Т. 15, № 1. С. 108–125. DOI: 10.17994/IT.2017.15.1.48.9.

- Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М.: Кн. дом «Университет», 2004. 416 с.
- Дегтярев А. А., Бондарев М. Д., Тетерюк А. С. Учет взаимосвязи циклической динамики «внешней» и «внутренней» среды работы бизнес-организаций в современном GR-менеджменте // Вестник МГИМО Университета. 2018. № 1. С. 63–93. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.
- Ефремов А. А. Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий: механизмы и методика // Закон. 2018. № 3. С. 45–56.
- Захаров А. Н. Частно-государственное взаимодействие в обеспечении кибербезопасности // Neftegaz.ru. 2019. № 2. С. 84–91.
- Иванова Т. В. Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2. С. 97–109.
- Кондратов М. В., Гаринов Р. И. Теоретические подходы к понятию «институциональная среда» // Фундаментальные исследования. 2013. № 11–9. С. 1908–1911.
- Милюкина И. В., Косарин С. П. Формирование политико-правовых условий реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Муниципальная академия. 2019. № 4. С. 19–29.
- Михайлова О. В. Проблемы идентификации и оценки политических сетевых альянсов [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 1–22. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk__35._dekabr_2012_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/mikhailova.pdf (дата обращения 10.10.2020).
- Молотников А. Е. Четвертая промышленная революция и современное осмысление корпоративной формы ведения бизнеса // Предпринимательское право. 2017. № 2. С. 3–16.
- Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики / Отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. 376 с.
- Скоробогатов А. В., Малик А. А. Легитимация закона в юридическом дискурсе // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т. 13, № 3. С. 1370–1378. DOI: 10.21202/1993-047X.13.2019.3.1370-1378.
- Сморгунов Л. В., Шерстобитов А. С. Политические сети: теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014. 318 с.
- Смотрицкая И. И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60–72. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10037.
- Тетерюк А. С. Опыт разработки модели структурирования внешней среды в процессе GR-менеджмента (на примере фармацевтической отрасли) // Социум и власть. 2017. № 1. С. 88–95.
- Тютюнник И. Г., Толкачев С. А. Нормативно-правовое обеспечение конкурентоспособности социально-экономических систем в условиях цифровой экономики // Безопасность бизнеса. 2019. № 3. С. 10–15.

Шарандина Н. Л. Цифровая экономика как приоритетная национальная цель развития Российской Федерации: правовой аспект // Финансовое право. 2018. № 9. С. 15–19.

Anderson J. Public policymaking: An introduction. 7th ed. Boston: Cengage Learning Boston, 2010. 352 p.

Bringing the state back in / Ed. by P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. N. Y. and Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 357 p. DOI: 10.1017/CBO9780511628283.

Clarke A., Craft J. The vestiges and vanguards of policy design in a digital context // Canadian Public Administration. 2017. Vol. 60, № 4. P. 476–497. DOI: 10.1111/capa.12228.

Höchtl J., Parycek P., Schöllhammer R. Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era // Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce. 2016. Vol. 26, № 1. P. 147–169. DOI: 10.1080/10919392.2015.1125187.

Hoffman A. J. Linking organizational and field-level analysis: The diffusion of corporate environmental practice // Organization & Environment. 2001. Vol. 14, № 2. P. 133–156.

March J. G., Olsen J. P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // The American Political Science Review. 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749. DOI: <https://doi.org/10.2307/1961840>.

Newman M. E. J., Girvan M. Finding and evaluating community structure in networks // Physical Review. 2004. Vol. 69. P. 1–15. DOI: 10.1103/PhysRevE.69.026113.

Ostrom E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American political science association, 1997 // American Political Science Review. 1998. Vol. 92, № 1. P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.2307/2585925>.

The Oxford handbook of business and government / Ed. by D. Coen, W. Grant, G. Wilson. Oxford: Oxford University Press, 2010. 804 p. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199214273.001.0001.

Yang J., Cheng Ch., Shen S. et al. Comparison of complex network analysis software: Citespace, SCI² and Gephi // 2017 IEEE 2nd International conference on Big data analysis (ICBDA). 2017. P. 169–172. DOI: 10.1109/ICBDA.2017.8078800.

Yin R. K. Case study research: Design and methods. 4th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009. 219 p.

Информация об авторах

Тетерюк Алексей Сергеевич – преподаватель кафедры политической теории, научный сотрудник Центра пространственного анализа международных отношений ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

Электронный адрес: alex.teteryuk91@mail.ru

Ляликов Александр Александрович – аспирант кафедры политической теории ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», 119454, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 76

ORCID: 0000-0002-4994-020X

ResearcherID: ABC-8861-2020

Электронный адрес: alexanderlyalnikov@gmail.com

Статья получена 3 ноября 2020 года

UDC 328.188

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-595-617

EXPERIENCE IN DEVELOPING A METHODOLOGY FOR ANALYZING THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE FIELD OF DIGITAL ECONOMY REGULATION IN RUSSIA

Alexey S. Teteryuk

Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
76 Vernadsky ave., Moscow, 119454, Russia

ORCID: 0000-0001-9945-2215

ResearcherID: Y-5800-2019

E-mail: alex.teteryuk91@mail.ru

Aleksandr A. Lialikov

Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
76 Vernadsky ave., Moscow, 119454, Russia

ORCID: 0000-0002-4994-020X

ResearcherID: ABC-8861-2020

E-mail: alexanderlyalnikov@gmail.com

For citation:

Teteryuk, A. S. and Lialikov, A. A. (2020), “Experience in developing a methodology for analyzing the decision-making process in the field of digital economy regulation in Russia”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 595–617, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-595-617.

Introduction: due to the active development of information technologies and the growth of their application in market relations, the issue of legislative regulation of the rules of interaction between participants in the emerging digital economy in Russia is becoming more and more relevant, as evidenced by the existence of the corresponding federal project within the national program “Digital economy

of the Russian Federation”. At the same time, the creation of new regulations has a direct impact on the business environment, which forces companies to take an active part in the discussion of mechanisms for developing and implementing state policies in this area.

Objectives: to analyze the decision-making process in the field of digital economy regulation through the proposed comprehensive methodology, which involves the study of formal procedures, state institutions and decision-making actors in the field of digital economy regulation in Russia.

Methods: methods of applied analysis from the neoinstitutional, stadium-cyclical, and network directions of the political and managerial decision-making theory.

Results: the main advisory, coordination and subordination institutions in the sphere of emerging regulation of the digital economy are systematized; the formal cycle of decision-making stages is modeled; the degree of influence of decision-making actors and network communities formed within institutional environments is assessed.

Conclusions: the analysis shows that there is an imbalance of state decisions taken on a parity basis, depending on the stage of discussion and passage of the draft regulatory and legislative act. In the process of discussing and preparing draft decisions in the field of digital economy, state corporations take priority in comparison with private sector entities. Business representatives, as well as experts and development institutions, are largely focused on the initial stages of the decision-making cycle. In turn, the network analysis shows that the Ministry of digital development and the Ministry of economic development of the Russian Federation, responsible for the implementation of this national program, can play an important role as a conductor of industry interests.

Keywords: digital economy; decision-making process; digitalization; industry regulation; interaction between business and government; network analysis

References

Allison, G. and Zelikov, F. (2012), *Kvintessentsiya resheniya: na primere Karibskogo krizisa 1962 goda* [Essence of decision explaining the Cuban missile crisis], Translated by Saradzhyan, S. and Abdullaev, N. (eds.), URSS, Librokom, Moscow, Russia.

Bychkova, O. V. (2018), *Umnoe regulirovanie: kak predotvratit' poyavlenie neobosnovannykh reguliruyushchikh pravil* [Smart regulation: How to prevent unjustified regulatory rules], European University of St. Petersburg, St. Petersburg, Russia.

Vaslavskiy, Ya. I. and Gabuev, S. V. (2017), “Global trends in electronic governance cases of the U.S., China and Russia”, *Journal of International Relations Theory and World Politics*, vol. 15, no. 1, pp. 108–125, doi: 10.17994/IT.2017.15.1.48.9.

Degtyarev, A. A. (2004), *Prinyatie politicheskikh reshenii* [Political decision-making process], Moscow University Press, Moscow, Russia.

Degtyarev, A. A., Bondarev, M. D. and Teteryuk, A. S. (2018), “Cyclical dynamics of the “external” and “internal” environments of business-organizations in GR-management”, *MGIMO Review of International Relations*, no. 1, pp. 63–93, doi: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-63-93.

Efremov, A. A. (2018), "Assessing the impact of legal regulation on the development of information technologies: Mechanisms and methods", *Zakon*, no. 3, pp. 45–56.

Zakharov, A. N. (2019), "Public-private cooperation in cybersecurity", *Neftegaz. RU*, no. 2, pp. 84–91.

Ivanova, T. V. (2019), "Business-government interaction in the implementation of digital and infrastructure projects within the framework of the concept "smart city", *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*, no. 2, pp. 97–109.

Kondratov, M. V. and Garipov, R. I. (2013), "Theoretical approaches to the concept of the institutional environment", *Fundamental research*, no. 11–9, pp. 1908–1911.

Milkina, I. V. and Kosarin, S. P. (2019), "Formation of political and legal conditions for the implementation of the national program "Digital economy of the Russian Federation", *Municipal Academy*, no. 4, pp. 19–29.

Mikhailova, O. V. (2012), "Problems of identification and evaluation of political network alliances", *E-journal. Public Administration*, no. 35, pp. 1–22 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk_35._dekabr_2012_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravleniya/mikhailova.pdf (Accessed October 10, 2020).

Molotnikov, A. E. (2017), "The fourth industrial revolution and contemporary understanding of corporate conduct of business", *Entrepreneurial Law*, no. 2, pp. 3–16.

Vaipan, V. A. and Egorova, M. A. (eds.) (2019), *Pravovoe regulirovanie ekonomicheskikh otnoshenii v sovremennykh usloviyakh razvitiya tsifrovoi ekonomiki* [Law regulation of economic relations in modern conditions of digital economy development], Yustitsinform, Moscow, Russia.

Skorobogatov, A. V. and Malik, A. A. (2019), "Legitimation of law in juridical discourse", *Actual Problems of Economics and Law*, vol. 13, no. 3, pp. 1370–1378, doi: 10.21202/1993-047X.13.2019.3.1370-1378.

Smorgunov, L. V. and Sherstobitov, A. S. (eds.) (2014), *Politicheskie seti: teoriya i metody analiza* [Political networks: Theory and methods of analysis], Aspekt Press, Moscow, Russia.

Smotrinskaya, I. I. (2018), "State administration in conditions of development digital economy: Strategic challenges and risks", *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*, no. 4, pp. 60–72, doi: 10.24411/2071-6435-2018-10037.

Teteryuk, A. S. (2017), "Experience of development of the model of structuring environment in the process of GR-management (as exemplified by pharmaceutical branch)", *Society and Power*, no. 1, pp. 88–95.

Tyutyunnik, I. G. and Tolkachev, S. A. (2019), "Statutory support of competitiveness of socioeconomic systems in the digital economy conditions", *Business Security*, no. 3, pp. 10–15.

Sharandina, N. L. (2018), "The digital economy as a priority national goal of the development of the Russian Federation: A legal aspect", *Financial Law*, no. 9, pp. 15–19.

Anderson, J. (2010), *Public policymaking: An introduction*, 7th ed., Cengage Learning Boston, US.

Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge University Press, N. Y., US and Cambridge, UK, doi: 10.1017/CBO9780511628283.

Clarke, A. and Craft, J. (2017), "The vestiges and vanguards of policy design in a digital context", *Canadian Public Administration*, vol. 60, no. 4, pp. 476–497, doi: 10.1111/capa.12228.

Höchtel, J., Parycek, P. and Schöllhammer, R. (2016), "Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era", *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, vol. 26, no. 1, pp. 147–169, doi: 10.1080/10919392.2015.1125187.

Hoffman, A. J. (2001), "Linking organizational and field-level analysis: The diffusion of corporate environmental practice", *Organization & Environment*, vol. 14, no. 2, pp. 133–156.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1984), "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 734–749, doi: <https://doi.org/10.2307/1961840>.

Newman, M. E. J. and Girvan, M. (2004), "Finding and evaluating community structure in networks", *Physical Review*, vol. 69, pp. 1–15, doi: 10.1103/physreve.69.026113.

Ostrom, E. (1998), "A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American political science association, 1997", *American Political Science Review*, vol. 92, no. 1, pp. 1–22, doi: <https://doi.org/10.2307/2585925>.

Coen, D., Grant, W. and Wilson, G. (eds.) (2010), *The Oxford handbook of business and government*, Oxford University Press, Oxford, UK, doi: 10.1093/oxfordhbk/9780199214273.001.0001.

Yang, J., Cheng, C., Shen, S. et al. (2017), "Comparison of complex network analysis software: Citespace, SCI², and Gephi", *2017 IEEE 2nd International conference on Big data analysis (ICBDA)*, pp. 169–172, doi: 10.1109/ICBDA.2017.8078800.

Yin, R. K. (2009), *Case study research: Design and methods*, 4th ed., SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, US.

Received November 3, 2020



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 330:004.9

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-618-638

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ПОКОЛЕНИЯ Z О ТЕХНОЛОГИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СДВИГА

А. В. ЛАПИДУС

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

А. А. СОРОКИНА

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

А. О. ГОСТИЛОВИЧ

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

Для цитирования:

Лapidус А. В., Сорокина А. А., Гостилович А. О. Осведомленность поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 618–638. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-618-638.

Введение: технологический сдвиг вызывает необходимость цифровой трансформации бизнеса, результаты которой напрямую зависят от людей, обладающих определенными компетенциями. В этой связи изучение уровня осведомленности представителей поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса актуально для научного сообщества, государства и бизнеса. В ближайшие годы представители поколения Z составят основу человеческих ресурсов современных компаний и государственных учреждений.

Цель: изучение уровня осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса.

Методы: анкетирование.

Результаты: определен уровень осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса, а также оценены популярность и опыт пользования электронными сервисами и услугами: стриминговыми сервисами, чат-ботами, видеоиграми, криптовалютами, онлайн-банкинг, кэшбэк-сервисами. Наряду с этим проведена оценка уровня осведомленности представителей поколения Z о цифровых технологиях (искусственный интеллект, цифровые двойники, блокчейн и др.).

Выводы: уровень осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса можно оценить как высокий (88,5 %). Результаты исследования будут полезны государственным служащим для более глубокого понимания вопросов цифровой трансформации бизнеса, представителям бизнеса – для корректировки HR- и PR-стратегий, научному сообществу – при проведении дальнейших эмпирических исследований.

Ключевые слова: цифровая экономика; цифровая трансформация; цифровые технологии; поколение Z; стриминговые сервисы; криптовалюта; чат-боты; онлайн-банкинг; кэшбэк-сервисы

ВВЕДЕНИЕ

Начало XXI века ознаменовалось переходом к новой эпохе технологического сдвига, характеризующегося цифровой трансформацией бизнеса под воздействием цифровых технологий. Важность повсеместного внедрения технологий цифровой трансформации отмечена правительствами многих стран, в том числе и Российской Федерации. Так, еще в 2017 году Президент России заявил о том, что у страны не будет будущего, если она не перейдет к цифровой экономике¹. Профильной государственной программой для внедрения технологий цифровой трансформации является программа «Цифровая экономика Российской Федерации»². Она предусматривает поддержку развития следующих основных сквозных технологий: большие данные; нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра; квантовые технологии; новые производственные технологии; промышленный интернет; компоненты робототехники и сенсорики; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей.

Численность представителей поколения Z (1997 – 2003 года рождения) в мире уже достигла 72,8 млн чел.³, в 2020 году они займут 20 % рабочих мест⁴. Цель данного исследования – изучение уровня осведомленности поколения Z о перечисленных технологиях цифровой трансформации бизнеса, список которых был расширен технологиями машинного обучения, глубинного обучения и беспилотными технологиями.

Положительное влияние осведомленности на развитие технологий доказано в работах исследователей из Азиатско-Тихоокеанского региона (Bohr and Bashir, 2014; Chang et al., 2016). Рассматриваемые технологии уже используются крупными технологическими компаниями для обеспечения нового качества продуктов и услуг, а также для предоставления новых потребительских возможностей и опыта взаимодействия. В рамках данного исследования

¹ Путин: без цифровой экономики у страны нет будущего [Электронный ресурс] // ТАСС. 2017. 15 июня. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4339918> (дата обращения: 01.07.2020).

² Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 02.07.2020).

³ Стилман Д. Люди Z [Электронный ресурс] // Harvard Business Review Россия. 2018. 9 фев. URL: <https://hbr-russia.ru/management/upravlenie-personalom/p25401> (дата обращения: 01.07.2020).

⁴ Исследование: поколение Z изменит мировой рынок труда [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2017. 6 фев. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3211716> (дата обращения: 03.07.2020).

также была изучена популярность среди представителей поколения Z стриминговых сервисов, криптовалют, видеоигр на компьютере и мобильных устройствах, изучен опыт взаимодействия с чат-ботами в интернет-магазинах и в сфере онлайн-банкинга, опыт использования кэшбэк-сервисов и мобильного банка.

Данная статья состоит из четырех частей. В первой части представлен обзор теоретических основ научных исследований по данной тематике, во второй – методология исследования, в третьей – результаты исследования, наконец, в четвертой части – выводы по пяти направлениям – цифровые технологии; стриминговые сервисы и видеоигры; криптовалюты; чат-боты; онлайн-банкинг. Перечисленные направления характеризуют уровень осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цифровая экономика характеризуется проникновением и широким использованием Интернета в повседневной жизни через компьютер, мобильные и другие устройства. Под цифровой экономикой в настоящей статье понимается «совокупность отношений, складывающихся в процессах производства, распределения, обмена и потребления, основанных на онлайн-технологиях и направленных на удовлетворение потребностей в жизненных благах, что, в свою очередь, предполагает формирование новых способов и методов хозяйствования и требует действенных инструментов государственного регулирования» (Лапидус, 2019b, с. 19–20).

Важность исследования вопроса осведомленности потенциальных пользователей и других акторов, взаимодействующих каким-либо образом с технологией, впервые была отмечена в теории диффузии инноваций, описанной в работах Ричарда Багоцци и Юдже Йи (Bagozzi and Yi, 1989). Осведомленность о технологиях наряду с доверием к ним упоминается в модели принятия технологий, предложенной в работе Фреда Дэвиса и соавторов (Davis et al., 1989). К 2003 году данная модель была значительно усовершенствована и легла в основу единой теории принятия и использования технологий (UTAUT) (Venkatesh et al., 2003). В более поздних работах осведомленность о технологиях упоминается вместе с удовлетворенностью от использования технологии в контексте изучения намерений о совершении покупки потребителей (Pandža Bajcs, 2015).

Несмотря на практическое использование понятия «осведомленность о технологиях», четкого определения данного термина в научной литературе пока еще нет. Под осведомленностью о технологиях понимают как знакомство пользователей с общей концепцией технологии (Kapil and Roy, 2014; Nwibere, 2014), так и факт маркетинговой коммуникации с продавцом товара или услуги, основанной на какой-либо технологии (Pandža Bajcs, 2015; Chuang et al., 2016; Земскова, 2019). В данной статье под уровнем осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса подразумевается качественная оценка респондентами степени владения информацией

о той или иной технологии, возраст первого контакта с представляющими технологию товаром или услугой и частота его / ее использования в повседневной жизни.

К наиболее популярным направлениям научных исследований, связанных с осведомленностью поколения Z о цифровых технологиях, можно отнести интернет вещей (IoT), искусственный интеллект (AI) и криптовалюты. Так, Доминика Качеровская-Спичальская предприняла попытку определить влияние цифровых технологий (IoT и AI) на отношение к товарам / услугам, бренду и на предпочтения и решения потребителей о покупке или взаимодействии с компанией (Kaczorowska-Spychalska, 2018). В процессе проведения данного исследования по изучению осведомленности потребителей было выявлено, что 23 % представителей поколения Z из Польши ассоциируют цифровые технологии в первую очередь с интернетом вещей, а 85 % респондентов знакомы с концепцией искусственного интеллекта. Представители поколения Z из Польши были уверены, что в ближайшие годы как IoT, так и AI будут использоваться в основном в сфере цифровой трансформации бизнеса (IoT – 49,7 % респондентов, AI – 52,1 % респондентов). Более 37 % анкетированных считают, что эти технологии будут иметь большее значение в потребительском сегменте, а каждый десятый участник опроса отметил их потенциал в общественной сфере («умный» город, цифровое правительство и т. п.) (Kaczorowska-Spychalska, 2018, pp. 195–200).

Ряд ученых (Alaeddin and Altounjy, 2018) исследовали факторы, влияющие на намерение малазийского поколения Z использовать криптовалюту в своих финансовых операциях. Они провели анкетирование 230 учащихся последнего курса бизнес-школы Университета Куала-Лумпур. Исследование выявило значительное влияние осведомленности и доверия к технологии распределенного реестра на намерение представителей поколения Z использовать криптовалюту.

Большинство сквозных технологий цифровой трансформации бизнеса уже используются лидирующими компаниями в различных областях деятельности. Так, криптовалюты основаны на технологии распределенного реестра. А в работе стриминговых сервисов, чат-ботов и онлайн-банкинга применяются нейротехнологии и искусственный интеллект, технологии машинного обучения и глубинного обучения. В основу видеоигр положены технологии виртуальной и дополненной реальности.

В исследовании предпочтительных методов обучения поколения Z Арлен Николас из Университета Сальве Реджина в США пришла к выводу, что полезность стриминговых технологий в процессе обучения поколения Z находится на уровне 80 % (Nicholas, 2020). Данный факт неудивителен: по результатам опроса Deloitte⁵ 80 % представителей поколения Z имеют подписку на стриминговые видеосервисы. Столько же используют чат-боты для коммуникаций с компаниями⁶. Исследователи из Таиланда изучали факторы, которые

⁵ *Digital media trends survey, 13th ed. Piecing it together* [Электронный ресурс] // Deloitte. 2019. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/technology/lu-digital-media-trends-13th-edition.pdf> (дата обращения: 04.07.2020).

⁶ *Valle K. D. Conversational commerce: A new opportunity for card payments* [Электрон-

влияют на популярность онлайн-банкинга среди поколения Z. Ключевыми факторами стала популярность и отзывы о мобильных приложениях банков в социальных сетях (Ruangkanjanases and Wongprasopchai, 2017). Поколение Z с детства привыкло к использованию цифровых сервисов, а 68 % его представителей утверждают, что видеоигры являются частью их личного самовыражения⁷. Это осложняет работу разработчиков интерфейсов программных продуктов, которым нужно обеспечить новый уровень пользовательского опыта (user experience). Исследование паттернов поведения представителей поколения Z при использовании программных продуктов показало необходимость внедрения в том числе и необычной визуализации контента (например, 3D, VR, AR, MR) и чат-ботов (Pathirana and Wickramaarachchi, 2019). В этом контексте применение технологий виртуальной и дополненной реальностей, нейротехнологий и искусственного интеллекта становится особенно актуальным.

Среди отечественных исследований по рассматриваемой теме можно выделить работу А. П. Глухова, в которой рассматривалась цифровая грамотность поколения Z с точки зрения навыков взаимодействия в социальных сетях (Глухов, 2019) и статью Е. С. Земсковой, в которой проведен анализ факторов, оказывающих влияние на потребительское поведение в цифровой экономике, в том числе и представителей поколения Z (Земскова, 2019). С. В. Карпова и В. В. Панюкова сравнили паттерны поведения Y- и Z-потребителей на финансовом рынке. Было выявлено, что представители поколения Z используют мобильный банк и интернет-банк для оплаты товаров и услуг в два раза реже, чем представители поколения Y, однако именно мобильный банк является наиболее предпочтительным каналом коммуникации с представителями поколения Z (Карпова и Панюкова, 2018). Осведомленность представителей поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса, как отмечает Л. В. Лапидус, вносит вклад не только в пересмотр HR-стратегий бизнеса, но и в разработку стратегий цифрового лидерства крупных корпораций (Лапидус, 2019а).

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для выявления особенностей потребительского поведения представителей поколения Z была разработана анкета, состоящая из 37 вопросов, которые были разделены на 4 группы: 1) особенности проникновения цифровых технологий в жизнь поколения Z; 2) паттерны онлайн-потребления, способы оплаты в офлайн и онлайн, другие факторы взаимного влияния рынков электронной коммерции и особенностей потребительского поведения представителей поколения Z; 3) потребительские предпочтения поколения Z в части считывания информации с электронных устройств, пользования образовательными

ный ресурс] // MasterCard. 2018. 25 янв. URL: <https://newsroom.mastercard.com/documents/conversational-commerce-a-new-opportunity-for-card-payments/> (дата обращения: 04.07.2020).

⁷ Wallace F. The impact of generation Z on the gaming community [Электронный ресурс] // Headstuff. 2019. 23 апр. URL: <https://www.headstuff.org/entertainment/gaming/the-impact-of-generation-z-on-the-gaming-community> (дата обращения: 04.07.2020).

ресурсами, сервисами онлайн-доставки еды, операционными системами, смарт-вещами (интернетом вещей); 4) осведомленность поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига.

В настоящую статью вошли результаты анкетирования по вопросам четвертой группы, которые отражают уровень осведомленности представителей поколения Z о цифровых технологиях (искусственный интеллект, цифровые двойники, блокчейн и т. п.), а также позволяют идентифицировать влияние современных цифровых трендов развития рынка (чат-ботов, стриминговых сервисов, криптовалют, VR, AR и др.) на поколение Z. Выводы включают частичное сопоставление результатов настоящего исследования, направленного на изучение поколения Z в России, с выводами ведущих мировых компаний, изучающих особенности траекторий развития новых рынков и потребительского поведения.

В исследовании приняли участие 300 респондентов – представителей поколения Z, проживающих в Москве и Московской области. При составлении анкеты были учтены результаты трудов других ученых: Арлена Николоса (для вопросов о стриминговых сервисах), Руангканжанасеса и его соавторов (для вопросов проникновения видеоигр в жизнь представителей поколения Z), С. В. Карповой и В. В. Панюковой (для вопросов об онлайн-банкинге), Омара Алаеддина и Раны Алтуни (для идентификации степени знакомства с криптовалютой).

Сбор ответов осуществлялся с помощью интернет-ресурса *Google Формы*⁸. Обработка ответов проведена в соответствии со стандартными правилами работы со статистической информацией с использованием программного продукта *Microsoft Excel 2016*. Исследование проводилось на экономическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова в Лаборатории прикладного отраслевого анализа под руководством проф. Л. В. Лапидус в период с 1 сентября 2019 года по 1 февраля 2020 года. Работа выполнена в рамках общего длительного исследования по изучению поколения Z, которое состоит из трех частей: часть 1. «Особенности проникновения цифровых технологий в жизнь поколения Z»; часть 2. «Портрет поколения Z как онлайн-потребителя в эпоху цифровой экономики в России»; часть 3. «Исследование уровня осведомленности поколения Z о технологиях цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига».

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Степень владения информацией о цифровых технологиях

По результатам проведенного исследования представители поколения Z лучше всего осведомлены о технологиях беспроводной связи, виртуальной реальности, а также о беспилотных технологиях (рис. 1). В среднем 70 %

⁸ *Google Формы* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.google.ru/intl/ru/forms/about/> (дата обращения: 01.02.2020).

респондентов либо хорошо знают данные технологии, либо имеют общее представление. Эти технологии также являются самыми популярными и среди тех, кто задумывается над сферой будущей карьеры. В наименьшей степени представители поколения Z осведомлены о технологиях глубинного обучения и квантовых технологиях – 40 % и 39 % респондентов соответственно. На рисунке 1 видно, что наиболее популярными являются ответы на вопрос о степени владения информацией о цифровых технологиях: «Что-то слышал» – 32,4 % по всем технологиям и «Имею общее представление» – 34,6 % по всем технологиям, что в целом позволяет судить о довольно высоком уровне осведомленности молодого поколения о технологиях цифровой трансформации бизнеса.

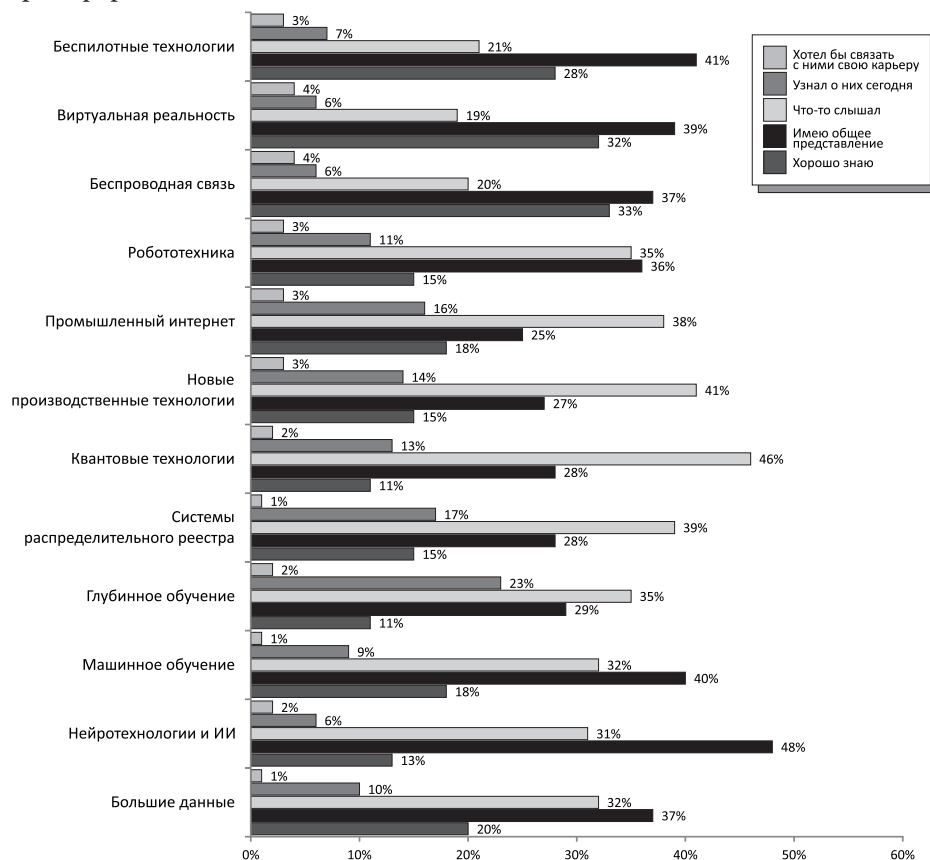


Рис. 1. Степень владения информацией представителей поколения Z о цифровых технологиях / Fig. 1. Comprehension level of information about digital technologies by generation Z representatives.

Сокращения: ИИ – искусственный интеллект.

Источник: здесь и далее составлено авторами.

Наряду с этим стоит отметить, что эксперты McKinsey в исследовании процессов цифровой трансформации называют Россию активным преследователем мировых лидеров в области цифровизации, отмечая особую

роль молодых поколений в решении задач будущего технологического прогресса⁹. Анализ LinkedIn показал, что в настоящее время существует высокая востребованность познаний в области современных компьютерных технологий у выпускников вузов. Все пять основных умений, которыми должны обладать востребованные выпускники вузов, относятся к рассмотренным в настоящем исследовании цифровым технологиям¹⁰. Но лишь немногие представители российского поколения Z (2,4 % по всем технологиям) уже сейчас готовы связать свою карьеру с какой-либо сквозной технологией. Тем не менее поколение Z в значительной степени осведомлено о сквозных технологиях, представленных в программе «Цифровая экономика Российской Федерации», что говорит об успехе в сфере популяризации актуальных технологий цифровой трансформации бизнеса.

Стриминговые сервисы

Стриминговые сервисы, такие как Apple Music, Netflix и т. п., в наибольшей степени популярны среди респондентов в возрасте от 15 до 19 лет (рис. 2). В целом 47 % опрошенных представителей поколения Z начали использовать стриминговые технологии в возрасте 15–19 лет, 20 % – в возрасте моложе 15 лет, не пользовались услугами данных сервисов 33 % респондентов.

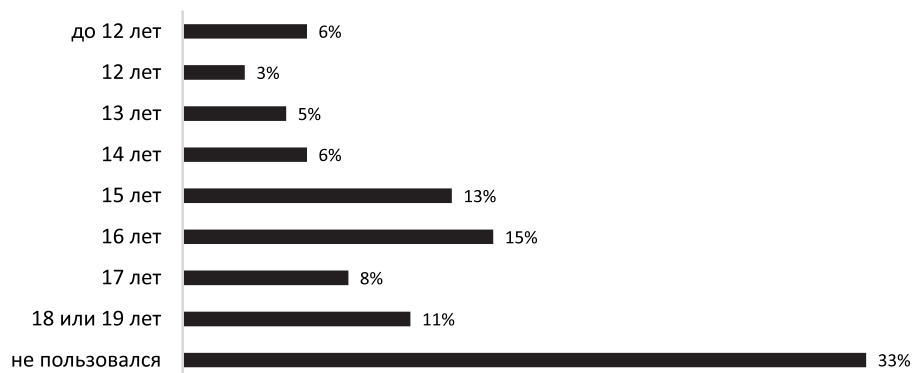


Рис. 2. Популярность стриминговых сервисов среди представителей поколения Z /
Fig. 2. Popularity of streaming services among generation Z representatives

Можно сделать вывод, что популярность стриминговых сервисов еще не достигла значений мирового уровня (80 %)¹¹ среди поколения Z в России и находится на уровне 67 %. Однако именно они будут основными пользователями подобных бизнес-моделей экономики совместного

⁹ Антекман А., Калабин В., Клинецов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. 2017. Июль [Электронный ресурс] // McKinsey. 2017. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx> (дата обращения: 16.03.2020).

¹⁰ The 2019 LinkedIn grads guide to getting hired [Электронный ресурс]. 2020. 9 мая. URL: <https://blog.linkedin.com/2019/may/9/the-2019-linkedin-grads-guide-to-getting-hired> (дата обращения: 02.09.1019).

¹¹ Digital media trends survey...

потребления (Груздева и Гостилович, 2018). Работодателям и регулирующим органам необходимо учитывать этот тренд, так как именно подобные модели могут стать основным источником потребления контента трудоспособным населением в ближайшем будущем.

Видеоигры

В компьютерные игры респонденты начали играть, будучи еще детьми. Наибольшая доля ответов приходится на диапазон до 12 лет – 38 % (рис. 3). Однако доля представителей поколения Z, которые вообще не играли в видеоигры на компьютере, составляет 35 %, что позволяет выдвинуть гипотезу о популярности других видов игровых устройств среди поколения Z в России.

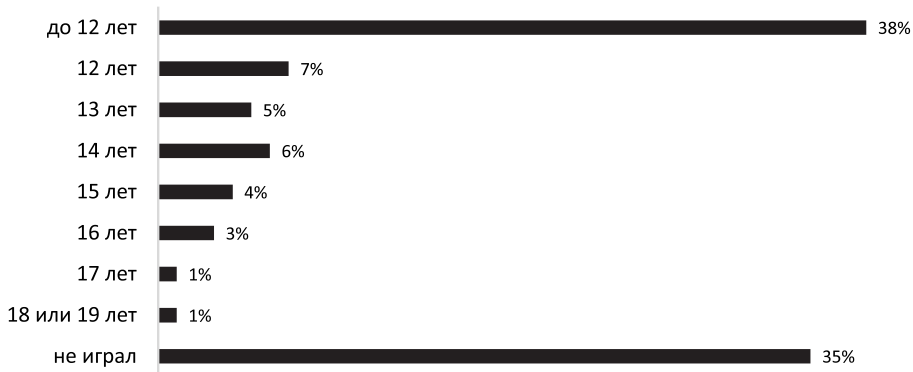


Рис. 3. Возраст, в котором представители поколения Z начали играть в компьютерные игры / Fig. 3. Generation Z representatives: age to start playing computer games

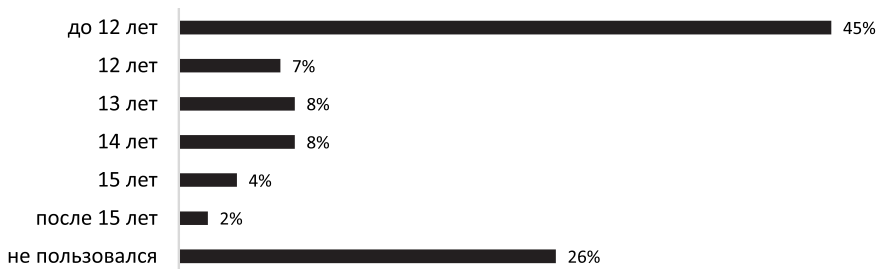


Рис. 4. Возраст, в котором респонденты начали играть в видеоигры на мобильных устройствах / Fig. 4. Respondents' age to start playing video games on mobile devices

Так, уже 45 % респондентов начали играть в игры на мобильных устройствах в возрасте до 12 лет (рис. 4), только 26 % не играют в видеоигры. В США 73 % представителей поколения Z имеют какую-либо игровую консоль, а 78 % играют в видеоигры на планшете¹². Таким образом, результаты нашего иссле-

¹² Wallace F. The impact of generation Z on the gaming community [Электронный ресурс] // Headstuff. 2019. 23 апр. URL: <https://www.headstuff.org/entertainment/gaming/the-impact-of-generation-z-on-the-gaming-community> (дата обращения: 01.07.2020).

дования показали большую популярность видеоигр на мобильных устройствах, чем на компьютере.

Данный вывод коррелирует с выводами исследования IBM, согласно которому 58 % представителей поколения Z используют свои мобильные устройства для видеоигр¹³. Поэтому крупные компании уже сегодня используют игры на мобильных устройствах в качестве канала для привлечения молодых специалистов (например, игра для мобильных устройств от *Boston Consulting Group* (BCG) – *Strategy Palette*¹⁴).

Криптовалюты

Рассмотрим, как поколение Z относится к криптовалютам, в основе которых лежат технологии системы распределенного реестра. По результатам нашего исследования, 48 % представителей поколения Z знакомы с криптовалютой *Bitcoin*, второе место по узнаваемости занимает криптовалюта *Etherium* – 7 %, далее следуют в порядке убывания *Буккоин* – 4 %, *Litecoin* – 3 %, *XRP* – 2 % и *Bitcoin Cash* – 2 % (рис. 5). О других криптовалютах были осведомлены всего 4 % опрошенных, ни с одной из криптовалют не знакомы 30 % респондентов. Как показано на рисунке 1, о системах распределенного реестра не имеют представления 17 % представителей поколения Z.

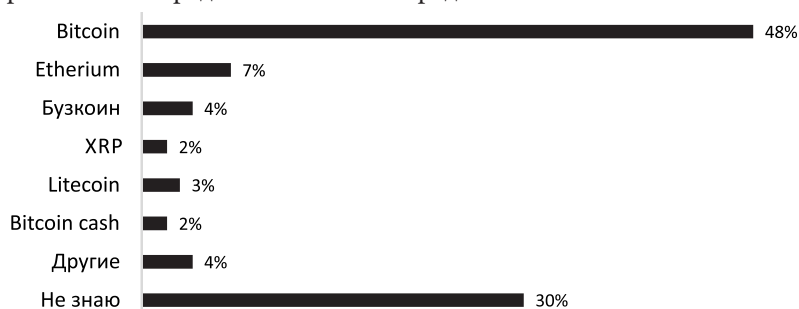


Рис. 5. Наиболее популярные криптовалюты среди представителей поколения Z /
Fig. 5. The most popular cryptocurrencies among generation Z representatives

Популярность криптовалюты *Bitcoin* подтверждена английскими специалистами, которые впрочем отметили, что, несмотря на постоянный рост с 2016 года среднего объема транзакций в сети с криптовалютой *Bitcoin*, в других системах криптоактивов средние объемы за транзакцию снижаются (Rauchs et al., 2018, p. 38). Интересен портрет владельцев криптовалюты. Так, в недавно проведенном исследовании компании *Bitpanda* в сотрудничестве с *GlobalWebIndex* были названы основные характеристики владельцев данных активов среди населения Европы¹⁵. Это молодой возраст, наличие

¹³ *Uniquely generation Z. What brands should know about today's youngest consumers* [Электронный ресурс] // IBM Institute for Business Value. 2017. URL: <https://www.generationy20.com/retail-generation-z.PDF> (дата обращения: 16.03.2020).

¹⁴ *The strategy palette* [Электронный ресурс] // BCG Henderson institute. URL: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/collections/your-strategy-needs-strategy/intro> (дата обращения: 16.03.2020).

¹⁵ *Understanding cryptocurrency holders in Europe* [Электронный ресурс] // GlobalWebIndex. 2019. URL: <https://www.globalwebindex.com/reports/bitpanda-cryptocurrency-investors> (дата обращения: 20.03.2020).

высшего образования и постоянной работы, стабильный доход. Самой популярной возрастной группой оказались лица от 25 до 34 лет (поколение Y). Второе место заняла группа 16–24 года (поколение Z). Данный факт соответствует высокому уровню осведомленности опрошенных нами респондентов о криптовалютах.

По результатам нашего исследования из общего числа представителей поколения Z 95 % никогда не имели опыта взаимодействия с биржами криптовалют. 5 % оставшихся респондентов состоят из 2 % тех, кто пользовались услугами криптобиржи *YoBit*, и 3 % тех, кто пользовался другими биржами криптовалют. По данным информационных аналитических порталов, биржа криптовалюты *YoBit* входит в число 15 лучших криптобирж в 2020 году и 10 бирж с наибольшим оборотом денежных средств¹⁶. Кроме того, она отличается рекордным количеством валютных пар, наличием редких криптомонет, низкой комиссией. Однако, согласно исследованию Кембриджской бизнес-школы, миллионы новых пользователей приходят в экосистему криптовалют, но большинство (около 60 %) из них остаются пассивными и не совершают сделок (Rauchs et al., 2018, p. 10).

Чат-боты

Следующим технологическим новшеством последних лет являются виртуальные ассистенты на сайтах, которые кардинальным образом изменили систему отношений компаний с потребителями. Популярность чат-ботов, помогающих покупателям в интернет-магазинах, связана с их характерной особенностью – моментальной доступностью. Это тот критерий, который сегодня столь востребован молодым поколением. Новый пользовательский опыт (*user experience*) стал возможен только благодаря нейротехнологиям и искусственному интеллекту, технологиям машинного и глубинного обучения.

Впервые представители поколения Z столкнулись с чат-ботом в интернет-магазине в 2012 году (0,8 % респондентов). В 2014 и 2015 годах их количество возросло до 3,4 % и 7,6 % соответственно. Наибольшую популярность среди представителей поколения Z чат-бот в интернет-магазине обрел в 2016 году (31,4 % человек впервые воспользовались чат-ботом именно в этом году). Далее прослеживается убывающая динамика первого обращения к данному виду помощи на сайте: в 2017 году – 23,7 %, 2018 году – 21,2 %, 2019 году – 11,9 % (рис. 6).

Несмотря на первоначальное знакомство с чат-ботами и овладение навыками работы с ними, результаты нашего исследования показывают, что почти две трети (65 %) представителей поколения Z в дальнейшем не стали пользоваться услугами чат-бота в интернет-магазине, 21 % применяют его редко, 11 % иногда и только 3 % ответили, что пользуются чат-ботом довольно часто (рис. 7).

¹⁶ Криптовалютные биржи: рейтинг ТОП-15 лучших криптобирж на 2020 год [Электронный ресурс] // Информ. аналит. портал «Майнинг. Криптовалюты». 2020. URL: <https://mining-cryptocurrency.ru/rejting-luchshie-birzhi-kriptovalyut-2017/#YoBit> (дата обращения: 20.03.2020).

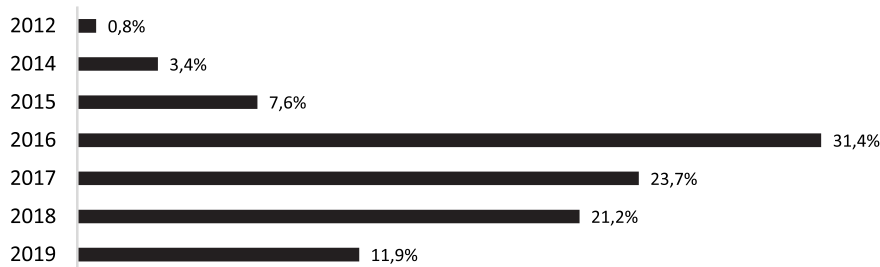


Рис. 6. Первый опыт взаимодействия представителей поколения Z с чат-ботом в интернет-магазине / Fig. 6. The first interaction experience with an online store chat bot by generation Z representatives

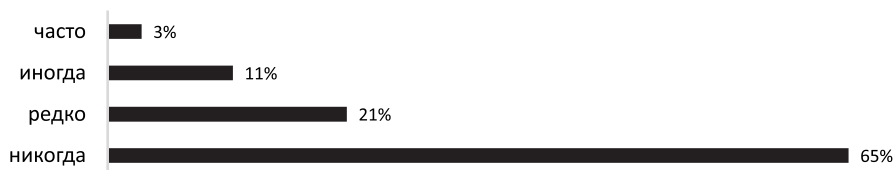


Рис. 7. Популярность взаимодействия представителей поколения Z с чат-ботом / Fig. 7. The popularity of the interaction with a chat bot by generation Z representatives

Относительно низкая доля пользователей чат-ботов в интернет-магазинах среди представителей поколения Z может быть связана с тем, что в России практика внедрения данного вида коммуникации с покупателями, основанная на искусственном интеллекте, технологиях машинного обучения и глубокого обучения, недостаточно развита. Доминируют простые чат-боты, которые требуют участия человека и не обеспечивают быстрой коммуникации. Так, в исследовании Лаборатории бизнес-решений МФТИ рассматриваются 50 самых популярных в мире в 2019 году чат-бот платформ и виртуальных ассистентов на основе технологий искусственного интеллекта, среди которых присутствуют только три решения от российских разработчиков¹⁷.

Онлайн-банкинг

Рассмотрим использование онлайн-банкинга и его популярность среди представителей поколения Z. Впервые онлайн-банкингом респонденты нашего исследования воспользовались в 2010 году. Пика популярности среди молодого поколения данный сервис достиг к 2018 году, когда 38 % опрошенных получили первый опыт взаимодействия с приложениями банков. В 2019 году с данным сервисом познакомились оставшиеся 11 % представителей поколения Z.

Согласно результатам нашего опроса, 44 % опрошенных часто пользуются онлайн-банкингом, в то время как 35 % никогда не применяют возможности

¹⁷ Исследование топ-50 чат-бот платформ и виртуальных ассистентов 2019 года [Электронный ресурс] // Центр компетенций НТИ по направлению «Искусственный интеллект» на базе МФТИ. URL: <https://aireport.ru/chatbots> (дата обращения: 20.03.2020).

этого сервиса. 15 % представителей поколения Z иногда используют онлайн-банкинг, 4 % – крайне редко и только 2 % ежедневно обращаются к нему (рис. 8).

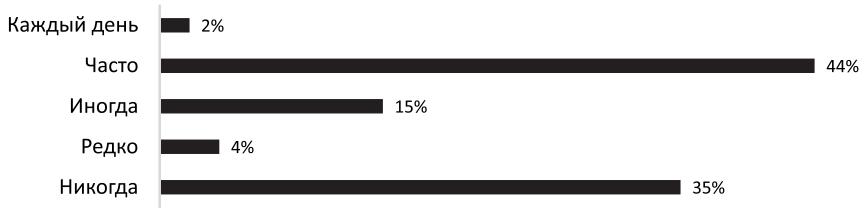


Рис. 8. Популярность сервисов онлайн-банкинга среди представителей поколения Z / Fig. 8. The popularity of online banking services among generation Z representatives

Согласно исследованию Mail.ru Group и Researchme, самые инновационные и технологичные банковские продукты становятся популярны в первую очередь у молодежи¹⁸. Большинство участников упомянутого исследования начали использовать банковские карты в возрасте до 25 лет. Бесконтактными платежами чаще других расплачиваются люди этого же возраста. Виртуальная карта есть у каждого пятого пользователя моложе 25 лет. Респонденты предпочитают походам в отделения звонки и онлайн-общение с банком. Сильнее всего тренд выражен среди молодежи: этот ответ выбрали 81 % опрошенных в возрасте до 25 лет. COVID-19 ускорил развитие данного тренда, что сделало взаимодействие в онлайн-формате с клиентами и сотрудниками не только целесообразным, но и необходимым.

Чат-боты в мобильном банке

По результатам нашего исследования впервые представители поколения Z столкнулись с чат-ботом в мобильном банке в 2014 году. Пик пользовательского взаимодействия с чат-ботами в мобильном банке пришелся на 2017 год (36 %). В 2018 году число случаев первого опыта взаимодействия с данным сервисом уменьшилось до 32 %, в 2019 году – до 18 % (рис. 9).

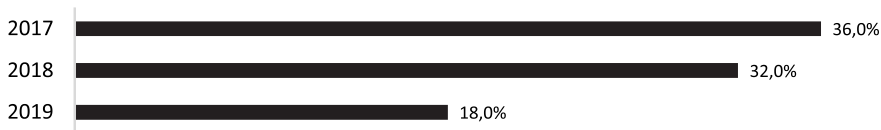


Рис. 9. Первый опыт взаимодействия представителей поколения Z с чат-ботом в мобильном банке / Fig. 9. The first interaction experience with a chat bot in mobile bank by generation Z representatives

¹⁸ Исследование Mail.ru Group: пользователи до 25 лет чаще всего узнают о банковских продуктах из интернет-рекламы [Электронный ресурс] // Mail.ru Group. 2020. 4 фев. URL: <https://corp.mail.ru/ru/press/releases/10554/> (дата обращения: 20.03.2020).

Большинство представителей поколения Z (64 %) не используют чат-бот в мобильном банке. Редко его применяют 19 % респондентов, иногда – 13 % и часто к нему обращаются только 4 % (рис. 10).

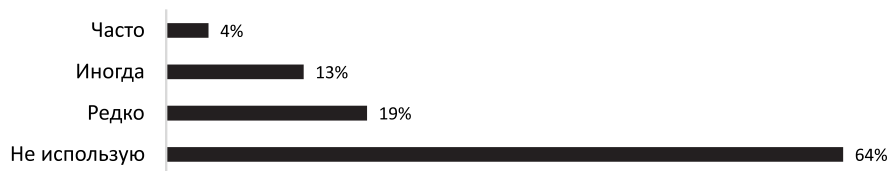


Рис. 10. Популярность взаимодействия с чат-ботом в мобильном банке среди представителей поколения Z / Fig. 10. The popularity of interaction with a chat bot in the mobile bank among generation Z representatives

Полученные данные характеризуют недостаточное применение технологий искусственного интеллекта в чат-ботах мобильных банков, что обусловлено в том числе и юридическими барьерами (Кашкин и Алтухов, 2020, с. 26). Топ-менеджерам следует с осторожностью принимать решения об инвестициях в чат-боты, которые не соответствуют должному уровню качества, так как данный сервис скорее принесет отрицательный экономический эффект, чем будет способствовать развитию компании.

Кэшбэк-сервисы

Последний рассматриваемый нами финансовый продукт, связанный с онлайн-банкингом и к настоящему моменту завоевавший большую популярность, особенно у представителей поколения Z, – это кэшбэк-сервисы. Так, больше всего респондентов, принимавших участие в настоящем исследовании (15 %), впервые получили кэшбэк в виде денежных средств или бонусных баллов как возврат части стоимости оплаченных покупок и услуг в 2018 году. Впервые кэшбек представители поколения Z получили в 2014 году. Начиная с 2015 года наблюдается рост первичного опыта использования кэшбек-сервисов. Важно отметить, что около 60 % опрошенных еще ни разу в жизни не получали кэшбэк (рис. 11).

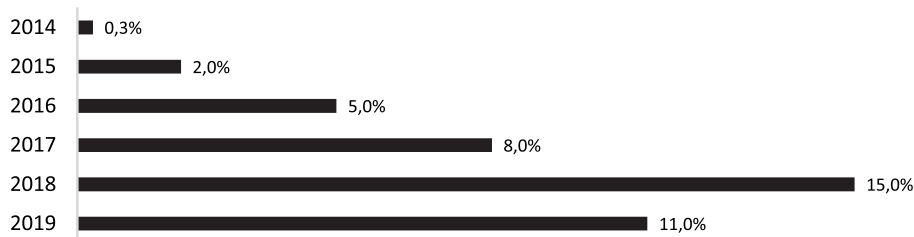


Рис. 11. Первый опыт получения кэшбэка представителями поколения Z / Fig. 11. The first experience of receiving cashback by generation Z representatives

Из общего числа представителей поколения Z 26 % респондентов редко пользуются кэшбэк-сервисами, 24 % используют их периодически, 21 % иногда обращаются к данной услуге, но кэшбэк-сервисы не влияют на их выбор способа и места покупки. Постоянно расходуют кэшбэк 16 % опрошенных, а 13 % оплачивают только крупные покупки (рис. 12).



Рис. 12. Частота использования кэшбэк-сервисов представителями поколения Z /
Fig. 12. Frequency of cashback services use by generation Z representatives

К этому стоит добавить, что, по данным исследования экспертов *Admitad*, в 2018 году российские потребители с помощью кэшбэк-сервисов приобрели товаров и услуг на 513 млн долл.¹⁹ Поскольку представители поколения Z положительно воспринимают возможность получения дохода от трат, подобный принцип было бы целесообразно применять в программах корпоративного управления персоналом.

Все вышеизложенное подтверждает успех российского информационного пространства в сфере популяризации актуальных технологий цифровой трансформации бизнеса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поколение Z в значительной степени (88,5 %) информировано о технологиях, представленных в программе «Цифровая экономика Российской Федерации». 33 % участников исследования достаточно хорошо осведомлены о технологиях беспроводной связи, 32 % – о виртуальной реальности, 28 % – о беспилотных технологиях, 20 % – о больших данных. Стриминговые сервисы используют 67 % представителей поколения Z. Пик популярности первого просмотра видео через данный сервис приходится на 16 лет. При этом 35 % и 26 % респондентов никогда не играли в видеоигры ни с компьютеров, ни с мобильных устройств соответственно. С криптовалютами знакомы 70 % опрошенных, а опыт взаимодействия с биржами криптовалют есть только у 5 % респондентов. 65 % представителей поколения Z не используют чат-боты в интернет-магазине, только 3 % опрошенных часто взаимодействуют с ними, а 4 % используют чат-боты в мобильном банке. Онлайн-банкинг популярен у 46 % респондентов. Кэшбек-сервисами постоянно пользуются 16 % участников исследования, 21 % представителей поколения Z не считают, что данные сервисы влияют на их потребительские предпочтения. В целом доход от трат воспринимается положительно.

¹⁹ *Admitad* annual report 2018/2019 [Электронный ресурс] // *Admitad*. URL: <https://info.admitad.com/report2018-2019/ru> (дата обращения: 25.03.2020).

Сравнивая российский и зарубежный опыт, можно утверждать, что для дальнейшего развития технологий искусственного интеллекта среди представителей поколения Z (чат-боты, виртуальные помощники в интернет-магазинах и онлайн-банкинг) основной акцент необходимо делать как на их популяризации, так и на технологическом развитии данной сферы в целом.

Полученные результаты эмпирического исследования будут полезны представителям бизнес-среды для корректировки HR- и PR-стратегий, научному сообществу – при проведении дальнейших исследований и государственным служащим – для оценки результатов и модификации существующей политики, направленной на развитие технологий цифровой трансформации бизнеса в условиях технологического сдвига.

Библиографический список

Глухов А. П. Цифровая грамотность поколения Z: социально-сетевой ракурс // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2019. № 52. С. 126–137. DOI: 10.17223/1998863X/52/13.

Груздева Е. В., Гостилович А. О. Типология бизнес-моделей в экономике совместного потребления // Трансформация бизнес-моделей в условиях цифровой экономики: сб. материалов науч.-практ. конф. / Под ред. Н. П. Иващенко. М.: Экон. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова, 2018. С. 28–40.

Земскова Е. С. Анализ поведения потребителей в цифровой экономике с позиции теории поколений [Электронный ресурс] // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11, № 5. URL: <https://esj.today/PDF/32ECVN519.pdf> (дата обращения: 02.07.2020).

Карпова С. В., Панюкова В. В. Банковские продукты для Z-потребителей: маркетинговый подход // Управленческие науки в современном мире. 2018. Т. 1, № 1. С. 36–39.

Кашкин С. Ю., Алтухов А. В. В поисках концепции правового регулирования искусственного интеллекта: платформенные правовые модели // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. Т. 68, № 4. С. 26–40. DOI: 10.17803/2311-5998.2020.68.4.026-040.

Лепидус Л. В. Стратегии цифрового лидерства и запрос на новые компетенции цифровой экономики: основа для сотрудничества Россия-Болгария // Теория и практика проектного образования. 2019а. № 3. С. 51–57.

Лепидус Л. В. Цифровая экономика: управление электронным бизнесом и электронной коммерцией. М.: ИНФРА-М, 2019b. 381 с. DOI: 10.12737/monography_5ad4a677581404.52643793.

Alaeddin O., Altounjy R. Trust, technology awareness and satisfaction effect into the intention to use cryptocurrency among generation Z in Malaysia // International Journal of Engineering and Technology. 2018. Vol. 7, № 4.29. P. 8–10. DOI: 10.14419/ijet.v7i4.29.21588.

Bagozzi R. P., Yi Y. The degree of intention formation as a moderator of the attitude-behavior relationship // Social Psychology Quarterly. 1989. Vol. 52, № 4. P. 266–279. DOI: 10.2307/2786991.

Bohr J., Bashir M. Who uses bitcoin? An exploration of the bitcoin community // 12th Annual international conference on privacy, security and trust (PST). 2014. P. 94–101. DOI: 10.1109/PST.2014.6890928.

Chang Y., Wong S. F., Lee H. et al. What motivates Chinese consumers to adopt FinTech services: A regulatory focus theory // ICEC '16: Proceedings of the 18th annual international conference on electronic commerce: E-commerce in smart connected world. 2016. Art. № 40. P. 1–3. DOI: 10.1145/2971603.2971643.

Chuang L. M., Liu C. C., Kao H. K. The adoption of FinTech service: TAM perspective // International Journal of Management and Administrative Sciences. 2016. Vol. 3, № 7. P. 1–15.

Davis F. D., Bagozzi R. P., Warshaw P. R. User acceptance of computer technology: A comparison of two theoretical models // Management Science. 1989. Vol. 35, № 8. P. 982–1003.

Kaczorowska-Spychalska D. Digital technologies in the process of virtualization of consumer behaviour – awareness of new technologies // Management. 2018. Vol. 22, № 2. P. 187–203. DOI: 10.2478/manment-2018-0031.

Kapil Y., Roy A. Critical evaluation of generation Z at workplaces // International Journal of Social Relevance & Concern. 2014. Vol. 1, № 2. P. 10–14.

Nicholas A. J. Preferred learning methods of generation Z [Электронный ресурс]. URL: https://digitalcommons.salve.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=fac_staff_pub (дата обращения: 01.07.2020).

Nwibere B. M. Interactive relationship between job involvement, job satisfaction, organisational citizenship behaviour, and organizational commitment in Nigerian universities // International Journal of Management and Sustainability. 2014. Vol. 3, № 3. P. 321–340. DOI: 10.18488/journal.11/2014.3.6/11.6.321.340.

Pandža Bajs I. Tourist perceived value, relationship to satisfaction, and behavioral intentions: The example of the Croatian tourist destination Dubrovnik // Journal of Travel Research. 2015. Vol. 54, № 1. P. 122–134. DOI: 10.1177/0047287513513158.

Pathirana W. P. N. H., Wickramaarachchi D. N. Software usability improvements for Generation Z oriented software application // 2019 International research conference on smart computing and systems engineering (SCSE). Colombo: University of Kelaniya, 2019. P. 151–157.

Rauchs M., Klein K., Blandin A. et al. 2nd Global cryptoasset benchmarking study. Cambridge: Cambridge Centre for Alternative Finance, 2018. 96 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3306125>.

Ruangkanjanases A., Wongprasopchai S. Factors influencing customer adoption of mobile banking services: Empirical examination between generation Y and generation Z in Thailand // Advanced Science Letters. 2017. Vol. 23, № 1. P. 628–633. DOI: <https://doi.org/10.1166/asl.2017.7279>.

Venkatesh V., Morris M. G., Davis G. B. et al. User acceptance of information technology: Toward a unified view // MIS Quarterly: Management Information Systems. 2003. Vol. 27, № 3. P. 425–478. DOI: 10.2307/30036540.

Информация об авторах

Липидус Лариса Владимировна – д-р экон. наук, профессор, профессор кафедры экономики инноваций экономического факультета, руководитель Лаборатории прикладного отраслевого анализа ФГБОУ ВО «Московский

государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119234, Россия,
г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
ORCID: 0000-0002-9099-6707
ResearcherID: AAZ-8362-2020
Электронный адрес: lvlapidus@econ.msu.ru

Сорокина Лидия Александровна – аспирант экономического факультета
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоно-
сова», 119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
ORCID: 0000-0002-3140-701X
ResearcherID: –
Электронный адрес: sorokina.lidia@mail.ru

Гостилович Александр Олегович – аспирант экономического факультета
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоно-
сова», 119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
ORCID: 0000-0003-4146-6934
ResearcherID: –
Электронный адрес: gostaleks@mail.ru

Статья получена 28 сентября 2020 года

UDC 330:004.9

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-618-638

GENERATION Z AWARENESS OF DIGITAL TRANSFORMATION TECHNOLOGIES UNDER A TECHNOLOGICAL SHIFT

Larisa V. Lapidus

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia
ORCID: 0000-0002-9099-6707
ResearcherID: AAZ-8362-2020
E-mail: infodilemma@yandex.ru

Lidia A. Sorokina

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia
ORCID: 0000-0002-3140-701X
ResearcherID: –
E-mail: sorokina.lidia@mail.ru

Aleksandr O. Gostilovich

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

ORCID: 0000-0003-4146-6934

ResearcherID: –

E-mail: gostaleks@mail.ru

For citation:

Lapidus, L. V., Sorokina, L. A. and Gostilovich, A. O. (2020), “Generation Z awareness of digital transformation technologies under a technological shift”, *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 618–638, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-618-638.

Introduction: the technological shift necessitates digital transformation of business, the results of which directly depend on people with certain competencies. The ongoing changes bring forward the importance of exploring the level of generation Z awareness of digital business transformation technologies for the scientific community, government and business. In the coming years, generation Z representatives will form the core of the human resources of modern companies and public institutions.

Objectives: to study the level of generation Z awareness about digital business transformation technologies.

Methods: questionnaire.

Results: the questionnaire made it possible to determine the level of generation Z awareness about digital business transformation technologies, as well as the popularity and experience of using such services as streaming services, chat bots, video games, cryptocurrencies, online banking, and cashback services. Along with this, the level of generation Z representatives' awareness about digital technologies (artificial intelligence, digital twins, blockchain, etc.) was assessed.

Conclusions: a high level of generation Z awareness about digital business transformation technologies was revealed (88.5%). The results of the study will be useful to government officials for a deeper understanding of the issues of digital transformation of business, to business representatives – for adjusting HR, PR strategies, and the scientific community – when conducting further empirical research.

Keywords: digital economy; digital transformation; end-to-end technologies; generation Z; streaming services; cryptocurrency; chat bots; online banking; cashback services

References

Glukhov, A. P. (2019), “Generation Z’s digital literacy: A social network view”, *Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*, no. 52, pp. 126–137, doi: 10.17223/1998863x/52/13.

Gruzdeva, E. V. and Gostilovich, A. O. (2018), “Typology of business models in the sharing economy”, *Transformatsiya biznes-modelei v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki* [Transformation of business models in the digital economy], in Ivashchenko, N. P. (ed.), Faculty of Economy, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, pp. 28–40.

Zemskova, E. S. (2019), "Analysis of consumer behavior in the digital economy from the perspective of generation theory", *The Eurasian Scientific Journal*, vol. 11, no. 5 [Online], available at: <https://esj.today/PDF/32ECVN519.pdf> (Accessed July 2, 2020).

Karpova, S. V. and Panyukova, V. V. (2018), "Bank products for Z-consumers: Marketing approach", *Managerial sciences in the modern world*, vol. 1, no. 1, pp. 36–39.

Kashkin, S. Yu. and Altukhov, A. V. (2020), "The concept of legal regulation of artificial intelligence: Platform legal models", *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, vol. 68, no. 4, pp. 26–40, doi: 10.17803/2311-5998.2020.68.4.026-040.

Lapidus, L. V. (2019a), "Digital leadership strategies and the request for new competencies in the digital economy: The basis for Russia-Bulgaria cooperation", *Teoriya i praktika proektnogo obrazovaniya*, no. 3, pp. 51–57.

Lapidus, L. V. (2019b), *Tsifrovaya ekonomika: upravlenie elektronnyim biznesom i elektronnoi kommertsiei* [Digital economy: e-business and e-commerce management], INFRA-M, Moscow, Russia, doi: 10.12737/monography_5ad4a677581404.52643793.

Alaeddin, O. and Altounjy, R. (2018), "Trust, technology awareness and satisfaction effect into the intention to use cryptocurrency among generation Z in Malaysia", *International Journal of Engineering and Technology*, vol. 7, no. 4.29, pp. 8–10, doi: 10.14419/ijet.v7i4.29.21588.

Bagozzi, R. P. and Yi, Y. (1989), "The degree of intention formation as a moderator of the attitude-behavior relationship", *Social Psychology Quarterly*, vol. 52, no. 4, pp. 266–279, doi: 10.2307/2786991.

Bohr, J. and Bashir, M. (2014), "Who uses bitcoin? An exploration of the bitcoin community", *12th Annual international conference on privacy, security and trust (PST)*, pp. 94–101, doi: 10.1109/pst.2014.6890928.

Chang, Y., Wong, S. F., Lee, H. et al. (2016), "What motivates Chinese consumers to adopt FinTech services: A regulatory focus theory", *ICEC '16: Proceedings of the 18th annual international conference on electronic commerce: E-commerce in smart connected world*, art. no. 40, pp. 1–3, doi: 10.1145/2971603.2971643.

Chuang, L. M., Liu, C. C. and Kao, H. K. (2016), "The adoption of FinTech service: TAM perspective", *International Journal of Management and Administrative Sciences*, vol. 3, no. 7, pp. 1–15.

Davis, F. D., Bagozzi, R. P. and Warshaw, P. R. (1989), "User acceptance of computer technology: A comparison of two theoretical models", *Management Science*, vol. 35, no. 8, pp. 982–1003.

Kaczorowska-Spychalska, D. (2018), "Digital technologies in the process of virtualization of consumer behaviour – awareness of new technologies", *Management*, vol. 22, no. 2, pp. 187–203, doi: 10.2478/manment-2018-0031.

Kapil, Y. and Roy, A. (2014), "Critical evaluation of generation Z at workplaces", *International Journal of Social Relevance & Concern*, vol. 1, no. 2, pp. 10–14.

Nicholas, A. J. (2020), "Preferred learning methods of generation Z" [Online], available at: https://digitalcommons.salve.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=fac_staff_pub (Accessed July 1, 2020).

Nwibere, B. M. (2014), “Interactive relationship between job involvement, job satisfaction, organisational citizenship behaviour, and organizational commitment in Nigerian universities”, *International Journal of Management and Sustainability*, vol. 3, no. 3, pp. 321–340, doi: 10.18488/journal.11/2014.3.6/11.6.321.340.

Pandža Bajs, I. (2015), “Tourist perceived value, relationship to satisfaction, and behavioral intentions: The example of the Croatian tourist destination Dubrovnik”, *Journal of Travel Research*, vol. 54, no. 1, pp. 122–134, doi: 10.1177/0047287513513158.

Pathirana, W. P. N. H. and Wickramaarachchi, D. N. (2019), “Software usability improvements for Generation Z oriented software application”, *2019 International research conference on smart computing and systems engineering (SCSE)*, University of Kelaniya, Colombo, Sri Lanka, pp. 151–157, doi: 10.23919/SCSE.2019.8842779.

Rauchs, M., Klein, K., Blandin, A. et al. (2018), *2nd Global cryptoasset benchmarking study*, Cambridge Centre for Alternative Finance, Cambridge, UK, doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3306125>.

Ruangkanjanases, A. and Wongprasopchai, S. (2017), “Factors influencing customer adoption of mobile banking services: Empirical examination between generation Y and generation Z in Thailand”, *Advanced Science Letters*, vol. 23, no.1, pp. 628–633.

Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B. et al. (2003), “User acceptance of information technology: Toward a unified view”, *MIS Quarterly: Management Information Systems*, vol. 27, no. 3, pp. 425–478, doi: 10.2307/30036540.

Received September 28, 2020

УДК 378

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-639-655

СТРУКТУРНЫЕ ДИСБАЛАНСЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И РЫНКА ТРУДА

А. А. ФИРСОВА

Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского, г. Саратов, Россия

Для цитирования:

Фирсова А. А. Структурные дисбалансы региональных систем высшего образования и рынка труда // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 639–655. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-639-655.

Введение: в статье анализируются вопросы эффективности высшего образования и обсуждаются современные проблемы и дисбалансы его развития.

Цель: определение соответствия между направлениями подготовки студентов вузов и структурой экономики и потребностями в специалистах на рынке труда, оценка сбалансированности региональных систем высшего образования.

Методы: методы сравнительного, статистического, графического и картографического анализа данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), Росстата, мониторинга организаций высшего образования и мониторинга трудоустройства выпускников Минобрнауки России за 2016–2019 годы.

Результаты: структура выпуска специалистов в региональных системах высшего образования вследствие воздействия многих факторов зачастую обусловлена не структурой экономики, а спросом населения в сфере образования, предпочтениями и представлениями абитуриентов. Это приводит к дисбалансам на региональных рынках труда и неэффективности расходования государственных и частных средств на высшее образование.

Выводы: разработка согласованных управленческих решений в сфере подготовки высококвалифицированных кадров для ее конгруэнтного сбалансированного развития и достижения баланса экономических интересов всех акторов должна быть ориентирована на создание эффективных форсайт-инструментов прогнозирования перспективных направлений развития системы высшего образования и учет потребностей и конкурентных преимуществ региона.

Ключевые слова: управление высшим образованием; региональные системы высшего образования; рынок труда; трудоустройство выпускников

ВВЕДЕНИЕ

Эффективность высшего образования и востребованность компетенций выпускников образовательных организаций на рынке труда – актуальная и широко обсуждаемая проблема во всех странах. Качество производимого системой высшего образования интеллектуального капитала является одной из основных детерминант развития новых эффективных отраслей экономики, которые формируются выпускниками вузов, а следовательно, конкурентоспособности и долгосрочного экономического роста территорий (Попов и Глухов, 2020, с. 76). Структурные макросдвиги, наблюдаемые в мировой экономике, воздействуя на архитектуру высшего образования, меняют его конфигурацию

и траекторию развития, приводят к системной трансформации его образовательной и институциональной матриц (Лукьянчикова и Ямщикова, 2016, с. 44).

Актуальность и необходимость исследования проблем эффективности и сбалансированности системы высшего образования, исходя из возможностей обеспечения потребностей региональной экономики в высококвалифицированных кадрах, обусловлена повышением значимости этого уровня образования в социально-экономическом развитии территорий (Stanišić et al., 2019).

В современных трендах постиндустриализации и роста знаниеемкой экономики в дополнение к основным функциям университета – образовательной и научной – добавилась функция служения сообществу (service to the community), в связи с чем модели его взаимодействия с регионом значительно меняются (Ашутова и Желнина, 2019; Коган и др., 2019; Мингалева, 2019; Певная и Шуклина, 2018; Gabdulchakov, 2016; Thiel, 2017). Классические работы зарубежных авторов (Clark, 1983; Etzkowitz and Leydesdorff, 1995; Arbo and Benneworth, 2007; Goddard and Chatterton, 2000; Benneworth and Sanderson, 2009; Альтбах, 2018) рассматривают региональный университет как один из основных драйверов развития экономики. В отечественной литературе представлены многочисленные исследования, изучающие синергетические эффекты и тестирующие гипотезы о взаимном влиянии различных показателей системы высшего образования на экономический потенциал территории (Челнокова и Сумарокова, 2014; Романов, 2019; Rodionov and Velichenkova, 2020). Однако высокая дискуссионность темы поиска индикаторов для оценки эффективности системы высшего образования оставляет множество неисследованных областей и обуславливает постоянный интерес к вопросам сбалансированности этой системы и рынка труда в региональном контексте.

Порядка половины работодателей в мире не удовлетворены качеством выпускников вузов. По данным исследований из 140 стран только 51 % руководителей компаний отмечают, что испытывают «по крайней мере умеренное удовлетворение» результатами работы университетов по обеспечению потребностей конкурентной экономики¹.

По оценкам экспертов Института Гайдара и РАНХиГС, в 2018 году по специальности или функционально приближающимся к ней профессиям работали 56,8 % россиян². Несколько иную статистику предоставляет Росстат. По данным ведомства, работа трудоустроенных выпускников 2016–2018 годов соответствует специальности, полученной в образовательной организации высшего образования, в 69 % случаев³.

¹ *The global competitiveness report 2019* / Ed. by K. Schwab [Электронный ресурс] // World economic forum. 2019. 8 окт. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 19.09.2020).

² *Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития* / Под ред. В. С. Гуревича, С. М. Дробышевского, А. В. Колесникова и др. М.: Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара, РАНХиГС, 2019. № 13. С. 15 [Электронный ресурс]. URL: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2019_13-96_August.pdf (дата обращения: 25.09.2020).

³ *Три факта о трудоустройстве выпускников 2016 – 2018 годов* [Электронный ресурс] // Росстат. 2020. 5 июня. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/70843/document/88401> (дата обращения: 23.09.2020).

Говоря о качестве своего образования, 11 % респондентов оценивают его как «высокое», а 34 % – «выше среднего». Таким образом, более 40 % населения вполне конкурентны на рынке труда. Однако более 50 % имеют образование среднего и низкого качества, что «вынуждает их обладателей выбирать на рынке труда такие специальности, которые не требуют особых компетенций»⁴.

Многие исследователи также обращают внимание на отсутствие сформированных региональных систем высшего образования в России и характеризуют их как «пеструю мозаику из различных образовательных организаций, далеко не представляющих собой целостной системы, адекватной по составу и содержанию компетенций сложившемуся и перспективному региональному рынку труда» (Зайцева и Глушакова, 2018, с. 21). Полностью соглашаясь с данным тезисом, отметим, что принципы бюджетного федерализма, подходы к государственному управлению и финансированию организаций высшего образования, а также отражение данных об их деятельности в статистическом учете дают возможность их анализа в региональном разрезе.

Цель настоящей статьи – определение соответствия между направлениями подготовки студентов вузов и структурой экономики и потребностями в специалистах на рынке труда, оценка сбалансированности региональных систем высшего образования как совокупности образовательных организаций высшего образования, расположенных на территории субъектов Российской Федерации.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методология исследования основывается на анализе статистических и нормативных показателей функционирования организаций высшего образования Российской Федерации за 2016–2019 годы. С целью определения конгруэнтности подготовки специалистов под потребности региональных рынков труда проведен анализ и сопоставление плановых контрольных цифр приема по укрупненным группам направлений подготовки высшего образования и фактического распределения контингента студентов.

Информационная база исследования включает материалы Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), Росстата, результаты мониторинга организаций высшего образования и мониторинга трудоустройства выпускников, размещенные на сайте Главного информационно-вычислительного центра Минобрнауки России, нормативную базу по формированию потребностей, объема и контрольных цифр приема в вузы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Эффективность системы высшего образования недостаточно рассматривать только через призму ее внутренней деятельности (Lehmann et al., 2017; Rodionov and Velichenkova, 2020). В силу воздействия экзогенных факторов на работу вуза и его ответного активного влияния на региональную эконо-

⁴ Мониторинг экономической ситуации в России... С. 15.

мику (в понимании современной концепции Университета 3.0) эффективность системы высшего образования может быть определена вкладом университета в экономическое развитие территории. При таком подходе в качестве релевантных индикаторов могут выступать обеспеченность экономики региона квалифицированными кадрами, конкурентоспособность выпускников вузов на рынке труда и показатели их трудоустройства.

Трудоустройство выпускников по специальности как результат деятельности вузов и их взаимодействия с рынком труда основывается на «трех китах»: 1) правильном выборе абитуриентом будущей профессии как «дела в жизни»; 2) прилежании и мотивации студента к учебе; 3) качестве преподавания и квалификации профессорско-преподавательского состава, качестве образовательных программ, образовательных ресурсов и научного оборудования. Однако представляется, что не менее важны ситуация на рынке труда, а также общесистемные условия, определяющие тренды экономического развития и востребованность тех или иных специалистов:

- наличие в регионе крупных и значимых работодателей – промышленных или сельскохозяйственных предприятий, финансово-кредитных и государственных учреждений, предъявляющих высокий спрос на образовательные программы и выпускников;
- наличие в регионе межвузовской конкуренции по качеству, целям, сегментам, вариациям стратегий и направлений развития организаций высшего образования;
- степень сбалансированности системы высшего образования и разрешение основных противоречий между потребностями регионального рынка труда в определенных специалистах и выпускниками вузов.

Одним из значимых параметров сбалансированности региональных систем высшего образования является определение соответствия направлений подготовки студентов вузов структуре региональной экономики. В российских регионах такой сбалансированности не наблюдается (Фирсова, 2018). Распределение контингента обучающихся характеризуется структурными и отраслевыми дисбалансами. Например, в регионах с благоприятными условиями для ведения сельского хозяйства сельскохозяйственные направления подготовки выбирают от 2,9 % абитуриентов в Астраханской области⁵ до 4,8 % в Краснодарском крае⁶ при доле сельского, лесного хозяйства, охоты, рыболовства и рыбоводства в валовом региональном продукте (ВРП) в 2017 году 6,5 % и 10,4 % соответственно⁷. Таким образом, в России, как и в других странах догоняющего развития (Латова и Латов, 2014, с. 134), диагностируется «пере-

⁵ Архангельская область. Характеристика системы высшего образования – 2019 [Электронный ресурс] // Информ.-аналит. материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образоват. орг. высшего образования. URL: http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2019/_vpo/material.php?type=2&id=10101 (дата обращения 30.09.2020).

⁶ Краснодарский край. Характеристика системы высшего образования – 2019 [Электронный ресурс] // Информ.-аналит. материалы... URL: http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2019/_vpo/material.php?type=2&id=10701 (дата обращения 30.09.2020).

⁷ Отраслевая структура валовой добавленной стоимости [Электронный ресурс] // Регионы России. Социал.-эконом. показатели – 2019 г. URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_14p/Main.htm (дата обращения 30.09.2020).



Рис. 1. Контрольные цифры приема по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки в 2016–2020 годах, % / Fig. 1. Target admission by enlarged groups of specialties and areas of training, 2016–2020, %

Источник: рисунки 1 и 3 составлены автором на основе приказов Минобрнауки России⁸.

выпуск» специалистов-гуманитариев и «недовыпуск» кадров по техническим и естественнонаучным направлениям, наблюдается «дисфункциональность взаимодействия» рынка труда и рынка образовательных услуг (Галич, 2005).

⁸ Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2016/17 учебный год [Электронный ресурс]: Приказ М-ва образования и науки Рос. Федерации от 26.03.2015 № 284. URL: <https://base.garant.ru/70936280/> (дата обращения: 10.09.2020); Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2018/19 учебный год [Электронный ресурс]: Приказ М-ва образования и науки Рос. Федерации от 31.01.2017 № 92. URL: <https://base.garant.ru/71602380/> (дата обращения: 10.09.2020); Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020/21 учебный год [Электронный ресурс]: Приказ М-ва науки и высшего образования Рос. Федерации от 14.03.2019 № 137. URL: <https://base.garant.ru/72196754/> (дата обращения: 10.09.2020).



Рис. 2. Распределение контингента студентов по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки в 2016–2018 годах, % / Fig. 2. Distribution of students by enlarged groups of specialties and areas of training, 2016–2018, %

Источник: составлено автором по данным мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования за 2017–2019 годы⁹.

Важным регулятором развития системы высшего образования являются контрольные цифры приема в вузы (далее – КЦП). В последние пять лет используется такой вариант установления КЦП, как открытый публичный конкурс по распределению мест для обучения студентов за счет ассигнований федерального бюджета. На основе данного механизма, призванного обеспечить конкуренцию среди вузов и отбор лучших из них, в 2015–2019 годах распределялось около 40 % бюджетных мест на программы высшего образо-

⁹ Мониторинг 2017. Образовательные организации высшего образования [Электронный ресурс] // Информ.-аналит. материалы... URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2017/index.php?m=vpo> (дата обращения 30.09.2020); Мониторинг 2018. Характеристика системы высшего образования в РФ [Электронный ресурс] // Информ.-аналит. материалы... URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2018/index.php?m=vpo> (дата обращения 30.09.2020); Мониторинг 2019. Характеристика системы высшего образования в РФ [Электронный ресурс] // Информ.-аналит. материалы... URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2019/index.php?m=vpo> (дата обращения 30.09.2020).

вания (Нуриева и Киселев, 2019, с. 49). Минобрнауки России корректирует и ежегодно устанавливает КЦП в зависимости от складывающихся тенденций на рынке труда и спроса на рабочую силу. Соотношение плановых КЦП по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки в 2016–2020 годах (как план выпуска) и распределение контингента студентов вузов в 2016–2018 годах (как характеристика фактического их выпуска) представлены на рисунках 1 и 2.

Анализ данных показывает, что органы управления высшим образованием проводят политику по перераспределению КЦП между некоторыми укрупненными группами специальностей и направлений подготовки (увеличение КЦП по математическим и естественным наукам, здравоохранению и медицинским наукам с одновременным уменьшением КЦП по инженерному делу, технологиям и техническим наукам, наукам об обществе). В результате это привело к позитивной динамике и балансированию спроса и предложения по ряду укрупненных групп.

Чтобы обеспечить дальнейшие сбалансированные пропорции системы высшего образования и рынка труда, необходимо, например, снизить подготовку высококвалифицированных кадров в области наук об обществе с 34,7 % в 2016 году до 12,1 % в 2020 году, в области инженерного дела, технологий и технических наук, наоборот, увеличить с 27,1 % до 35,7 %, так же как и в области сельскохозяйственных наук – с 5 % до 7,8 %. Кроме того, должна вырасти численность выпускников по математическим и естественным наукам более чем в 3 раза – с 5,7 % до 17,9 % (рис. 3).



Рис. 3. Направления реструктуризации распределения контингента студентов вузов и контрольных цифр приема по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки в 2016–2020 годах, % / Fig. 3. Distribution of the contingent of higher education students and admission targets by enlarged groups of specialties and areas of training, 2016–2020, %

ОБСУЖДЕНИЕ

Несмотря на политику Минобрнауки России по реструктуризации распределения КЦП и тот факт, что «вероятность работать в соответствии с полученным образованием выше для специальностей в сфере медицинских, компьютерных и юридических наук» (Колосова и др., 2020, с. 113), спрос на гуманитарно-социальные направления подготовки и специальности со стороны абитуриентов остается стабильным на протяжении последних двадцати лет. В ситуацию на рынке труда активно вмешивается фактор доступности этого образования и возможности его получения на коммерческой основе. КЦП по такой укрупненной группе специальностей и направлений подготовки, как науки об обществе, ограничиваются на уровне 12,1 %, а спрос составляет более 30 %. Кроме того, следует отметить, что причинами низкой популярности инженерного дела, технических, математических и естественных наук являются, безусловно, качество школьной подготовки абитуриентов и сложность обучения в вузе. И здесь в ближайшие годы необходимо проводить целенаправленную политику по повышению мотивации выпускников школ с высокими баллами поступать на бюджетные места по этим специальностям и направлениям подготовки, создавать модели распределения бюджетных мест на основе анализа предпочтений абитуриентов и тенденций их изменения и разрабатывать механизмы гибкого реагирования на вызовы рынка труда.

Остра проблема так называемой «квалификационной ямы» – несоответствия навыков, избыточности или недостаточности компетенций у работника для выполнения им трудовых обязанностей, вследствие чего предложение на рынке труда не отвечает спросу на уровне организации, отрасли или региона. В странах ОЭСР она касается до 40 % занятых, приводит к потерям производительности труда и невозможности реализации трудового потенциала миллионов людей¹⁰. На сегодняшний день число работников в России, попадающих в «квалификационную яму», по оценкам *Boston Consulting Group* (BCG), составляет около 34 млн человек¹¹, а к 2025 году налог на производительность, то есть недополученный из-за «квалификационной ямы» валовый продукт, оценивают на уровне 1,8 % ВВП страны¹². Поэтому необходимы меры для сокращения разрыва в квалификациях и выравнивания спроса и предложения на рынке труда, в связи с чем возрастает роль прогнозирования потребностей рынка труда и усиления «регионориентированной» подготовки кадров организациями высшего образования.

Эксперты BCG дают прогнозы, что более половины трудовых ресурсов мира могут потерять работу или перейти на неполную занятость из-за пандемии, вызванной коронавирусом COVID-19¹³. Последствия пандемии на российском рынке труда также диктуют необходимость его активной балансировки для недопущения массовой безработицы, для чего нужен пересмотр стратегий переобучения кадров и формирования профессиональных навыков.

¹⁰ BCG: каждый шестой в мире может потерять работу из-за COVID-19 [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2020. 29 мая. URL: <https://ria.ru/20200529/1572147926.html> (дата обращения: 11.09.2020).

¹¹ В «квалификационную яму» попали почти 34 миллиона россиян [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2019. 27 авг. URL: <https://ria.ru/20190827/1557933677.html> (дата обращения: 11.09.2020).

¹² BCG: каждый шестой в мире...

¹³ Там же.

В условиях развития постиндустриализации и технологического развития также активно обсуждается появление совершенно новых видов деятельности и профессий, десятков и сотен новых компетенций, которые пока не формируются вузами и не планируются органами управления российским образованием (Огурцова и др., 2019; Авдеева и др., 2019). Так, согласно прогнозу Атласа новых профессий¹⁴, экономикой будут востребованы такие ИТ-специалисты, как куратор информационной безопасности, кибер-исследователь, консультант по безопасности личного профиля, ИТ-аудитор, разработчик моделей Big Data, цифровой лингвист, ИТ-проповедник, архитектор информационных систем, кибертехник умных сред. Однако их подготовка в системе высшего образования в России в настоящее время не ведется.

Значительные трансформации на рынке труда вследствие процессов автоматизации и цифровизации обуславливают потребности в прогнозировании перспективных направлений подготовки кадров. Необходимо определить стратегию решения проблемы «социального бутерброда» – ситуации недостатка высококвалифицированных и неквалифицированных работников, деятельность которых дорого автоматизировать и роботизировать.

Способна ли национальная система высшего образования ответить на эти вызовы, определить и обеспечить векторы своего соответствия потребностям рынка труда и экономики развития? Хотелось бы надеяться, что преодолеть данные кадровые разрывы и дисбалансы возможно.

Дисбалансы в системе образования и на рынке труда и вопросы эффективности системы высшего образования должны обсуждаться и регулироваться всеми акторами этой системы – вузами, студентами и их родителями, работодателями и государством в лице органов управления образованием.

В настоящее время ведутся научные исследования и межведомственные работы по минимизации дисбаланса спроса и предложения на рынке труда, разработаны экспериментальные методики прогнозирования потребности в кадрах у службы занятости, а также региональные стандарты и «дорожные карты» развития профессиональных квалификаций, механизмы прогнозирования региональных потребностей в кадрах и навигации (профориентации) по востребованным профессиям, Минобрнауки России участвует в мониторингах трудоустройства выпускников.

Бизнесу, как работодателю, следует активнее включаться в вопросы планирования потребности в высококвалифицированных кадрах. По результатам опроса аналитического центра «Эксперт ЮГ» совместно с центром прогнозирования рынка труда Донского государственного технического университета в рамках совместного проекта «Кадры для умной экономики» около половины работодателей считают, что «вопрос эффективности системы подготовки квалифицированных кадров должен решаться в плоскости отношений между работодателем и вузами». Опрошенные компании указали на следующие ключевые проблемы: различное понимание вузами и работодателями компетенций специалиста, отсутствие нацеленности образовательных организаций

¹⁴ Каталог профессий. ИТ-сектор [Электронный ресурс] // Атлас новых профессий. URL: <https://atlas100.ru/catalog/it-sektor/> (дата обращения: 14.09.2020).

на трудоустройство выпускника по специальности, отсутствие у них понятной системы взаимодействия с работодателями¹⁵.

Анализ основных форм взаимодействия системы высшего образования с экономикой региона показывает, что значительное распространение получили реализация практико-ориентированной модели обучения студентов, использование возможностей учебных заведений при подготовке кадров под потребности предприятий, прохождение производственных практик, корпоративная совместная образовательная программа с привлечением преподавателей вузов, корпоративные кафедры и университеты, различные программы профориентации и поощрения талантливой молодежи, экспертно-аналитические механизмы отбора студентов в соответствии с требованиями работодателей.

Новые формы взаимодействия участников образовательного процесса включают мероприятия по формированию единого образовательного пространства, организационные формы интеграции науки и образования, создание партнерских сетей и интегрированных структур (базовых кафедр, тематических лабораторий и т. д.), организацию эндаумент-фондов. Однако потенциал традиционных форм в виде производственной практики студентов на предприятиях полностью не исчерпан. Более половины работодателей считают его действенным механизмом получения обучающимися практических навыков при условии ее эффективной организации¹⁶.

В условиях кардинальных трансформаций на рынке труда, вызванных современными процессами смены технологических укладов и вызовами пандемии, необходимо дальнейшее развитие форм взаимодействия рынка труда и системы высшего образования и создание эффективных форсайт-инструментов прогнозирования перспективных направлений развития последней. Управленческие решения по совершенствованию системы подготовки высококвалифицированных кадров должны учитывать региональный контекст и согласованность экономических интересов и действий всех акторов с учетом потребностей и конкурентных преимуществ региона (Firsova et al., 2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в настоящем исследовании были проведены оценка сбалансированности региональных систем высшего образования и анализ соответствия специальностей и направлений подготовки студентов вузов и потребностей в высококвалифицированных кадрах на рынке труда через сопоставление КЦП и фактического распределения контингента студентов. Структура выпуска в региональных системах высшего образования вследствие воздействия многих факторов зачастую обусловлена не потребностями региональных экономик, а спросом населения в сфере образования, представлениями абитуриентов и их родителей о социальном лифте, перспективных профессиях и трендах развития будущего. В итоге это несоответствие приво-

¹⁵ Козлов В. Дефицит специалистов не по плечу даже крупному бизнесу // Эксперт. 2018. 1 нояб. URL: <http://expert.ru/south/2018/10/defitsit-spetsialistov-ne-po-plechu-dazhe-kрупnomu-biznesu> (дата обращения: 25.09.2020).

¹⁶ Там же.

дит к нехватке или избытку квалифицированных кадров по ряду профессий и специальностей, неэффективности расходования государственных и частных средств на высшее образование и дисбалансам на региональных рынках труда, которые не покрываются межрегиональной миграцией рабочей силы. Текущее состояние многих региональных систем высшего образования характеризуется неконгруэнтностью специальностей и направлений подготовки студентов структуре и потребностям экономики.

Подходы к определению стратегии развития региональных систем высшего образования должны быть ориентированы на согласованные управленческие решения в сфере подготовки высококвалифицированных кадров для достижения баланса экономических интересов всех акторов, учета потребностей и конкурентных преимуществ региона и сокращения разрыва в квалификациях и балансировки спроса и предложения на рынке труда, а также на создание эффективных форсайт-инструментов прогнозирования перспективных направлений развития этого уровня образования. Кроме того, вузам необходимо выстроить релевантное взаимодействие с работодателями, предложить новые решения и постоянно адаптировать рабочие программы под нужды региона. Возможности для этого предусмотрены современными федеральными государственными образовательными стандартами.

Будущие исследования необходимы в части дальнейшего развития механизмов оценки потребностей экономики в кадрах и создания эффективной системы прогнозирования развития системы высшего образования.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 18-010-01115 «Разработка методологии и инструментария оценки эффективности функционирования региональной системы высшего образования и моделирование ее сбалансированного развития».

Библиографический список

Авдеева И. Л., Андиева Е. Ю., Афанасьев В. Б. и др. Цифровая экономика: проблемы и последствия современных технологий. Орел: Изд-во Среднерус. ин-та управления – филиала РАНХиГС, 2019. 222 с.

Альтбах Ф. Дж. Глобальные перспективы высшего образования / Пер. с англ. под науч. ред. А. Рябова. М.: Изд. дом Высшей шк. экономики, 2018. 552 с. DOI: 10.17323/978-5-7598-1712-3.

Аиутова Т. В., Желнина З. Ю. Стратегический проект «креативный город – территория развития» как модель взаимодействия опорного университета и региона // Высшее образование в России. 2019. Т. 28, № 3. С. 116–126. DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-3-116-126.

Галич А. Э. Дисфункциональность взаимодействия рынка труда и системы высшего образования в условиях трансформации России: дисс. ... канд. соц. наук. Ставрополь: Северо-Кавказ. гос. техн. ун-т, 2005. 178 с.

Зайцева О. П., Глушакова О. В. Оценка реализации политики управления региональной системой высшего образования: институциональный и финансовый аспекты // Сибирская финансовая школа. 2018. № 6. С. 20–29.

Коган Е. Я., Посталюк Н. Ю., Кутейницына Т. Г. Модели взаимодействия вузов с экономикой и социальной сферой региона // Высшее образование в России. 2019. Т. 28, № 7. С. 9–18. DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-7-9-18.

Колосова А. И., Рудаков В. Н., Рощин С. Ю. Влияние работы по профилю полученной специальности на заработную плату и удовлетворенность работой выпускников вузов // Вопросы экономики. 2020. № 11. С. 113–132. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-11-113-132.

Латова Н. В., Латов Ю. В. Структурно-профессиональные диспропорции в современной России // Terra Economicus. 2014. Т. 12, №3. С. 131–151.

Лукьянчикова Т., Ямищикова Т. Подходы к реформированию и результаты модернизации высшего образования // Экономист. 2016. № 7. С. 38–46.

Мингалева Ж. А. Соответствие региональной сферы образования задачам формирования профессиональных компетенций и целям устойчивого развития общества (на материалах Пермского края) [Электронный ресурс] // Региональная экономика и управление: электрон. науч. журн. 2019. № 4. URL: <https://eee-region.ru/article/6018/> (дата обращения: 07.09.2020).

Нуриева Л. М., Киселев С. Г. Распределение контрольных цифр приема в вузы: проблемы конкурсного отбора // Образование и наука. 2019. Т. 21, № 6. С. 46–71. DOI: 10.17853/1994-5639-2019-6-46-71.

Огурцова Е. В., Тугушева Р. Р., Фирсова А. А. Инновационные спилловер-эффекты информационно-коммуникационных технологий в высшем образовании // Перспективы науки и образования. 2019. № 6. Р. 409–421. DOI: 10.32744/pse.2019.6.34.

Певная М. В., Шуклина Е. А. Институциональные ловушки нелинейного развития высшего образования в России // Интеграция образования. 2018. Т. 22, № 1. С. 77–90. DOI: 10.15507/1991-9468.090.022.201801.077-090.

Попов А. А., Глухов П. П. Роль университетов в конкурентоспособности городов и городских агломераций // Высшее образование в России. 2020. Т. 29, № 11. С. 75–87. DOI: 10.31992/0869-3617-2020-29-11-75-87.

Романов Е. В. Оценка эффективности деятельности вузов: противоречия и парадоксы. Ч. I // Образование и наука. 2019. Т. 21, № 9. С. 9–48. DOI: 10.17853/1994-5639-2019-9-9-48.

Фирсова А. А. Анализ сбалансированности развития региональных систем высшего образования // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2018. № 4. С. 109–118.

Челнокова О. Ю., Сумарокова Е. С. Влияние университетских малых инновационных предприятий на региональное развитие // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, № 2–2. С. 368–373.

Arbo P., Benneworth P. Understanding the regional contribution of higher education institutions: A literature review // OECD Education Working Papers. 2007. № 9. 78 p. DOI: 10.1787/161208155312.

Benneworth P., Sanderson A. The regional engagement of universities: Building capacity in a sparse innovation environment // Higher Education Management and Policy. 2009. Vol. 21, № 1. P. 1–18. DOI: 10.1787/hemp-v21-art8-en.

Clark B. The higher education system: Academic organization in cross-national perspective. Berkeley: University of California Press, 1983. 318 p. DOI: 10.1002/pam.4050030317.

Etzkowitz H., Leydesdorff L. The triple helix – university – industry – government relations: A laboratory for knowledge-based economic development // EASST Review. 1995. Vol. 14, № 1. P. 14–19.

Firsova A. A., Makarova E. L., Tugusheva R. R. Institutional management elaboration through cognitive modeling of the balanced sustainable development of regional innovation systems // Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. 2020. Vol. 6, № 2, art. № 32. 25 p. DOI: 10.3390/joitmc6020032.

Gabdulchakov V. F. The target model of strategic interaction of Kazan Federal University and the region in the field of education // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. Vol. 11, № 6. C. 1065–1072. DOI: 10.12973/ijese.2016.376a.

Goddard J., Chatterton P. The response of higher education institutions to regional needs // European Journal of Education. 2000. Vol. 35, № 4. P. 475–496. DOI: 10.1111/1467-3435.00041.

Lehmann E. E., Meoli M., Paleari S. et al. Approaching effects of the economic crisis on university efficiency: A comparative study of Germany and Italy // Eurasian Business Review. 2017. Vol. 8, № 1. P. 37–54. DOI: 10.1007/s40821-017-0091-7.

Rodionov D., Velichenkova D. Relation between Russian universities and regional innovation development // Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. 2020. Vol. 6, № 4, art. № 118. 26 p. DOI: 10.3390/joitmc6040118.

Stanišić T., Leković M., Stošić L. Relationship between the quality of higher education and Balkan countries' competitiveness // International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering and Education. 2019. Vol. 7, № 3. P. 49–59. DOI: 10.5937/IJCRSEE1903049S.

Thiel J. Creative cities and the reflexivity of the urban creative economy // European Urban and Regional Studies. 2017. Vol. 24, № 1. P. 21–34. DOI: 10.1177/0969776415595105.

Информация об авторе

Фирсова Анна Александровна – д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры финансов и кредита ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского», 410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

ORCID: 0000-0002-8906-6326

Researcher ID: B-5512-2013

Электронный адрес: a.firsova@rambler.ru

Статья получена 18 октября 2020 года

UDC 338

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-639-655

STRUCTURAL IMBALANCES OF REGIONAL HIGHER EDUCATION SYSTEMS AND THE LABOR MARKET

Anna A. Firsova

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya str.,

Saratov, 410012, Russia

ORCID: 0000-0002-8906-6326

Researcher ID: B-5512-2013

E-mail: a.firsova@rambler.ru

For citation:

Firsova, A. A. (2020), "Structural imbalances of regional higher education systems and the labor market", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 639–655, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-639-655.

Introduction: the article analyzes the higher education efficiency and discusses problems and imbalances in its development.

Objectives: to determine the relevance of the areas of training offered by the higher education institutions to the economy structure and the needs for specialists in the labor market, to assess the balance of regional higher education systems.

Methods: methods of comparative, statistical, graphical and cartographic analysis of the data available from Unified Interdepartmental Information and Statistical System (EMISS), Federal State Statistic Service, Monitoring of higher education organizations and Monitoring of graduates employment of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for the period of 2016–2018.

Results: the structure of specialists graduation in regional higher education systems, due to the influence of many factors, is often determined not by the needs of regional economies, but by the demand of the population in the field of education as well as the preferences and ideas of the applicants. This leads to an imbalance on the labour markets and inefficiency in spending public and private funds on higher education.

Conclusions: the development of coordinated management decisions in the personnel training system aimed at its congruent balanced development and achieving a balance of economic interests of all actors should be focused on creating effective foresight tools for forecasting the promising directions for the education system development and taking into account the needs and competitive advantages of the region.

Keywords: management of higher education; regional higher education systems; labor market; regional economy; employment of graduate

ACKNOWLEDGEMENTS

The research was supported within the grant provided by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR), project no. 18-010-01115 “Development of methodology and tools for assessing the effectiveness of regional higher education system and modelling its balanced development”.

Reference

Avdeeva, I. L., Andieva, E. Yu., Afanasyev, V. B. et al. (2019), *Tsifrovaya ekonomika: problemy i posledstviya sovremennykh tekhnologii* [Digital economy: problems and consequences of modern technologies], Publishing House of Central Russian Institute of Management, Branch of RANEPa, Orel, Russia.

Altbach, Ph. G. (2018), *Global'nye perspektivy vysshego obrazovaniya* [Global perspectives on higher education], Translated by Ryabov, A. (ed.), HSE Press, Moscow, Russia.

Ashutova, T. V. and Zhelnina, Z. (2019), “Strategic project “creative city – territory of development” as a model of interaction between flagship university and region”, *Higher Education in Russia*, vol. 28, no. 3, pp. 116–126, doi: 10.31992/0869-3617-2019-28-3-116-126.

Galich, A. E. (2005), “Dysfunctional interaction between the labor market and higher education system under transformation of Russia”, Ph.D. Thesis, 22.00.04 – Social structure, social institutions and processes, North Caucasus State Technical University, Stavropol, Russia.

Zaitseva, O. P. and Glushakova, O. V. (2018), “Assessment of implementation of policy of management of the regional higher education system: Institutional and financial aspects”, *Siberian financial school*, no. 6, pp. 20–29.

Kogan, E. Ya., Postalyuk, N. Yu. and Kuteinitsyna, T. G. (2019), “Models of university interaction with the economy and social sphere of the region”, *Higher Education in Russia*, vol. 28, no. 7, pp. 9–18, doi: 10.31992/0869-3617-2019-28-7-9-18.

Kolosova, A. I., Rudakov, V. N. and Roshchin, S. Yu. (2020), “The impact of job – education match on graduate salaries and job satisfaction”, *Voprosy Ekonomiki*, no. 11, pp. 113–132, doi: 10.32609/0042-8736-2020-11-113-132.

Latova, N. V. and Latov, Yu. V. (2014), “Structural and professional disproportions in modern Russia”, *Terra Economicus*, vol. 12, no. 3, pp. 131–151.

Lukyanchikova, T. and Yamshchikova, T. (2016), “Approaches to reform and results of modernization of higher education”, *Ekonomist*, no. 7, pp. 38–46.

Mingaleva, Zh. A. (2019), “Relevance of the regional sphere of education to the tasks of forming professional competencies and the goals of sustainable development (based on materials from the perm territory)”, *Regional Economics and Management: electronic scientific journal*, no. 4 [Online], available at: <https://eee-region.ru/article/6018/> (Accessed September 7, 2020).

Nurieva, L. M. and Kiselev, S. G. (2019), “Distribution of university admission quotas: Problems of competitive selection process”, *The Education and science journal*, vol. 21, no. 6, pp. 46–71, doi: 10.17853/1994-5639-2019-6-46-71.

Ogurtsova, E. V., Tugusheva, R. R. and Firsova, A. A. (2019), “Innovation spillover effects of information and communications technology in higher education”, *Perspectives of Science and Education*, no. 6, pp. 409–421, doi: 10.32744/pse.2019.6.34.

Pevnaya, M. V. and Shuklina, E.A. (2018), "Institutional traps of Russia's higher education nonlinear development", *Integration of Education*, vol. 22, no. 1, pp. 77–90, doi: 10.15507/1991-9468.090.022.201801.077-090.

Popov, A. A. and Glukhov, P. P. (2020), "The role of universities in the competitiveness of cities and urban agglomerations", *Higher Education in Russia*, vol. 29, no. 11, pp. 75–87, doi: 10.31992/0869-3617-2020-29-11-75-87.

Romanov, E. V. (2019), "Efficiency assessment of higher education institutions: Contradictions and paradoxes. Part I", *Education and Science Journal*, vol. 21, no. 9, pp. 9-48, doi: 10.17853/1994-5639-2019-9-9-48.

Firsova, A. A. (2018), "Analysis of the balance of development of regional systems of higher education", *Actual problems of economics and management*, no. 4, pp. 109–118.

Chelnokova, O. Yu. and Sumarokova, E. S. (2014), "The influence of the university of small innovative enterprises on regional development", *Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, vol. 14, no. 2–2, pp. 368–373.

Arbo, P. and Benneworth, P. (2007), "Understanding the regional contribution of higher education institutions: A literature review", *OECD Education Working Papers*, no. 9, 78 p., doi: 10.1787/161208155312.

Benneworth, P. and Sanderson, A. (2009), "The regional engagement of universities: Building capacity in a sparse innovation environment", *Higher Education Management and Policy*, vol. 21, no. 1, pp. 1–18, doi: 10.1787/hemp-v21-art8-en.

Clark, B. (1983), *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, University of California Press, Berkeley, CA, US, doi: 10.1002/pam.4050030317.

Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L. (1995), "The triple helix – university – industry – government relations: A laboratory for knowledge-based economic development", *EASST Review*, vol. 14, no. 1, pp. 14–19.

Firsova, A. A., Makarova, E. L. and Tugusheva, R. R. (2020), "Institutional management elaboration through cognitive modeling of the balanced sustainable development of regional innovation systems", *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 6, no. 2, art. no. 32, 25 p., doi: 10.3390/joitmc6020032.

Gabdulchakov, V. F. (2016), "The target model of strategic interaction of Kazan Federal University and the region in the field of education", *International Journal of Environmental and Science Education*, vol. 11, no. 6, pp. 1065–1072, doi: 10.12973/ijese.2016.376a.

Goddard, J. and Chatterton, P. (2002), "The response of universities to regional needs", *European Journal of Education*, vol. 35, no. 4, pp. 475–496, doi: 10.1111/1467-3435.00041.

Lehmann, E. E. Meoli, M., Paleari, S. et al. (2017), "Approaching effects of the economic crisis on university efficiency: A comparative study of Germany and Italy", *Eurasian Business Review*, vol. 8, no. 1, pp. 37–54, doi: 10.1007/s40821-017-0091-7.

Rodionov, D. and Velichenkova, D. (2020), "Relation between Russian universities and regional innovation development", *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 6, no. 4, art. no. 118, 26 p., doi: 10.3390/joitmc6040118.

Stanišić, T., Leković, M. and Stošić, L. (2019), "Relationship between the quality of higher education and Balkan countries' competitiveness", *International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering and Education*, vol. 7, no. 3, pp. 49–59, doi: 10.5937/ijcrsee1903049s.

Thiel, J. (2017), "Creative cities and the reflexivity of the urban creative economy", *European Urban and Regional Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 21–34, doi: 10.1177/0969776415595105.

Received October 18, 2020



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.2:316.334.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-656-677

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ АГЛОМЕРИРОВАНИЯ СТАРОПРОМЫШЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЗАПАДНОГО УРАЛА

П. И. БЛУСЬ

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

О. Б. ГАНИН

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Блусь П. И., Ганин О. Б. Пространственные аспекты и предпосылки агломерирования старопромышленных территорий Западного Урала // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 656–677. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-656-677.

Введение: в настоящем исследовании на материалах Горнозаводского локального экономического микрорайона анализируются процессы формирования классической конурбации полицентрического типа.

Цель: анализ пространственных особенностей Горнозаводской конурбации, исторического опыта развития этой старопромышленной территории Западного Урала, а также общей социально-экономической и инфраструктурной проблематики дальнейших перспектив развития горнозаводского Прикамья.

Методы: сравнительный и системный анализ для изучения предпосылок и эволюции агломерирования старопромышленной территории горнозаводского Прикамья, статистический анализ данных, анализ нормативно-правовой документации пространственного развития территории, определение стратегических перспектив развития Горнозаводской конурбации.

Результаты: выявлены пространственные аспекты и предпосылки формирования и развития агломерационных процессов в сопредельных муниципалитетах горнозаводского Прикамья, определены стратегические приоритеты решения традиционных проблем социально-экономического развития старопромышленных территорий на основе их сопряженного функционирования.

Выводы: в современных условиях неравномерности пространственного развития и поляризации социально-экономических процессов актуализируется необходимость определения приоритетных «точек роста», усиления агломерационных аспектов территориального взаимодействия, консолидации усилий федеральных, региональных и муниципальных органов власти и системообразующих предприятий в интересах стратегического развития старопромышленных территорий Западного Урала.

Ключевые слова: полицентрическая агломерация; Горнозаводская конурбация; потенциал пространственного развития старопромышленных территорий; факторы агломерирования; поляризованное развитие

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап пространственного развития России характеризуется сжатием социально-экономического пространства, увеличением концентрации населения и хозяйственной деятельности на территориях крупных городов и их периферийных зонах. Усиление дифференциации инфраструктурной и транспортной обеспеченности, рост поляризации уровней социально-экономического развития и качества жизни на отдельных территориях повышают актуальность более глубокого изучения агломерационных процессов как современной формы пространственного устройства хозяйства и расселения (Косинский и др., 2013; Селиванова, 2011).

Целью настоящего исследования является анализ пространственных особенностей и исторического опыта развития Горнозаводской конурбации – старопромышленного района Западного Урала, а также общей социально-экономической и инфраструктурной проблематики дальнейших перспектив развития горнозаводского Прикамья.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Мировой опыт свидетельствует, что формирование современных городских агломераций является результатом комбинированного воздействия жестко определенных предпосылок (факторов и условий), возникновение которых подчиняется естественным закономерностям процесса урбанизации и пространственного развития, и эти процессы, если поставить такую задачу, могут быть в достаточной степени управляемыми (Camagni et al., 2016; Castells-Quintana and Royuela, 2014; Harrison and Heley, 2015; Lee, 2015; Zambon et al., 2017; Власова и Джек, 2010; Елшина, 2015; Ветютнева, 2018; Ляпунова, 2019; Мусинова и др., 2020; Рамазанов, 2019; Шмидт и др., 2016; Volchkova et al., 2016; Nikitskaya et al., 2019).

В России применительно к вопросам управления развитием агломераций к настоящему времени сложилась противоречивая ситуация (Серебренникова, 2006; Подопригора и др., 2015). С одной стороны, федеральная и региональная политика по отношению к агломерациям не сформирована. Нет единого понимания агломерации, отсутствует методика определения их границ, критериев их классификации и оценки уровня развития, вследствие чего дискуссионным остается вопрос даже об общем числе агломераций в стране. С другой стороны, понятие агломерации все чаще используется в федеральных документах стратегического планирования. Так, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹ выделяет

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13.02.2019 № 207-п. URL: <http://base.garant.ru/72174066/> (дата обращения: 02.09.2020).

крупные и крупнейшие городские агломерации, но игнорирует многоуровневость и многообразие агломерационных процессов и образований.

В то же время Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дает возможность разработки «стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации»². Тем самым расширяются полномочия региональных органов власти в определении таких «частей территории» с выработкой собственных критериев их агрегирования.

В этой связи наличие общего круга проблем у муниципалитетов, компактно расположенных рядом и объединенных транспортной инфраструктурой, трудовыми, экономическими, социальными и культурными связями, предполагает выработку общих подходов к их решению в рамках сформировавшихся (или формирующихся) локальных экономических районов, агломераций, ареалов проживания. Таким образом, интересы и возможности муниципалитетов, готовых объединить свои усилия в обеспечении устойчивого социально-экономического развития, могут получить отражение в стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации (Красильников и др., 2016; Сухих и др., 2017).

Наряду с известными пространственными образованиями в Пермском крае, такими как Пермская городская агломерация и Березниковско-Соликамский промышленный узел, можно говорить о формировании Горнозаводской конурбации как особой формы агломерационного развития. В классическом понимании конурбация – это городская агломерация полицентрического типа, которая не имеет одного центра притяжения (доминирующего), а включает в себя несколько равнозначных городов (Анопченко и др., 2015, с. 10). Г. М. Лаппо отмечает, что «города конурбации настолько разнесены друг от друга, что между ними интенсивные маятниковые поездки, которые присущи моноцентрической агломерации, чаще всего не возникают», поэтому «каждый город конурбации – личность, и каждый сам по себе» (Лаппо, 2012, с. 116–117, 122).

По нашему мнению, такая позиция не отражает реально сформировавшуюся конурбацию равнозначных городов, а лишь демонстрирует потенциал агломерационного развития соответствующей территории. Необходимо говорить об этапности формирования конурбаций, когда роль осознанного управления пространственным и социально-экономическим развитием территорий, входящих в конурбацию, позволяет усилить позитивные тренды взаимной интеграции городов с учетом их специализации и внутреннего потенциала развития, достигнуть синергетического эффекта от объединения имеющихся ресурсов в рамках общего вектора движения. Наличие коммуникационных, производственных, трудовых и других подобных связей как раз и определяет коренную черту «агломерационности», а степень развития агломерации напрямую зависит от их интенсивности. Г. М. Лаппо делает вывод о том, что «как форма территориального скопления городов

² О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. П. 9, ст. 32. URL: <https://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 02.09.2020).

(или городов и агломераций) конурбации проявили себя отчетливо, отметив собой ареалы, которые действительно удобнее осваивать группой центров, территориально сближенных, но в меньшей степени, чем в агломерациях» (Лаппо, 2012, с. 117).

Для России, характеризующейся большой пространственной протяженностью, низкой плотностью расселения, слабой связанностью городов, именно такая система расселения не является очевидной в отличие от европейской системы, для которой характерна высокая плотность расселения и насыщенное взаимодействие малых и крупных городов. В то же время, с учетом определенных местных особенностей, в пределах Пермского края можно говорить об агломерационных процессах на Горнозаводской территории, которая объединяет депрессивную Кизеловскую и более развитую Чусовскую локальные системы расселения (рис.)³. О некоторых признаках таких процессов в пределах первой из них мы уже говорили ранее (Блусь и Шестакова, 2018).

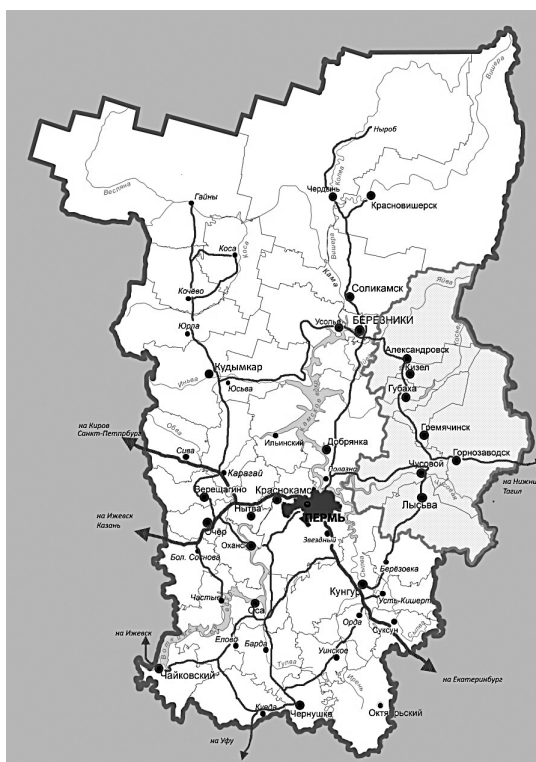


Рис. Горнозаводская агломерация – классическая конурбация полицентрического типа / Fig. Gornozavodsk agglomeration – a classic conurbation of the polycentric type⁴

³ Материалы по обоснованию. Изменения в Схему территориального планирования Пермского края (от 27.10.2017 № 879-п). Ч. 5. [Электронный ресурс]. URL: https://zinref.ru/000_uchebniki/04600_raznie_6/479_materiali_po_obosnovaniu_Permski_2017/005.htm (дата обращения: 02.09.2020).

⁴ В статье использованы рисунки из материалов по разработке Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (Горнозаводского локального экономического района) Пермского края до 2040 года (коллектив разработчиков П. И. Блусь, О. Б. Ганин, А. П. Сибиряков) // Из лич. арх. авт.

Критериями, позволяющими считать конурбацией объединение нескольких малых городов – административных центров муниципальных районов (округов), являются: «линейный» характер транспортной связанности (шоссейная и железная дороги); транспортная доступность в пределах 1,5 часов; старопромышленный и монопрофильный характер всех городов; четкая специализация в рамках регионального и территориального разделения труда; тесные трудовые и социокультурные связи; существенный потенциал развития при сохранении и усилении кооперационных связей между субъектами конурбации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Предпосылки агломерирования муниципалитетов Горнозаводского Прикамья

На Урале, в том числе на территории Пермского края, в силу действия различных природно-геологических, исторических, логистических и иных факторов, сформировались территории (ареалы) с преобладанием старопромышленного или бассейнового типа производства и городского (как правило, монопрофильного) типа расселения (Ковригина и Анциферов, 2016). Называясь в разные времена «горными» заводами, шахтами, промышленными узлами и «угольными» бассейнами, все указанные территории к началу XXI века сформировали сходные природно-хозяйственные и социально-экономические признаки:

- достаточно большая площадь административно закреплённой и малозаселённой территории;
- относительно невысокая численность населения, концентрирующегося вокруг «городов-заводов»;
- сравнительно небольшая площадь территориальной локализации объектов промышленно-хозяйственной и жилищной инфраструктуры;
- гипертрофированно развитая индустриальная компонента, основанная на применении в хозяйственном процессе устаревших ресурсоемких технологий;
- тяжелая социо-, эколого-экономическая ситуация, связанная с истощением потенциала «традиционных» природных ресурсов и технологий производства, оказывающих сильное негативное влияние на окружающую среду и рост экологически обусловленной заболеваемости населения;
- низкая инвестиционная привлекательность как для модернизации действующих производств, так и для открытия новых;
- значительный ареал деструктивного экологического воздействия представленных на территории старопромышленных предприятий и горнодобывающих бассейнов.

В качестве прообраза подобной старопромышленной агломерации уместно привести исторически сложившуюся на востоке Пермского края на базе ныне отработанных месторождений угля и железа, имеющую линейную планировочную структуру Восточную меридиональную предгорную горнопромышленную зону, включающую, на наш взгляд, Кизеловский угольный бассейн

(Губахинский, Гремячинский и Кизеловский городские округа) и Лысьвенско-Чусовской промышленный узел (Горнозаводский, Лысьвенский и Чусовской городские округа), а также Александровский муниципальный округ.

Уникальность Горнозаводской конурбации заключается в том, что это единственная в Пермском крае территория, где по соседству расположились сразу семь малых старопромышленных моногородов, имеющих общую историю и традиции освоения природных ресурсов Урала.

Для Горнозаводской конурбации, родившейся из «гирлянды» заводских городов – поселков и шахт, соперничавших и тяготевших друг к другу, растянувшихся вдоль трассы Кунгур – Соликамск, соединяющей северные «добывающие» территории Прикамья с юго-восточными сельскохозяйственными районами, – характерен полицентрический тип расселения. При этом каждый из этих моногородов имеет свой внутренний потенциал развития, который тесно переплетается с политикой регионального развития и размещения производительных сил.

В рамках конурбации сформировались два явно выраженных «куста» расселения, образующих Кизеловский угольный бассейн и Лысьвенско-Чусовской промышленный узел. До последнего времени доминирование какого-либо городского центра в системе расселения Горнозаводской конурбации отсутствовало, что обусловлено многовековым периодом урбанизации⁵, сильными экономическими и политическими связями и достаточно высокой долей товаров конечного потребления в продукции региона.

Однако в современных условиях с все ускоряющимися темпами нарастает дифференциация муниципалитетов по уровню социально-экономического развития и качества жизни на территории конурбации. Если Губаха, Чусовой, Горнозаводск и Лысьва находятся в поиске новых форматов и направлений развития территорий, то Александровск, Кизел и Гремячинск в условиях «автономного плавания» испытывают большие трудности в обеспечении устойчивого развития.

Сегодня в конурбации начинает развиваться процесс дезурбанизации малых городов – наблюдается отток населения из них и прилегающих к ним сельских территорий в крупные и крупнейшие города, происходит «сжатие» городского пространства, пригодного для комфортного проживания, растут расходы на содержание коммунальной и дорожной инфраструктуры и, как следствие недофинансирования, ее опережающий износ. Ежедневные трудовые миграции в рамках конурбации смещаются в сторону агломераций более высокого уровня. Если в самые сжатые сроки эти процессы не остановить, существует реальная угроза превращения всей Горнозаводской конурбации в депрессивную территорию с отдельными «анклавами» относительного экономического благополучия. Сама территория в этой ситуации потеряет свою привлекательность как постоянное место жительства.

⁵ 450 лет назад – в 1568 году – был основан Нижний Чусовской городок, по сути, «город» – первая урбанизированная территория Горнозаводского Прикамья. См.: *Нижний Чусовской городок — забытая «Атлантида» Урала* [Электронный ресурс] // Наш Урал. 2013. 3 мая. URL: <https://nashural.ru/mesta/permskij-kraj/nizhnij-chusovskoj-gorodok/> (дата обращения: 20.08.2020).

Поэтому в рамках разработки документов стратегического планирования Горнозаводской конурбации необходимо и возможно не только рассматривать сохранение имеющегося промышленного или сельскохозяйственного, интеллектуального и человеческого потенциала, но и предусматривать создание условий для появления принципиально новых «центров роста» на территории Горнозаводского Прикамья на основе новейших технологий, привлекаемых с «внешними» инвестициями, производств и сферы услуг шестого технологического уклада. Базой для формирования «новой экономики» конурбации может стать образовательная, позволяющая населению получить в местах компактного проживания профессиональные навыки и образование разного уровня с реализацией принципа «life-long learning».

Миграционный фактор агломерирования

Суточная миграция. Сегодня, когда города конкурируют между собой за привлечение центров прибыли, креативных «точек роста» и в конечном счете трудоспособного и платежеспособного населения, огромное значение приобретают процессы агломерирования, характеризующиеся отношениями не конкуренции близко расположенных населенных пунктов, а сотрудничества в рамках территориального разделения труда и с учетом специализации каждой территории и населенного пункта в наиболее эффективных для них направлениях деятельности.

Согласно официальной статистике Горнозаводская конурбация остается промышленной территорией: основная часть занятого населения приходится на производственный сектор экономики (более 46 %, из них на сельское хозяйство – менее 1 %)⁶. Основные промышленные предприятия⁷ обеспечивают рабочими местами преимущественно население прилегающих территорий.

Большая часть междугородних миграций с трудовыми и учебными целями генерируется из так называемых моногородов на работу (учебу) и обратно. «Длинные» перемещения, когда территорию конурбации проезжают транзитом, в своей массе незначительны.

Главными центрами притяжения суточных маятниковых миграций, кроме промышленных зон, являются города конурбации, где в основном расположены частные организации сферы услуг, торговли и управления, высшего и среднего профессионального образования. Укрупненные расчеты по использованию индивидуальных транспортных средств в городах показывают, что численность автомобилей увеличивается в утреннее и вечернее время в 1,5–2 раза⁸.

Изменение структуры занятости населения неразрывно связано со схемой локализации мест приложения труда. В связи с тем, что места непроеиз-

⁶ Пермский край в цифрах. 2019: Краткий статистический сборник. Пермь: Пермьстат, 2019. С. 44.

⁷ К ним относятся ОАО «Метафракс», ООО «Губахинский кокс», ОАО «Александровский машиностроительный завод», ООО «ММК-Лысьвенский металлургический завод», АО «Лысьвенский завод эмалированной посуды», ОАО «Горнозаводскцемент» и др.

⁸ Зеленькова А. Эксперты подсчитали количество автомобилей в Москве [Электронный ресурс] // Российская газета. 2019. 18 апр. URL: <https://rg.ru/2019/04/18/reg-cfo/eksperty-podschitali-kolichestvo-avtomobilej-v-moskve.html> (дата обращения: 20.08.2020).

водственной сферы преимущественно располагаются в городском центре, произошли существенные изменения в направлениях трудовых миграций жителей периферийных районов.

На основе анализа неперсонифицированных данных о регистрации граждан по месту жительства и месту работы⁹ выявлены основные направления транспортных перемещений населения Горнозаводской конурбации к местам и от мест труда:

- г. Александровск – г. Кизел – г. Губаха – порядка 150 чел.;
- г. Александровск – п. Яйва – г. Березники – порядка 300 чел.;
- г. Чусовой – г. Губаха – порядка 300 чел.;
- г. Чусовой – г. Лысьва – порядка 400 чел.;
- г. Чусовой – г. Пермь – порядка 500 чел.;
- прочие направления по территории Горнозаводской конурбации – порядка 350 чел.

Таким образом, миграционный поток утром между населенными пунктами конурбации и вечером (в обратном направлении) составляет около 2 тыс. чел. (почти 5 % численности работников крупных и средних предприятий).

Сезонная (дачная) миграция. В летний период «фактическое» население пригородов и сельских территорий конурбации превышает постоянное население в 2–3 раза¹⁰.

Следует учитывать, что в муниципалитетах Горнозаводской конурбации около 15 % населения составляют жители сельской местности. При этом в силу процессов включения сельскохозяйственных земель в земельный рынок, обслуживающий коммерческие, селитебные и рекреационные потребности горожан, именно сельские жители наиболее подвержены негативному влиянию процессов агломерирования. Происходит процесс отторжения земель под объекты недвижимости (жилье для горожан, промышленные, складские и торговые предприятия), которые не связаны со специализацией сельских территорий. Интересы сельского населения и вопросы модернизации социальной и инженерной инфраструктуры, которые ложатся дополнительным бременем на поселения, как правило, игнорируются.

Транспортный фактор агломерирования

Изучение транспортных потоков и измерение временной доступности отдельных городов – ядер Горнозаводской конурбации были положены в основу определения ее границ и территориального структурирования.

Из возможных вариантов протяженности изохрон, определяющих границы агломерационного ареала, авторами были приняты очертания 2-часовой изохроны. Это обусловлено следующими причинами. Территории, транс-

⁹ Отчет по научно-исследовательской работе «Разработка концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации) (Горнозаводского локального экономического района) Пермского края до 2040 года (коллектив разработчиков П. И. Блусь, О. Б. Ганин, А. П. Сибиряков) // Из лич. арх. авт.

¹⁰ Оценка проводится на основании данных и расчетов Территориального фонда обязательного медицинского страхования Пермского края.

портная доступность которых относительно города-ядра больше полутора, но в пределах двух часов, даже в случае слабой вовлеченности в процессы маятниковых миграций и принятия ежедневных совместных управленческих центр-периферических решений играют большую роль как действующие или потенциальные полюса роста. Их функционал требует координации на уровне агломерации и может быть связан как с обслуживанием потребностей города-центра, так и перенесением сюда видов деятельности, которые перспективны для агломерации в целом, но для города-центра стали по ряду причин непрофильными.

Создание условий для социально-экономического развития Горнозаводской конурбации предполагает первоочередное развитие транспортно-дорожной сети, включающей не только новое строительство, но и повышение качества существующей сети, ее пропускной способности, увеличение скорости и безопасности транспортных перевозок, снижение их стоимости. Это должно не только повысить внутреннюю мобильность жителей территории, но и обеспечить более высокую транспортную доступность для них как Пермской городской агломерации, так и Березниковско-Соликамского промышленного узла.

В период 2000–2018 годов в пределах Горнозаводской конурбации активно развивалась автодорожная сеть. Были построены:

- региональная автодорога Полазна – Чусовой (57К-0011);
- межрегиональная дорога Чусовой – Нижний Тагил – Екатеринбург (часть Северного широтного коридора);
- обход города Александровска.

Ведется строительство:

- обход города Чусовой;
- реконструкция автодороги Лямино – Верхне-Чусовские городки;
- реконструкция отдельных участков региональной автодороги Кунгур – Соликамск (57К-0001) и др.

Однако существенного улучшения временной доступности территории конурбации не произошло. Например, чтобы добраться из столицы Западного Урала в Лысьву или Губаху, требуется 2,5 часа – это, по меркам современного бизнеса, очень долго. Исключение составляет направление Чусовой – Полазна, где двухчасовая изохрона достигла границ города Перми. Транспортная доступность между городами конурбации – 30–60 минут, до границ эколого-компенсационного пояса – 90 минут, до границ внешнего пояса – 120 минут.

Следует отметить, что вышеприведенные данные о транспортной доступности получены на основе утвержденных расписаний движения общественного транспорта, которые не всегда соблюдаются. Особенно это характерно для автомобильного транспорта и объясняется в первую очередь нерациональной организацией сообщения в пределах границ городов – ядер конурбации. Вследствие чего основная часть жителей пользуется личными автомобилями. Ситуация усугубляется тем, что сокращение рабочих мест в производственной сфере моногородов и сосредоточение основной их доли в городах Перми,

Лысьве, Губахе, Березниках или рядом с ними привело к резкому увеличению транспортного спроса.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю, количество личного автотранспорта на 1000 жителей в Горнозаводской конурбации с каждым годом растет, как и частота его использования для передвижения по городу. Средний пробег индивидуального легкового автомобиля на территории конурбации составляет около 2 500 км в месяц, или около 80 км в день¹¹. На примере данных по Пермскому краю доля затрат на транспортные услуги в потребительских расходах населения составляет значительную часть – от 18,3 % до 22,8 %¹².

Традиционно при транспортном планировании исследуются вопросы трудовых перемещений, то есть таких пар связей как «дом – работа», «работа – дом». В последнее время целевые поездки населения претерпели изменения, и сегодня нетрудовые передвижения граждан превышают трудовые. Это явление привело к более интенсивному использованию улично-дорожной сети, и, как следствие, к увеличению заторов в часы пик.

Возникновение дополнительных нетрудовых передвижений в Горнозаводской конурбации вызвано такими причинами, как:

- изменение культуры потребления населения, связанное с более частым посещением объектов торговли, мест развлечений, рекреаций;
- изменение стиля жизни, структуры домохозяйств, уровня доходов;
- влияние сложившейся пространственной структуры агломерации и планировочных решений отдельных ее территорий.

Социально-экономический фактор агломерирования

В современных условиях экономическая ситуация и занятость являются базовыми критериями определения уровня социально-экономического развития территории.

Во второй половине XX века Горнозаводская конурбация давала четверть экономического потенциала Пермской области, а численность населения достигала более 500 тыс. человек. Однако в настоящее время, по мере истощения собственной сырьевой базы, основные для территории отрасли экономики (добывающая и перерабатывающая промышленность – металлургия, машиностроение, лесозаготовка, нефтедобыча, добыча угля) находятся в состоянии стагнации или прекратили свое существование. Доля конурбации в валовом региональном продукте (ВРП) Пермского края в 2019 году составляла около 7 %¹³.

Показатели социально-экономического развития отражают количественную разницу в уровне экономического развития территорий. Условный «валовой» продукт Лысьвы и Губахи в 30 и более раз превышает «валовой» продукт Кизеловского и Гремячинского городских округов. А размер инвестиций в этих территориях отличается в 300 раз¹⁴.

¹¹ Отчет по научно-исследовательской работе...

¹² Пермский край в цифрах... С. 54.

¹³ Отчет по научно-исследовательской работе...

¹⁴ Там же.

Нельзя не отметить высокую дифференциацию территорий по такому синтетическому показателю как «производительность труда»¹⁵ – от 250 тыс. руб. в год в Кизеловском до 3,5 млн руб. в Губахинском городском округе (при среднекраевом показателе в 1 млн руб.)¹⁶.

Немаловажными показателями качества жизни населения на территории являются наличие и разнообразие центров социального, сервисного и досугового обслуживания населения, их пространственная и экономическая доступность. В Горнозаводской конурбации создана довольно развитая, хотя и контрастная по составу, система центров обслуживания, охватывающая все городские и значительную часть сельских поселений, хотя качество обслуживания в ряде случаев низкое из-за недостатка финансовых средств. Часть объектов функционируют как межселенные, то есть обслуживают не только жителей данного населенного пункта, но и население в зоне своего влияния. Выполнение услуг, требующих высококвалифицированных кадров и сложного технологического оборудования, возлагается на наиболее крупные и хорошо оснащенные краевые объекты.

Поляризация агломерационного развития

Проблема развития отдельных территорий, охватывающих несколько муниципалитетов, в постсоветский период была впервые освещена в Концепции поляризованного развития Пермской области. Главной идеей этой концепции стал принцип «поляризованного развития», который, по мнению авторов, заключается в том, что рост производства происходит не повсеместно, а в отдельных «точках роста» и потом распространяется на прилегающую территорию (Сапиро и Пыткин, 1993, с. 36). Воздействие экономического роста на определенную территорию связано с «пропульсивной фирмой» (предприятием). При этом «предприятие, претендующее на роль пропульсивного, ... должно быть достаточно крупным, принадлежать к прогрессивной, быстроразвивающейся отрасли, способно воспринимать новые научно-технические и организационные идеи, обладать многочисленными и разветвленными производственными связями с другими предприятиями региона» (Сапиро и Пыткин, 1993, с. 37).

В рамках Концепции поляризованного развития Пермской области авторы выделили несколько типов территорий, имеющих свои особенности. Старопромышленные территории полупериферийного типа, сформировавшиеся на основе базовых отраслей промышленности и включающие Лысьвенский, Чусовской и Горнозаводский городские округа (Лысьвенско-Чусовской промышленный узел), были отнесены к четвертому типу. К пятому типу – старопромышленные полупериферийные районы, функционирующие на базе добычи ресурсов бассейнового типа, охватывающие Гремячинский, Губахинский и Кизеловский городские округа (Кизеловский угольный бассейн) (Сапиро и Пыткин, 1993, с. 14–15).

В документе было отмечено, что территории этих типов находятся в наиболее сложной ситуации и не обладают необходимыми возможностями и ресур-

¹⁵ Использован показатель «Произведено товаров, работ, услуг на одного работающего».

¹⁶ Отчет по научно-исследовательской работе...

сами даже для ее стабилизации. Так, из-за стагнации добывающих отраслей, снижения конкурентоспособности «традиционных» технологий промышленного производства эти территории приобретают ярко выраженные депрессивные черты. Происходит отток населения, формирующийся из наиболее трудоспособных и квалифицированных категорий. Структура хозяйства обретает периферийный характер.

Дальнейшее неконтролируемое и спонтанное развитие процессов депрессии грозит самыми тяжелыми экономическими, социальными и политическими последствиями. Согласимся с авторами Концепции в том, что выходом из ситуации может стать придание этому району статуса территории приоритетного развития, институционализация здесь «точки роста» с разработкой целевой региональной программы, выделением финансовых и материальных средств, предоставлением налоговых и кредитных льгот (Сапиро и Пыткин, 1993, с. 40–41).

В 2018 году Ассоциация муниципальных образований «Союз»¹⁷ приняла решение о разработке Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации) (Горнозаводского локального экономического района) на период до 2040 года¹⁸ и внесении соответствующих изменений в Схему территориального планирования Пермского края, касающихся легитимизации Горнозаводской конурбации как особой части территории субъекта Российской Федерации для целей дальнейшего обеспечения ее социально-экономического и пространственного развития.

При этом структура управления вновь формируемым субъектом агломерационного развития может основываться на указанной ассоциации, административно-территориальные границы которой совпадают с экономическими границами Горнозаводской конурбации. Для этого необходимо создание адекватной нормативно-правовой базы, что предполагает совершенствование регионального законодательства, внесение соответствующих изменений и дополнений в документы стратегического планирования, муниципальные акты, а также в учредительные документы ассоциации (цели, задачи, органы управления, участники и т.п.).

Методологические основы регионального управления развитием через систему межмуниципальных объединений уже достаточно давно были заложены в документах пространственного развития края. Так, в Схеме территориального планирования Пермского края¹⁹ были заложены такие укрупненные объекты

¹⁷ В ассоциацию входит 7 территорий: Александровский муниципальный округ, Горнозаводский, Гремячинский, Губахинский, Кизеловский, Лысьвенский, Чусовской городские округа. См.: Ассоциации муниципальных образований Пермского края [Электронный ресурс] // офиц. сайт Администрации губернатора Перм. края. URL: <https://admin.permkrai.ru/activities/vzaimodeystvie-s-munitsipalnymi-obrazovaniyami/assotsiatsii-munitsipalnykh-obrazovaniy-permskogo-kрая/> (дата обращения: 20.08.2020).

¹⁸ Блусь П. И. Проблемы и возможности стратегирования муниципального развития в России [Электронный ресурс] // Муниципал. 2019. 18 сент. URL: http://www.municipal-sd.ru/sites/default/files/Блусь%20%20Стратегирование%20муниципального%20развития_18.09.19.pdf (дата обращения: 20.08.2020).

¹⁹ Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Перм. края от 27.10.2009 № 780-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911524762> (дата обращения: 22.08.2020).

территориального управления, как Коми-Пермяцкий округ, Березниковско-Соликамский промышленный узел, Пермская городская агломерация, Чайковский промышленный узел, Чернушинский транспортный узел, Кизеловский угольный бассейн. Отмечено, что для цели выравнивания качества жизни в регионе целесообразно осуществление территориальных мероприятий – формирование полноценной Пермской агломерации с частичной разгрузкой г. Перми, формирование Березниковско-Соликамской и Горнозаводской агломераций и других планировочных систем, в том числе в северной части края. Кроме этого, важнейшая задача территориального планирования – дать предложения по формированию устойчивой пространственной системы с центрами производства и расселения и связями между ними, способной гарантировать в максимально возможной степени оптимальные условия для различных вариантов социально-экономического развития.

Система расселения и динамика численности населения, сложившиеся в Горнозаводской конурбации, тенденции их изменения выводят на первый план задачу разработки документов стратегического планирования с привлечением к этой работе представителей региональных и муниципальных властей, руководителей системообразующих для территории предприятий.

При стратегическом планировании пространственного развития Горнозаводской конурбации необходимо учитывать и решать застарелые проблемы, к числу которых можно отнести наиболее существенные:

- 1) демографические:
 - естественная и миграционная убыль;
 - ухудшение половозрастной структуры, старение населения;
- 2) инфраструктурные:
 - хроническое недофинансирование и, как следствие, ежегодный рост расходов на поддержание коммунальной и дорожной инфраструктуры;
 - высокий износ ее элементов;
 - отсутствие современной системы обращения с отходами;
- 3) социально-экономические:
 - «монопрофильный» характер ключевых административных центров муниципалитетов Горнозаводской конурбации;
 - сокращение рабочих мест в «традиционных» отраслях промышленности;
 - исчерпание «сырьевого» потенциала развития территории;
 - внутриагломерационные диспропорции в социально-экономическом развитии;
- 4) организационно-управленческие и административные:
 - отсутствие единого органа управления на региональном уровне, отвечающего за координацию деятельности по управлению развитием агломераций;
 - ограниченность и неэффективность устаревших форм государственного и муниципального управления территориями;
 - отсутствие инструментов согласованного использования ключевых ресурсов территорий (финансовых, человеческих, природно-экологических, культурных);
 - отсутствие культуры комплексного территориального планирования;
 - дефицит квалифицированных управленческих кадров;

- отсутствие мотивации у региональных и муниципальных органов власти на решение задач экономического роста старопромышленных территорий в комплексе;
- отсутствие отработанных схем управления развитием агломераций и локальных экономических районов;
- отсутствие региональной программы развития моногородов и малых городов Пермского края, политики пространственного развития территорий за счет размещения производительных сил;

5) экологические:

- проблемы экологического загрязнения окружающей среды выбросами промышленных предприятий;
- изливы затопленных шахт;
- возрастающая антропогенная нагрузка от туристического потока;
- проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами и надлежющей их утилизации;
- проблемы лесовосстановления, общие для всех территорий Горнозаводской конурбации и требующие комплексного решения.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать цель Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации) (Горнозаводского локального экономического района) на период до 2040 года – «создать новый потенциал социально-экономического развития монопрофильных территорий Горнозаводской локальной системы расселения»²⁰.

Для ее достижения необходимо решить задачу объединения ресурсного потенциала отдельных муниципальных образований в рамках развития конурбации как единого социально-экономического и инвестиционного пространства с общей системой транспортного, инженерного и социального обслуживания, одинаковыми подходами к сохранению сложившегося природно-экологического каркаса для создания комфортных и безопасных условий для населения и бизнеса, укреплению производственно-хозяйственного комплекса с учетом специализации муниципалитетов в рамках территориального разделения труда.

Новая пространственная организация Горнозаводской конурбации должна в социальном аспекте:

- обеспечить связанность территорий конурбации (транспортную доступность между городами 30–40 минут)²¹ для ежедневной маятниковой трудовой миграции из мест компактного проживания к рабочим местам;
- обеспечить доступ жителей всех населенных пунктов территорий конурбации к социальным услугам;

²⁰ Там же.

²¹ Концепция пространственного развития Горнозаводской конурбации до 2040 года предполагает Стратегию развития железнодорожного транспорта как основного, не подверженного пробкам в часы пик и способного в современных условиях обеспечить приемлемые скорости и комфорт транспортных коммуникаций. Кроме того, предусмотрено строительство межмуниципальных «рокадных» автодорог Губаха – Кунья (включена в Схему территориального планирования Пермского края) и В. Вильва – Романово, которые свяжут (закольцуют) две меридиональные автодороги – Пермь – Березники (57К-0002) и Кунгур – Соликамск (57К-0001).

– гарантировать комфортные и безопасные условия жизнедеятельности населения в местах их традиционного проживания.

В сфере экономики:

– способствовать устойчивому экономическому развитию конурбации за счет оптимального распределения производительных сил по территории с учетом исторической специализации отдельных муниципалитетов, имеющих природные ресурсы и кадровый потенциал;

– повысить уровень диверсификации экономики конурбации в целом за счет развития кооперации действующих и вновь создаваемых производств с первоочередной ориентацией последних на оптимальное сочетание производства продукции как для «внутреннего» потребления, так и на экспорт – за пределы конурбации. Прорывом станет создание центров производства с высоким уровнем добавленной стоимости продукции;

– создать условия для интеграции территории в глобальный рынок, обеспечив рост капитализации конурбации за счет повышения стоимости ее активов – территории и рабочей силы.

С точки зрения инфраструктурного обустройства:

– повысить качество дорожной инфраструктуры для минимизации транспортных издержек и повышения транспортной безопасности;

– провести модернизацию и интеграцию коммунальных ресурсов (газификация, электроэнергия, связь и др.) для создания на агломерируемых территориях условий для деятельности новых предприятий и жилых комплексов;

– создать условия для развития городов – ядер конурбации, обеспечивающих развитие прилегающих «периферийных» территорий для поддержания устойчивости системы расселения в границах конурбации.

В организационном смысле:

– создать условия для реализации совместных межмуниципальных проектов в инфраструктурной, экономической и социальной сферах для достижения синергетического эффекта;

– сформировать единое нормативно-правовое пространство, в рамках которого осуществляется стратегическое планирование и управление развитием территории конурбации на основе эффективного использования ее внутренних и привлеченных внешних ресурсов.

Некоторые идеи, высказанные в Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации), получили свое развитие в современной хозяйственной деятельности. Например, был реализован проект территории опережающего социально-экономического развития «Чусовой». Продолжается постоянное развитие, модернизация существующих мощностей и интеграция новых современных производств в ПАО «Метафракс» (Губаха). Высокий уровень адаптивности к требованиям современного рынка демонстрирует промышленность Лысьвенского городского округа. Однако следует отметить, что все эти проекты, как правило, носят локальный характер, не решают проблем развития Горнозаводской конурбации в целом, не увеличивают общий потенциал развития территории в долгосрочной перспективе.

Исходя из сказанного, необходимо, чтобы современная модель управления развитием территорий носила долгосрочный стратегический характер,

учитывала и усиливала агломерационные аспекты территориального развития, консолидировала усилия федеральных, региональных и муниципальных органов власти и системообразующих предприятий. Необходима тщательно проработанная схема, в которой будут четко прописаны все выгоды и преимущества сотрудничества в рамках конурбации – для жителей, бизнеса, властей. Зарубежный опыт, например, показывает, что формирование условий для вхождения бизнеса на территорию – это задача органов власти (Voorn et al., 2017; Бирюлина и Юрасова, 2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе Горнозаводская конурбация представляет собой конгломерат достаточно близко расположенных урбанизированных территорий, объединенных на данной фазе формирования преимущественно трудовыми (миграционными) связями. Здесь пока еще отсутствует единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет классифицировать конурбацию как сформировавшуюся агломерацию. В то же время, с учетом происходящих агломерационных процессов, она может быть корректно вписана в понимание «агломерации» как совокупности населенных пунктов, включающей «территории городских округов или городских поселений и близлежащих к ним иных муниципальных образований, функционально объединяемых для усиления интенсивности хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурно-бытовых, рекреационных и иных связей в целях создания качественного пространства проживания и ведения хозяйственной деятельности»²².

Агломерационный подход к управлению развитием муниципальных образований, включенных в Горнозаводскую конурбацию, позволит получить следующие возможные преимущества:

- повышение эффективности краевых и федеральных инвестиций в развитие инфраструктуры и производительных сил территории;
- сохранение трудового потенциала территории за счет обеспечения занятости в пределах конурбации;
- повышение трудовой мобильности за счет единой политики по увеличению транспортной связанности и повышению качества дорог федерального, регионального и муниципального уровня;
- реализация единой региональной политики по развитию малых старопромышленных городов за счет компактного жилищного строительства, повышения комфортности и безопасности среды проживания, развития социальной инфраструктуры межмуниципального уровня;
- преобразование сельской местности как основного производителя сельскохозяйственной продукции для промышленных территорий конурбации и привлекательного места проживания для населения Пермской городской агломерации (коттеджная и дачная застройка);

²² Гончарук Д. В Совфеде обсудили, что считать городскими агломерациями [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 2018. 18 нояб. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-sovfede-obsudili-chto-schitat-gorodskimi-aglomeraciyami.html> (дата обращения: 20.08.2020).

- единая инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства;
- возможность участия в межмуниципальных проектах экономического, социального и инфраструктурного развития.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что инициатива Ассоциации муниципальных образований «Союз» Пермского края по разработке Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации) (Горнозаводского локального экономического района) на период до 2040 года заслуживает внимания и поддержки как пионерный опыт в России, а комплекс сопутствующих разработке нормативно-правовых документов может стать правовой основой для формирования системы управления агломерационными образованиями Пермского края во всем их многообразии.

Библиографический список

Анопоченко Т. Ю., Григан А. М., Муравьева Н. Н. и др. Современные исследования и практика управления в социально-культурном сервисе и туризме. Ростов н/Д: Изд-во «Медиа-Полис», 2015. 232 с.

Бирюлина В. В., Юрасова И. И. Особенности агломерационного мышления: отечественная и зарубежная практика // XI Междунар. конф. «Российские регионы в фокусе перемен»: сб. докл. Ч. 2. / Редкол. А. М. Платонов, Ж. С. Беляева, Е. Г. Князева и др. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2016. С. 217–226.

Блусь П. И., Шестакова Н. О. Анализ признаков агломерирования в муниципальных образованиях Пермского края // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 2. С. 235–256. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-235-256.

Ветютнева Е. Е. Классификация центров притяжения населения в условиях городской агломерации // *Альтернативные транспортные технологии*. 2018. Т. 5, № 1. С. 85–89.

Власова Н. Ю., Джек Л. Н. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза // *Известия Уральского государственного экономического университета*. 2010. № 2. С. 26–31.

Елишина А. А. Городские агломерации: теоретические проблемы и анализ зарубежного опыта [Электронный ресурс] // *Современные научные исследования и инновации*. 2015. № 7. Ч. 3. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/07/56419> (дата обращения: 31.03.2020).

Ковригина В. А., Анциферов А. В. Проблемы развития старопромышленных моногородов Урала // *Социально-экономические науки и гуманитарные исследования*. 2016. № 15. С. 41–44.

Концепция поляризованного развития Пермской области / Под общ. ред. Е. С. Сапиро. Пермь: [б. и.], 1993. 62 с.

Косинский П. Д., Медведев А. В., Меркурьев В. В. Экономическое обоснование формирования агломераций муниципальных образований // *Экономика и управление*. 2013. № 8. С. 11–17.

Красильников Д. Г., Блусь П. И., Ганин О. Б. и др. Стратегирование развития муниципалитета в социально-экономическом пространстве региона: анализ, динамика, механизмы. Пермь: Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 2016. 224 с.

Ланно Г. М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый Хронограф, 2012. 504 с.

Ляпунова Г. П. Экономико-математическая модель распределения функций между территориальными образованиями городской агломерации // Вестник образования и развития науки российской академии естественных наук. 2019. № 3. С. 34–41. DOI: 10.26163/RAEN.2019.25.45.008.

Муסיнова Н. Н., Новикова В. С., Холодивкер Д. С. Городское агломерирование и подходы к оценке уровня развития городских агломераций // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 167–171.

Подопригора Ю. В., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В. Управление агломерационными процессами в России: содержание и специфика // Вопросы управления. 2015. № 6. С. 83–90.

Рамазанов М. А. Подходы к определению понятия «городская агломерация» и выявление агломерационных эффектов // Экономика и предпринимательство. 2019. № 8. С. 532–537.

Селиванова Т. И. Географические особенности городского агломерирования в постсоветской России: автореф. дисс. ... канд. геогр. наук. М.: Ин-т географии РАН, 2011. 30 с.

Серебренникова А. С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2006. 209 с.

Сухих В. А., Блусь П. И., Ганин О. Б. Агломерационные процессы как фактор развития муниципальных образований // Региональная экономика: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры / Под ред. Я. П. Силина. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2017. С. 92–99.

Шмидт А. В., Антонюк В. С., Франчини А. Городские агломерации в региональном развитии: теоретические, методические и прикладные аспекты // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 776–789. DOI: 10.17059/2016-3-14.

Camagni R., Capello R., Caragliu A. Static vs. dynamic agglomeration economies. Spatial context and structural evolution behind urban growth // Papers in Regional Science. 2016. Vol. 95, № 1. P. 133–158. DOI: 10.1111/pirs.12182.

Castells-Quintana D., Royuela V. Agglomeration, inequality and economic growth // The Annals of Regional Science. 2014. Vol. 52, № 2. P. 343–366. DOI: 10.1007/s00168-014-0589-1.

Harrison J., Heley J. Governing beyond the metropolis: Placing the rural in city-region development // Urban Studies. 2015. Vol. 52, № 6. P. 1113–1133. DOI: 10.1177/0042098014532853.

Lee C. I. Agglomeration, search frictions and growth of cities in developing economies // The Annals of Regional Science. 2015. Vol. 55, № 2. P. 421–451. DOI: 10.1007/s00168-015-0708-7.

Nikitskaya E. F., Rusanovskiy V. A., Valishvili M. A. et al. Agglomeration effects in spatial development of Russia's regions // International Journal of Recent Tech-

nology and Engineering. 2019. Vol. 8, № 2. P. 4851–4859. DOI: 10.35940/ijrte.B3535.078219.

Volchkova I. V., Danilova M. N., Podoprigora Yu. V. et al. Formation of methodical approach to the assessment of coherence of socio-economic space of agglomeration // International Journal of Economics and Financial Issues. 2016. Vol. 6, № S5. P. 122–127.

Voorn B., Van Genugten M. L., Van Thiel S. The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review // Local Government Studies. 2017. Vol. 43, № 5. P. 820–841. DOI: 10.1080/03003930.2017.1319360.

Zambon I., Serra P., Grigoriadis E. et al. Emerging urban centrality: An entropy-based indicator of polycentric development and economic growth // Land Use Policy. 2017. Vol. 68. P. 365–371. DOI: 10.1016/j.landuse-pol.2017.07.063.

Информация об авторах

Блусь Павел Иванович – канд. геогр. наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-8332-7951

ResearcherID: E-5253-2018

Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

Ганин Олег Борисович – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0003-0859-7916

ResearcherID: N-9289-2015

Электронный адрес: obganin@yandex.ru

Статья получена 22 сентября 2020 года

UDC 338.2:316.334.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-656-677

SPATIAL ASPECTS AND PREREQUISITES FOR AGGLOMERATION PROCESS IN OLD INDUSTRIAL TERRITORIES OF THE WESTERN URALS

Pavel I. Blus

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

ORCID: 0000-0002-8332-7951

ResearcherID: E-5253-2018

E-mail: piblus1962@gmail.com

Oleg B. Ganin

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

ORCID: 0000-0003-0859-7916

ResearcherID: N-9289-2015

E-mail: obganin@yandex.ru

For citation:

Blus, P. I. and Ganin, O. B. (2020), "Spatial aspects and prerequisites for agglomeration process in old industrial territories of the Western Urals", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 656–677, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-656-677.

Introduction: the article examines the materials of Gornozavodsk local economic micro-district to identify the processes that shape the classical poly-centered conurbation on this territory.

Objectives: analysis of Gornozavodsk conurbation specific features, historical development of this old industrial territory in the Western Urals, as well as the overall social, economic, and infrastructural challenges of future opportunities for the mining and metallurgical area of Prikamye.

Methods: comparative and comprehensive analysis of the prerequisites and agglomeration evolution in the old industrial territory of the mining and metallurgical Prikamye, statistic data analysis, analysis of the regulatory documents on the territory spatial development, identification of the strategic potential for Gornozavodsk conurbation.

Results: spatial aspect and prerequisites to shape and develop the agglomeration processes in the neighboring municipalities in the mining and metallurgical Prikamye have been identified; strategic priorities for dealing with the traditional challenges in the social and economic development in the old industrial territories have been formulated in terms of their neighboring and associated performance.

Conclusions: the current conditions of the uneven spatial development and polarization of the social and economic processes update the need to identify priority "growth points", to enhance agglomeration aspects of the territorial interaction, to consolidate the efforts by the federal, regional, and municipal authorities and systemic companies in strategic development of the industrial territories in the Western Urals.

Keywords: poly-centered agglomeration; Gornozavodsk conurbation; potential for the spatial development of the old industrial territories; agglomeration factors; polarized development

References

Anopchenko, T. Yu., Grigan, A. M., Murav'eva, N. N. et al. (2015), *Sovremennye issledovaniya i praktika upravleniya v sotsial'no-kul'turnom servise i turizme* [Modern research and management practice in social and cultural services and tourism], "Media-Polis" Publishing House, Rostov-on-Don, Russia.

Biryulina, V. V. and Yurasova, I. I. (2016), "Features of agglomeration thinking: Domestic and foreign practice", in Platonov, A. M., Belyaeva, Zh. S. Knyazeva, E. G. et al. (eds.), *XI Mezhdunarodnaya konferentsiya "Rossiiskie regiony v fokuse peremen": sbornik dokladov* [Proceedings of the XI International conference "Russian regions in the focus of change"], part 2, UMTs UPI Press, Yekaterinburg, Russia, pp. 217–226.

Blus, P. I. and Shestakova, N. O. (2018), "Analysis of agglomeration features in municipal units in the Perm Region", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 2, pp. 235–256, doi: 10.17072/2218-9173-2018-2-235-256.

Vetyutneva, E. E. (2018), "Classification of population centers in conditions of urban agglomeration", *ATT Proceedings*, vol. 5, no. 1, pp. 85–89.

Vlasova, N. Yu. and Dzhek, L. N. (2010), "Theory and practice of inter-municipal cooperation in the context of regional policy of the European Union", *Journal of New Economy*, no. 2, pp. 26–31.

Yolshina, A. A. (2015), "Urban agglomerations: Theoretical problems and the analysis of foreign experience", *Modern Scientific Researches and Innovations*, no. 7, part 3 [Online], available at: <http://web.snauka.ru/issues/2015/07/56419> (Accessed March 31, 2020).

Kovrigina, V. A. and Antsiferov, A. V. (2016), "Problems of development of old-industrial mono-cities of the Urals", *Economic and Social Research*, no. 15, pp. 41–44.

Sapiro, E. S. and Pytkin, A. N. (eds.) (1993), *Kontseptsiya polyarizovannogo razvitiya Permskoi oblasti* [The concept of polarized development of the Perm region], Perm, without publishing house, Russia.

Kosinskiy, P. D., Merkur'ev, V. V. and Medvedev, A. V. (2013), "The Russian Federation: The economic rationale behind its formation of municipal agglomerations", *Economics and Management*, no. 8, pp. 11–17.

Krasilnikov, D. G., Blus, P. I., Ganin, O. B. et al. (2016), *Strategirovanie razvitiya munitsipaliteta v sotsial'no-ekonomicheskom prostranstve regiona: analiz, dinamika, mekhanizmy* [Strategizing the development of a municipality in the socio-economic space of the region: analysis, dynamics, mechanisms], PSU Press, Perm, Russia.

Lappo, G. M. (2012), *Goroda Rossii. Vzglyad geografa* [City of Russia. The opinion of the geographer], Novyi Khronograf, Moscow, Russia.

Lyapunova, G. P. (2019), "Economic and mathematical model of distribution of urban functions among territorial units of urban agglomeration", *Herald of Education and Science Development of Russian Academy of Natural Sciences*, no. 3, pp. 34–41, doi: 10.26163/RAEN.2019.25.45.008.

Musinova, N. N., Novikova, V. S. and Kholodivker, D. S. (2020), "Urban agglomeration and approaches to assessing the level of development of urban agglomerations", *Municipal academy*, no. 1, pp. 167–171.

Podoprigora, Yu. V., Volchkova, I. V. and Ufimtseva, E. V. (2015), "Management of agglomeration processes in Russia: Content and specifics", *Management issues*, no. 6, pp. 83–90.

Ramazanov, M. A. (2019), "Approaches to the definition of "urban agglomeration" and identification of agglomeration effects", *Journal of Economy and Entrepreneurship*, no. 8, pp. 532–537.

Selivanova, T. I. (2011), "Geographical features of urban agglomeration in post-Soviet Russia", Abstract of Ph.D. dissertation, 25.00.24 – Economic, social,

political and recreational geography, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Serebrennikova, A. S. (2006), "State-legal problems of inter-municipal cooperation: Comparative analysis (on the example of Russia and France)", Ph.D. Thesis, 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law, Irkutsk State University, Irkutsk, Russia.

Sukhikh, V. A., Blus, P. I. and Ganin, O. B. (2017), "Agglomeration processes as a factor in the development of municipalities", in Silin, Ya. P. (ed.), *Regional'naya ekonomika: vyzovy, priority, strategicheskie orientiry* [Regional economy: Challenges, priorities, strategic guidelines], The Ural State University of Economics Publishing House, Yekaterinburg, Russia, pp. 92–99.

Shmidt, A. V., Antonyuk, V. S. and Franchini, A. (2016), "Urban agglomerations in regional development: Theoretical, methodological and applied aspects", *Economy of Region*, vol. 12, no. 3, pp. 776–789, doi: 10.17059/2016-3-14.

Camagni, R., Capello, R. and Caragliu, A. (2016), "Static vs. dynamic agglomeration economies. Spatial context and structural evolution behind urban growth", *Papers in Regional Science*, vol. 95, no. 1, pp. 133–158, doi: 10.1111/pirs.12182.

Castells-Quintana, D. and Royuela, V. (2014), "Agglomeration, inequality and economic growth", *Annals of Regional Science*, vol. 52, no. 2, pp. 343–366, doi: 10.1007/s00168-014-0589-1.

Harrison, J. and Heley, J. (2015), "Governing beyond the metropolis: Placing the rural in city-region development", *Urban Studies*, vol. 52, no. 6, pp. 1113–1133, doi: 10.1177/0042098014532853.

Lee, C. I. (2015), "Agglomeration, search frictions and growth of cities in developing economies", *The Annals of Regional Science*, vol. 55, no. 2, pp. 421–451, doi: 10.1007/s00168-015-0708-7.

Nikit'skaya, E. F., Rusanovskiy, V. A., Valishvili, M. A. et al. (2019), "Agglomeration effects in spatial development of Russia's regions", *International Journal of Recent Technology and Engineering*, vol. 8, no. 2, pp. 4851–4859, doi: 10.35940/ijrte.b3535.078219.

Volchkova, I. V., Danilova, M. N., Podoprigora, Yu. V. et al. (2016), "Formation of methodical approach to the assessment of coherence of socio-economic space of agglomeration", *International Journal of Economics and Financial Issues*, vol. 6, no. S5, pp. 122–127.

Voorn, B., Van Genugten, M. L. and Van Thiel, S. (2017), "The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review", *Local Government Studies*, vol. 43, no. 5, pp. 820–841, doi: 10.1080/03003930.2017.1319360.

Zambon, I., Serra, P., Grigoriadis, E. et al. (2017), "Emerging urban centrality: An entropy-based indicator of polycentric development and economic growth", *Land Use Policy*, vol. 68, pp. 365–371, doi: 10.1016/j.landuse-pol.2017.07.063.

Received September 22, 2020

УДК 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-678-697

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МАЛОГО ГОРОДА: АНАЛИЗ СОСТАВА ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА В ЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ (СЛУЧАЙ КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Т. Б. ВИТКОВСКАЯ

Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:

Витковская Т. Б. Представительный орган местного самоуправления малого города: анализ состава депутатского корпуса в экономическом контексте (случай Кировской области) // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2020. Т. 12, № 4. С. 678–697. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-678-697.

Введение: на уровне муниципальных образований представительной публичной властью являются избираемые коллективные органы – городские думы и собрания депутатов. Состав депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления является одним из ключевых параметров, характеризующих политическую ситуацию в муниципалитетах. В статье изложены результаты исследования наполнения представительных органов власти в многочисленной категории российских городов – малых городах – на материале Кировской области.

Цель: выявление локальных акторов, претендующих на места в представительных органах публичной власти в малых городах; оценка влияния статуса (определяющего функционал) города и структуры его экономики на состав представительного органа публичной власти.

Методы: роль социально-экономического профиля и актуальной социально-экономической ситуации в формировании состава депутатского корпуса в малых городах оценивалась на основе анализа данных девяти городов Кировской области; все отобранные для исследования города имеют сопоставимую численность, но разные статус и функционал, и не все одинаково благополучны в экономическом отношении.

Результаты: выделены основные категории депутатов в представительных органах публичной власти в малых городах; выявлены причины преобладания представителей каждой категории в составе депутатского корпуса, связанные с характеристиками локальных экономик.

Выводы: в разных социально-экономических контекстах состав представительных органов публичной власти существенно различается. В городах с монопрофильной экономикой сильные экономические акторы сохраняют высокий уровень контроля над локальным политическим полем и доминируют в локальных легислатурах. В городах с диверсифицированной экономикой состав городских дум более разнообразен, но в них также преобладают представители частного бизнеса. В городах со сложным социально-экономическим положением депутатские собрания заполняются представителями бюджетных учреждений.

Ключевые слова: местное самоуправление; локальная политика; представительный орган местного самоуправления; городская дума

ВВЕДЕНИЕ

Исследования городской политики в России сложились в отдельное направление, которое динамично развивается при поддержке научного сообщества (Чирикова и Ледяев, 2017; Crosston and Seltser, 2015; Ledyayev et al., 2014; Гельман и Рыженков, 2010; Гельман и др., 2008; Подвинцев, 2007b; Ross, 2006). В последние полтора десятилетия в рамках данного направления поднимаются вопросы, которые ранее не изучались в контексте локальных институтов и процессов, – неформальные локальные политические практики (Ковин и Петрова, 2020; Чирикова, 2015), локальные политические коалиции (Чирикова, 2018; Пустовойт, 2013; Тев, 2006) и др. Однако как тематика исследований, так и характер дискуссий в рамках локальной политической проблематики показывают, что отдельные области остаются вне поля зрения специалистов. Это проявлено в выборе кейсов для углубленного изучения, в отборе акторов городской политики, которые определяются как значимые и по этой причине оказываются объектом пристального исследовательского внимания.

Промышленные города изучаются достаточно активно, при этом большее внимание уделяется особой категории – моногородам (Чирикова и Ледяев, 2020; Чирикова и Ледяев, 2016; Тев, 2012; Ишимов и Капицын, 2012; Витковская и Рябова, 2011). Это искажение фокуса объясняется повышенным вниманием к муниципалитетам со статусом моногорода со стороны органов государственной власти и местного самоуправления: будучи объектами стратегической государственной политики, они стабильно пробуждают к себе исследовательский интерес. Кроме того, в поле зрения специалистов находятся крупные города с диверсифицированной экономикой, где бизнес успешно участвует в политике и управлении (Пустовойт, 2014; Бычкова и Гельман, 2010; Шинковская, 2008), а также малые промышленные города (Панов, 2019; Сельцер, 2014; Рябова, 2008). Вместе с тем категория непромышленных малых городов, то есть городов, чей функционал и статус определяет ведущая непроизводственная структура, фактически остается вне фокуса экспертного внимания. Малые города, в которых занятость обеспечивается преимущественно бюджетным сектором, также редко становятся предметом специальных исследований как особая категория муниципалитетов, хотя их доля в числе российских малых городов велика. Малые города из последних двух категорий имеют не меньше оснований считаться лицом провинциальной России, чем не столь многочисленные города с развитым промышленным производством. Это определяет актуальность изучения политики в городах разного профиля, что помогает постепенно составлять сложную, многомерную, но относительно объективную картину современного российского локального политического поля.

Большинство исследований локальной политики оценивают главу с исполнительными полномочиями (главу местного самоуправления, главу муниципальной администрации) как самую сильную фигуру в локальном политическом пространстве (Гилев и др., 2017, с. 71; Чирикова и др., 2014, с. 91; Белокурова и Воробьев, 2010, с. 83). Эта оценка вполне справедлива. При рассмотрении локальных кейсов акцент делается на политику глав и подчиненных им муниципальных администраций, либо на самого главу, кото-

рый, будучи ключевым игроком, сохраняет контроль над другими игроками. Представительным институтам – легислатурам, политическим партиям, общественным организациям – как коллективным акторам, более слабым и зачастую подчиненным главе с исполнительными полномочиями, уделяется меньше внимания. Однако в условиях, когда круг акторов, оказывающих влияние на городскую политику, очень ограничен и узок, актуально исследование политических успехов и политических усилий каждого из них.

Изучение политического поля (и представленных на нем игроков) малых городов разного профиля – от городов с монопрофильным промышленным производством до городов без производственной базы, функционирующих за счет организаций бюджетного сектора, – может помочь получить новые знания о политическом процессе на городском уровне в России и уточнить сложившиеся представления о влиянии социальной и экономической среды и символического или правового статуса города на сферы публичной политики и муниципального управления.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Специфика малых городов, обусловленная структурой локальных экономик и особенностями социально-экономической ситуации, влечет за собой предположение о ее прямом влиянии на состав городских органов публичной власти. Выбор главы города не определяется и не может определяться только социально-экономическим профилем территории, поскольку решающей оказывается позиция региональной власти или, если она демонстрирует нейтральность, других заинтересованных игроков регионального уровня. Выбор депутатов, которые вместе составят локальную легислатуру, напротив, делается преимущественно в границах локального политического поля, под влиянием социально-экономической ситуации и социально-экономического профиля города. Присутствие на территории производственных и непроизводственных структур (заводов, транспортных станций, музеев и т. д.) отражается на составе депутатского корпуса.

Состав представительных органов определяется констелляцией различных факторов, от институционального дизайна местного самоуправления до политического ландшафта территории. Данная статья фокусируется на таком факторе, как структура городской экономики, поскольку он также имеет большой объяснительный потенциал. При этом в условиях малого (по охвату территории, численности населения, числу влиятельных игроков) города характеристика структуры его экономики зачастую с неизбежностью сводится к выявлению одного доминирующего объекта (частного предприятия, муниципального предприятия, транспортного узла и т. д.). В случае малого города его статус (моногород, исторический город), как правило, характеризует его функционал, и поэтому выступает важным фактором, влияющим на наполнение локальных легислатур.

Состав депутатских собраний городов разного профиля рассмотрен в статье на примере городов Кировской области. Регион предоставляет примеры городов с разным официальным статусом – моногород со стабильной социально-экономической ситуацией; моногород со сложным социально-

экономическим положением; историческое городское поселение – и разного профиля – с монопрофильным производством или диверсифицированной экономикой, экономическими или неэкономическими структурами, определяющими городскую жизнь и перспективы развития. В исследование включены все малые города Кировской области¹, кроме самых малонаселенных (с численностью населения до 10 тыс. человек²): Белая Холуница, Вятские Поляны, Котельнич, Луза³, Омутнинск, Слободской, Советск, Сосновка, Яранск.

Сведения о составе представительных органов собраны по действующему созыву для каждого города из материалов электоральной статистики (данных о результатах муниципальных выборов, сведений о выдвинутых кандидатах на муниципальных выборах⁴) и материалов официальных сайтов муниципальных образований и городских дум⁵. В ходе исследования собрана база данных, включающая данные из открытых источников по 155 депутатам в девяти городах. Приоритетными были данные о месте работы и сфере основной профессиональной деятельности депутатов.

Мы понимаем, что число изученных случаев относительно невелико и хронологические рамки нешироки для генерализаций, поэтому не претендуем на выявление паттернов поведения или моделей участия представителей

¹ Под малым городом понимается город с численностью населения до 50 тыс. человек.

² Как правило, столь малый масштаб означает бедность политического ландшафта и допускает, что локальная политика сводится к реализации политического курса действующей муниципальной администрации.

³ Город Луза включен в исследование, поскольку численность городского населения близка к 10 тыс. человек (на 2020 год составляет 9853 человека), в течение 2011–2019 годов не опускалась ниже 10 тыс. человек (варьируясь от 11 300 человек в 2011 году до 10 015 человек в 2019 году).

⁴ Сведения о проводящихся выборах и референдумах. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления: местное самоуправление [Электронный ресурс] // офиц. сайт Центр. избират. комис. Рос. Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 02.09.2020).

⁵ Сведения о депутатах Белохолуницкой городской Думы [Электронный ресурс] // офиц. сайт Белохолуниц. муницип. р-на. URL: https://bhregion.ru/authorities/bkholunitsa/bkholunitsa_duma/2019/1205/ (дата обращения: 26.08.2020); Вятскополянская городская Дума [Электронный ресурс] // офиц. сайт Администрации города Вятские Поляны. URL: http://www.admvpolyansky.ru/vyatskopolynskaya_city_council/?type=special (дата обращения: 26.08.2020); Городская дума [Электронный ресурс] // офиц. сайт муницип. образования город. окр. город Котельнич Киров. обл. URL: http://www.kotelnich-omv.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=25&Itemid=10 (дата обращения: 26.08.2020); Депутаты [Электронный ресурс] // офиц. сайт Администрации муницип. образования Луз. город. поселения Луз. р-на Киров. обл. Рос. Федерации. URL: <http://admluza.ru/sovet/sovet-deputatov/> (дата обращения: 26.08.2020); Структура [Электронный ресурс] // офиц. сайт Омутнин. город. поселения. URL: <http://omutninsk-adm.ru/msu/structure/> (дата обращения: 26.08.2020); Слободская городская Дума пятого созыва [Электронный ресурс] // офиц. сайт муницип. образования «Город Слободской». URL: https://www.slobodskoy.ru/Gorodskaya_Duma.html (дата обращения: 26.08.2020); Структура Думы города Советска четвертого созыва [Электронный ресурс] // офиц. сайт Администрации муницип. образования Совет. город. поселения Совет. р-на Киров. обл. URL: <https://admsovetsk.ru/the-duma-of-the-city-of-sovetsk/struktura.html> (дата обращения: 26.10.2020); Список депутатов Сосновской городской Думы третьего созыва [Электронный ресурс] // офиц. сайт муницип. образования Вятскополян. муницип. р-н. URL: <http://www.vpolyansky-rayon.ru/Поселения/Сосновское%20сельское%20поселение/Городская%20Дума/Состав%20и%20структура%20Думы/> (дата обращения: 26.10.2020); Сведения о руководителях органа местного самоуправления и его структурных подразделений [Электронный ресурс] // офиц. сайт Администрации Яран. муницип. р-на Киров. обл. URL: <http://mo-yaransk.ru/about/poseleniya/posgor/power/> (дата обращения: 26.10.2020).

бизнеса и других социальных групп в городской политике. Статья демонстрирует вариативность наполнения представительных органов местного самоуправления малых городов в различных экономических контекстах.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В каждом из девяти анализируемых малых городов Кировской области сформирован и функционирует представительный орган местного самоуправления. Действующие созывы локальных легислатур были избраны в 2016–2017 годы. В их состав включены в общей сложности 155 депутатов. Преемственность в муниципальном депутатском корпусе⁶ достаточно высока: суммарно 48 депутатов из 155 (31 %) работали в городских думах прошлого созыва и были переизбраны в действующий созыв. В каждом городе в составе думы есть группа работников бюджетных учреждений, и ни в одном из них они не составляют менее четверти от общей численности депутатского корпуса. Так называемые «бюджетники» – это представители государственных и муниципальных учреждений социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры и досуга) и муниципальных предприятий (как правило, обслуживающих городскую инфраструктуру). Кроме того, в каждом из городов в легислатуре представлен частный бизнес. В городские представительные органы избираются и депутаты, которые не могут быть отнесены к перечисленным категориям. Это пенсионеры, ветераны силовых структур, активисты и представители некоммерческих организаций, работники СМИ и др. Однако даже суммарно доля «других» в составе местных собраний депутатов относительно невелика. Основные сведения о переизбраниях и роде занятий депутатов городских дум сведены в таблице.

Статус моногорода имеют четыре муниципалитета – Белая Холуница, Вятские Поляны, Луза и Омутнинск⁷. В моногородах градообразующие предприятия обычно (в России с начала 2000-х годов) участвуют в политической жизни. Вместе с тем в моногородах Кировской области состав органов местного самоуправления не является «традиционным» для городов с монопрофильным производством: ведущие производственные предприятия представлены в легислатурах, но не имеют в них не только большинства, но и крупных депутатских групп. Так, в думе Белой Холуницы семь депутатов пришли из сферы частного бизнеса, и это столько же депутатов, сколько пришло из бюджетной сферы. В Вятских Полянах и Омутнинске в местных думах по 12 депутатов являются выходцами из бизнеса, и в обоих городах только часть из них представляют градообразующие предприятия. В Собрании депутатов Лузского городского поселения только три депутата – представители бизнеса, и ни один депутат не является работником градообразующего комбината.

⁶ В контексте проведенного исследования преемственность в представительных органах местного самоуправления понимается как переизбрание депутатов, работавших в прошлом созыве, в действующий созыв, но не как избрание преемников депутатов, работавших в прошлом созыве, в действующий созыв (последняя трактовка в большей мере применима к высшим муниципальным чиновникам с исполнительными полномочиями).

⁷ *Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)* [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 29.07.2014 № 1398-п. URL: <http://base.garant.ru/70707138/> (дата обращения: 24.10.2020).

Состав представительных органов местного самоуправления малых городов Кировской области / Composition of representative bodies of local government in small towns within Kirov region⁸

Город	Статус	Представительный орган местного самоуправления	Общее число депутатов, чел.	Депутаты из прошлого созыва, чел.	Депутаты – представители частного бизнеса, чел.	Депутаты – представители бюджетных учреждений социальной сферы, чел.	Депутаты – представители муниципальных предприятий, чел.
Белая Холуница	Моногород	Белохолуницкая городская Дума	15	4	7	6	1
Вятские Поляны	Моногород	Вятскополянская городская Дума	20	4	12	2	5
Котельнич	–	Котельническая городская Дума	20	9	8	10	0
Луза	Моногород	Собрание депутатов Лузского городского поселения	15	2	3	7	2
Омутнинск	Моногород	Омутнинская городская Дума	18	8	12	4	1
Слободской	–	Слободская городская Дума	21	11	8	8	1
Советск	Историческое поселение	Дума города Советска	16	4	3	6	0
Сосновка	–	Сосновская городская Дума	15	3	5	7	1
Яранск	–	Яранская городская Дума	15	3	7	4	2

Белая Холуница, Вятские Поляны и Луза относятся к категории моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением⁹, поэтому «непредставленность» градообразующего предприятия в органе представительной власти – это не политическое поражение, а выбранная в соответствии с финансовой ситуацией стратегия. Градообразующее предприятие, как пра-

⁸ Данные проверены и верны на октябрь 2020 года.

⁹ Перечень монопрофильных муниципальных образований...

вило, побеждает конкурентов в борьбе за значимые посты, когда оно активно как политический и экономический игрок. Серьезные проблемы в бизнесе – резкое сокращение объема производства, снижение прибыли, угроза банкротства – заставляют отказываться от политического участия, которое требует финансовых вложений и организационных усилий.

Кроме того, фактором дистанцирования от местной политики выступает локализация контроля над градообразующим предприятием за пределами города и региона: Белохолуницким металлургическим заводом владеет компания, базирующаяся в Свердловской области, учредители Лузского лесоперерабатывающего комбината находятся в Москве, главным акционером Вятско-Полянского машиностроительного завода является российская государственная корпорация «Ростех». Осуществление контроля над предприятием из Москвы или другого региона, несмотря на то, что балансируется местным менеджментом, снижает его вовлеченность в локальные политические процессы.

В моногородах, где ранее политически активное градообразующее предприятие резко дистанцировалось от политического процесса, временно образуется вакуум, который заполняется за счет городского бюджетного сектора. Руководители и сотрудники бюджетных организаций (больниц, школ, центров занятости, домов культуры и т. п.) имеют достаточный для избрания в условиях сниженной конкурентности электоральный потенциал, заданный социальной значимостью их профессий, и часто мотивированы и инициативны. Так, в Белых Холуницах и Вятских Полянах городские думы почти наполовину (семь депутатов в каждом городе) состоят из работников бюджетного сектора.

Омутнинск относится к категории моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией¹⁰. Градообразующий завод, старейшее в регионе предприятие черной металлургии, сегодня является успешным. Это позволяет ему быть активным и эффективным политическим игроком. Десять из 18 депутатов Омутнинской городской Думы являются прямыми представителями Омутнинского металлургического завода. Предприятие доминирует в представительном органе местной власти и имеет гарантированное большинство голосов. Завод не допускает даже потенциальной конкуренции: только два представителя предприятий, кроме градообразующего, избраны в думу, и они не могут быть в большинстве, даже если составят коалицию с бюджетниками. Топ-менеджмент металлургического завода – не «варяги» из Москвы или другого региона, а местные специалисты, включая генерального директора, который родился в Омутнинском районе и чья карьерная траектория связана с городом. Местная локализация контроля над предприятием и местное происхождение топ-менеджмента усиливают мотивацию руководства включаться в городскую политическую жизнь и управление.

Вместе с тем представители топ-менеджмента лично не вовлечены в работу публичных органов власти ни в одном из моногородов региона, но делегируют своих представителей – рядовых работников предприятия или сотрудников среднего звена (начальников цехов, бюро и т. п.). Например, градообразующий завод в Омутнинской городской Думе представляют три начальника

¹⁰ Там же.

отделов и цехов и семь рабочих. Представителями предприятий выступают также рядовые сотрудники дочерних или смежных структур (так, в Вятских Полянах градообразующее предприятие «Молот» представлено в думе работниками «Молот-Оружие» и «МолотСпецОдежда»). Они выполняют роль «статистов», которые голосуют требуемым образом и обозначают присутствие предприятия в органе местного самоуправления.

В Омутнинске расположена железнодорожная станция, однако она не стала структурой, которая определяет статус или функционал города, потому что его статус определен как моногородской, что, в свою очередь, задает его функционал. Железнодорожная станция не представлена и не была представлена в местной легислатуре. Транспортным центром выступает также Луза, построенная более ста лет назад как поселок вокруг станции железной дороги, где сегодня расположена одноименная станция и проходят автомобильные дороги на города Кировской и Вологодской областей. В случае Лузы пассивность градообразующего предприятия и сложное экономическое положение делают железнодорожную станцию структурой, хоть и не определяющей полностью городскую жизнь, но обеспечивающей часть городского функционала и неофициальный, но значимый для экономически депрессивного города дополнительный статус. Несмотря на это, железнодорожная станция Луза не представлена в локальной легислатуре, ни ее персонал, ни ее руководство не баллотировались в депутаты на муниципальных выборах.

Городами с диверсифицированной экономикой и несколькими крупными (в масштабах малого города) производственными предприятиями являются Котельнич, Слободской и Яранск. Социально-экономическая ситуация в городах прямо отражается на составе депутатского корпуса представительных органов. В городские думы здесь избраны представители местного бизнеса, и в каждом случае по итогам последних выборов они составили примерно половину от общего числа депутатов. Структура городской экономики проявляется в составе избранных депутатов. Слободской машиностроительный завод на фоне остальных предприятий выделяется объемами производства и численностью занятых на нем. Он представлен двумя депутатами, тогда как остальные предприятия – единственным депутатом. В случае Слободского машиностроительного завода важны локализация контроля над ним в городе и местное происхождение генерального директора, что объясняет присутствие заводчан в легислатуре. Представителями завода в думе выступают сотрудники среднего звена (начальники транспортного цеха, отдела кадров). В Котельниче нет предприятия такого масштаба, и шесть из восьми представителей бизнеса с депутатскими мандатами являются индивидуальными предпринимателями.

Преемственность в городских думах обеспечивается в значительной мере за счет активности местных предприятий. Котельнич и Слободской лидируют среди всех городов Кировской области по данному показателю. В действующий созыв Котельнической городской Думы девять из 20 депутатов перешли из предыдущего созыва, Слободской городской Думы – 11 из 21. В обоих городах большая часть депутатов, которые сохраняют мандаты несколько электоральных циклов, – прямые представители предприятий. В Яранске число

депутатов, работающих не первый срок, сегодня значительно ниже. Это связано с тем, что несколько депутатов действующего созыва досрочно сложили полномочия по личным причинам, а довыборы депутатов не были проведены, поскольку не допускаются уставом города¹¹.

Средний и малый бизнес в локальных легислатурах представляют собственники или сотрудники на ответственных должностях (заместитель генерального директора, финансовый директор, главный инженер и т.п.), что указывает на заинтересованность и вовлеченность: бизнес не только обозначает свое присутствие, но использует приобретенный мандат для социальной интеграции и включения в управленческий процесс. Об этом свидетельствует также выбор соответствующих комиссий или комитетов городских дум (по экономической политике, бюджету, налогам и сборам, тарифам, муниципальной собственности).

Города, которые не имеют серьезной производственной базы (или в настоящее время не имеют возможности ее использовать), – это Советск и Сосновка. В Советске нет базы для промышленного производства, кроме существующего с советского времени не крупного предприятия по производству химикатов для растениеводства¹². По этой причине в составе депутатского корпуса мало представителей бизнеса – три из 16 депутатов. Один представляет модернизированное производство химикатов и два – бизнес из сферы услуг. Город интересен тем, что значимую роль в локальной экономике, обеспечении занятости населения и имидже играют народные художественные промыслы – плетение кружева, плетение из лозы и валяние валенок. Однако ни мастера художественных промыслов, ни сотрудники музея, где выставляются ремесленные товары, ни их руководство не являются депутатами городской думы. Вместе с тем традиционные народные промыслы оказывают влияние на состав думы опосредованно, через специфику городской образовательной среды. В состав депутатского корпуса входят директор и преподаватель детской школы искусств и директор районного дома народного творчества, то есть трое из шести депутатов – бюджетников связаны с народными промыслами.

Кроме того, Советск до недавнего времени имел статус исторического поселения¹³, который присваивается российским населенным пунктам, где рас-

¹¹ Устав муниципального образования Яранское городское поселение Яранского района Кировской области [Электронный ресурс]: принят решением Яран. город. Думы первого созыва от 08.12.2005 № 17. URL: <http://mo-yaransk.ru/about/poseleniya/posgor/power/> (дата обращения: 04.09.2020).

¹² В Советском районе Кировской области есть крупные предприятия по добыче и переработке полезных ископаемых и производству цемента, но они находятся не на территории Советского городского поселения.

¹³ Советск был в списках исторических поселений России 1990 и 2002 годов и был исключен из списка 2010 года, когда количество поселений с этим статусом было сокращено более чем в десять раз. Число объектов культурного наследия и объектов, имеющих историческую ценность, на территории города за последние 20 лет не изменилось, поэтому в настоящее время город можно определять как историческое поселение, но без соответствующего официального статуса. См.: *Об утверждении перечня исторических поселений* [Электронный ресурс]: Приказ М-ва культуры Рос. Федерации и М-ва регион. развития Рос. Федерации от 29.07.2010 № 418/339. URL: <http://base.garant.ru/199389/> (дата обращения: 08.10.2020).

положены объекты культурного наследия¹⁴. На территории города находятся более десяти памятников истории и архитектуры, в пригороде – более десяти памятников природы и заповедных зон (территорию называют «Вятской Швейцарией»). Тем не менее, организации, обслуживающие природные и культурные памятники, не демонстрируют интереса к участию в городском управлении и не претендуют на депутатские мандаты для своих представителей.

В Сосновке ранее работали предприятия по производству древесины и судостроению. Сегодня деревообрабатывающий комбинат и лесоперевалочная база (которая ранее была самой крупной в Кировской области) не функционируют, судостроительный завод признан банкротом. Состав депутатского корпуса отражает ухудшающуюся экономическую ситуацию: только треть депутатского корпуса составлена представителями частного бизнеса. Выборы депутатов городской думы прошли в 2017 году, до остановки производства и признания предприятия банкротом, поэтому в числе действующих депутатов есть работники судостроительного завода и судостроительного техникума. Можно предположить, что на следующих выборах муниципальных депутатов завод не проявит себя. Предприятия лесозаготовки вышли из легислатуры ранее, в прошлом электоральном цикле, что существенно обновило ее состав. В действующем созыве работают только три депутата, которые были и в прошлом созыве. Сосновская городская Дума демонстрирует самую низкую преемственность среди всех представительных органов малых городов Кировской области. Убедительное дистанцирование местного бизнеса от политического процесса обусловило снижение конкуренции за депутатские мандаты и электоральные успехи представителей бюджетных организаций. Бюджетники здесь составляют депутатское большинство (восемь из 15 депутатов).

ОБСУЖДЕНИЕ

В малых городах с диверсифицированной экономикой местный бизнес активно избирается в городские думы, но не все экономические структуры имеют своего представителя в органе представительной власти. Мотивация собственника бизнеса к избранию объясняется его личными амбициями и пониманием необходимости интеграции в местное сообщество и, по возможности, в местную властную структуру. Участие в работе локальной легислатуры сокращает дистанцию с представителями исполнительной власти, что благоприятно для ведения бизнеса в небольшом городе. Финансовые проблемы и нестабильная ситуация на предприятии или в отрасли ограничивают политические амбиции собственников. В городах данной категории локальные легислатуры не структурируются так же, как локальная экономика: не все предприятия и отрасли делегируют своего представителя. Однако именно структура городской экономики определяет и само наличие, и число экономических игроков, которые могут быть вовлечены в публичную политику.

¹⁴ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12127232/> (дата обращения: 08.10.2020).

Факты участия «не градообразующего» бизнеса в муниципальных выборах, его активности на поле публичной политики, вовлечения в городское управление фиксируются и объясняются в различных политологических работах. Очевидное влияние такой активности на состав представительных органов местного самоуправления неоднократно фиксировалось в исследованиях уральских малых городов (Панов, 2019; Витковская, 2018; Филиппова и Рябова, 2018). Сходную картину в Кировской области представляют легислатуры Котельнича, Слободского и Яранска, причем в указанных городах бизнес рассматривает именно локальные легислатуры как представительные и коммуникативные площадки, поскольку главы муниципалитетов не являются выходцами из бизнеса (все они строили карьеру в муниципальных администрациях).

Моногорода имеют специфические политические ландшафты, сформированные структурой городской экономики. В силу особенностей организации советской экономики российские моногорода (в прошлом – советские моногорода) – это не «города одной отрасли» (как, например, в США или Германии), а «города одного предприятия». Кроме того, в современной России моногорода – это «города-заводы» преимущественно машиностроительной, металлургической и химической отраслей промышленности¹⁵. В подобных условиях градообразующий завод активно интегрируется в политические процессы и обретает контроль над ними, не встречая серьезной конкуренции. Таким образом, промышленные, производственные структуры начинают играть роль политических акторов. Градообразующий бизнес конвертирует экономическую мощь в социальный и политический капитал, одним из основных механизмов наращивания которого является делегирование своих представителей в органы публичной власти. Завод использует представительство в локальных легислатурах для лоббирования своих интересов и сохранения желаемого уровня контроля над управленческим процессом. По этой причине градообразующее предприятие обеспечивает себе широкое представительство, от половины до двух третей депутатских мандатов, для контроля над думскими голосованиями (первый вариант гарантирует большинство, второй – абсолютное большинство голосов), и, по возможности, лояльность главы муниципалитета.

Если градообразующий бизнес обеспечил избрание своего представителя на должность городского главы, то участие в выборах в локальную легислатуру не имеет стратегического значения (кроме случаев открытого конфликта исполнительной и представительной власти в муниципалитете). Однако во включенных в исследование моногородах Кировской области действующие главы не представляют предприятия, они построили карьеру на муниципальной службе или в сфере городского благоустройства, поэтому площадками политического представительства крупных предприятий выступают городские легислатуры¹⁶.

¹⁵ Перечень монопрофильных муниципальных образований...

¹⁶ Глава Лузского городского поселения до смены вектора карьеры (перешел с предприятия на административную работу в совет по контролю за реализацией программы развития моногородов) работал на градообразующем лесоперерабатывающем комбинате, который к моменту

Есть многочисленные примеры, как в моногородах депутатские собрания формировались преимущественно за счет работников градообразующих заводов. Этот сценарий воплощается в разных масштабах, от крупных монопрофильных городов (классический пример – Череповец) (Бычкова и Гельман, 2010; Bychkova, 2007) до небольших моногородов, включая уральские (Назукина и Витковская, 2018; Чирикова и Ледяев, 2016; Витковская и Рябова, 2011). Ситуацию в Череповце О. В. Бычкова и В. Я. Гельман характеризуют как «локальный режим большого бизнеса» (Бычкова и Гельман, 2010, с. 81), ситуацию в малых моногородах Т. Б. Витковская и О. А. Рябова – как «поглощение сферы местного самоуправления командой градообразующего предприятия» (Витковская и Рябова, 2011, с. 195). В малых городах градообразующие предприятия далеко не всегда соответствуют критериям «большого бизнеса», но последнее определение вполне подходит для характеристики ситуации в Омутнинске Кировской области.

В экономически депрессивных моногородах, где нет крупного или среднего бизнеса, который мог бы выйти на политическую арену после ухода с нее градообразующего бизнеса, резко снижается «цена» электоральной победы. В таких условиях политически значимые статусы, в первую очередь статус депутата, приобретают игроки, которые в иных условиях уступили бы конкурентам, кампании которых хорошо финансируются и организуются (то есть заводским кандидатам). Это руководители и работники местных бюджетных организаций. В моногородах участие в политике и управлении градообразующих предприятий, многие из которых занимаются благотворительностью и социальным патронажем, соответствует ожиданиям большинства горожан. Дистанцирование таких предприятий от политики открывает политическое поле для кандидатов, пользующихся уважением и обладающих авторитетом в городских сообществах – представителям учреждений социальной защиты, образования, здравоохранения и культуры. Развитие этой тенденции демонстрируют Луза и Белая Холуница. Элементы этого сценария реализуются в Сосновке, где доля бюджетников ожидаемо растет после банкротства каждого предприятия.

Представители бюджетных учреждений, в первую очередь руководители (директора школ, главные врачи больниц и др.), входят в депутатские собрания и в городах, где не было сильной экономической структуры, заводской или другой. В малых городах, где занятость обеспечивает преимущественно бюджетный сектор, они заполняют естественный политический вакуум. Бюджетники мотивированы избираться в органы публичной власти, и их амбиции поддерживает местное сообщество. Примеры численного доминирования бюджетников в представительных органах малых городов приводятся по результатам эмпирических исследований в разных российских регионах, в том числе Удмуртской Республике (Ковин, 2019, с. 50) и Республике Башкортостан (Шкель, 2018, с. 679).

Значимую роль в жизни малого города могут играть непроизводственные непромышленные структуры. Они обеспечивают городу статус, формируют

его избрания уже не функционировал, и вопрос лоббирования интересов комбината потерял актуальность.

его имидж и не только влияют на разные сферы жизни в настоящем, но и определяют перспективы городского развития (Подвинцев, 2007а, с. 8–10). Распространенный вариант – это железнодорожная станция и поддерживающая ее работу административная структура. Это также организации, созданные вокруг местных художественных ремесел (кустарное и ремесленное производство, мелкосерийное производство сувениров, музеи народного творчества), или заповедники, памятники и музеи. Однако в настоящее время такие структуры не становятся политическими игроками даже тогда, когда сильнейшие игроки – градообразующие предприятия – добровольно уходят с поля городской политики. Они не демонстрируют интереса к локальной политике или муниципальному управлению даже в городах, где нет производственных структур и инициативных предпринимателей, то есть в отсутствии конкуренции со стороны частного бизнеса. Они не выходят за рамки своей профессиональной деятельности, не делегируют представителей в органы местного самоуправления, хотя у них не нулевой электоральный потенциал, и, соответственно, не имеют опыта участия в муниципальных выборах или политическом процессе. Так, руководство железнодорожной станции может надеяться на поддержку части городских жителей в силу важности станции для города как работодателя. Потенциально «избираемы» представители народных промыслов и ремесел, будучи сами известными горожанами, а также руководители охраняемых природных зон, объектов культурного значения, которые обеспечивают своим учреждениям и городу дополнительное финансирование.

Насколько известно, с политологической точки зрения такие города специально не изучались. Исключением является углубленное исследование О. Б. Подвинцева «городов-железнодорожных станций» и «городов-музеев», выполненное на материалах Пермского края¹⁷. Эксперт сделал следующие заключения по «городам-железнодорожным станциям»: «Политическая ситуация в малых городах данного типа определяется следующим обстоятельством: население, в своем большинстве, готово вручить местную власть железнодорожникам, но те на локальном и более высоком уровнях, недостаточно организованы, обеспечены ресурсами и, главное, мотивированы для того, чтобы эту власть принять»¹⁸; по «городам-музеям»: «Градообразующие структуры соответствующего типа ... чужаются участия в местной политике»¹⁹. Эти заключения в целом совпадают с выводами, которые мы можем сделать из рассмотрения ситуации в Омутнинске и Лузе Кировской области.

Интересными для изучения представляются торговые города, где развитие экономики и занятость населения обеспечивают в первую очередь предприятия торговли. Их собственники заинтересованы в том, чтобы влиять на решения органов местного самоуправления, но остается открытым вопрос, как они будут добиваться влияния. Города такого профиля можно найти в разных рос-

¹⁷ Подвинцев О. Б. Депутатский корпус представительных органов местного самоуправления современного российского моногорода (на примере Пермского края) // Выступление на V Всерос. социол. конгр. «Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость», Екатеринбург, 2016 (не опубликовано, из лич. арх. авт.); Подвинцев О. Б. Локальная элита в «городах-музеях»: случаи Чердыни и Усолья // Выступление на конф. «Современный город: власть, управление, экономика». Пермь, 2015 (не опубликовано, из лич. арх. авт.).

¹⁸ Подвинцев О. Б. Депутатский корпус представительных органов...

¹⁹ Там же.

сийских регионах, описаны показательные случаи превращения в прошлом рабочих или совхозных поселков в малые города, растущие за счет объектов торговли, и параллельных изменений в местной политической жизни в городах Подмоскovie (Титков, 2007, с. 120–123). В Кировской области нет малых городов такого профиля, как и некоторых других (городов, где ведущими экономическими игроками выступают девелоперы, застройщики и другие представители строительного сектора; городов, где занятость большинства населения обеспечивается сферой услуг и др.), поэтому локальная политика в таких городах осталась за рамками проведенного исследования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования формирования состава депутатского корпуса представительных органов власти в малых городах Кировской области в контексте экономического профиля территорий можно сделать ряд выводов. Такие факторы, как структура локальной экономики и экономическое благополучие, существенно определяют состав локальных легислатур в малых городах. Доминирующие экономические акторы делегируют представителей в городские думы для обретения и сохранения искомого уровня контроля над управленческим процессом. Нестабильная ситуация на предприятии, падение доходов означают резкую потерю интереса к локальной политике и выход представителей из органа публичной власти по завершении срока его полномочий. В малых городах с диверсифицированной экономикой, которые в меньшей степени зависят от одного (относительного) крупного бизнеса, представители частного бизнеса составляют более разнообразные группы в депутатских собраниях, но общая доля выходцев из бизнеса остается высокой. Если крупные и средние предприятия в городе отсутствуют как таковые, но развит малый бизнес, он широко представлен в легислатурах. Представители бюджетного сектора работают в городских думах повсеместно. Их доля в общем числе депутатов растет, когда бизнес уходит с поля конкурентной политики. В малых городах, где занятость обеспечивается преимущественно бюджетным сектором, его представители остаются основными кандидатами в муниципальные депутаты. Непроизводственные структуры, такие, например, как железнодорожные станции, учреждения культуры и музейные учреждения, объекты с особым статусом, как природные заповедные зоны и объекты культурного наследия, не выходят в пространство публичной политики. Их участие могло бы разнообразить локальные политические ландшафты, но их электоральный потенциал до настоящего времени остается нереализованным. В малых городах организации и учреждения неэкономического характера дистанцированы от политики, тогда как активные экономические акторы инициативны и успешны как политические игроки.

Библиографический список

Белокурова Е. В., Воробьев Д. В. Общественное участие на локальном уровне в современной России // Неприкосновенный запас. Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 83–91.

Бычкова О. В., Гельман В. Я. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 73–82.

Витковская Т. Б. Представительный орган МСУ: эффекты и издержки присутствия бизнеса // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2018. № 3. С. 83–91. DOI: 10.7242/1998-2097/2018.3.9.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2011. 259 с.

Гельман В. Я., Рыженков С. И. Локальные режимы, городское управление и «Вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2010. Т. 6, № 6. С. 130–151.

Гельман В. Я., Рыженков С. И., Белокурова Е. В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. 368 с.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Политика. 2017. № 3. С. 62–80.

Ишимов В. М., Капицын В. М. Монопрофильные города: устойчивое развитие и социальная ответственность // Ars Administrandi (Искусство управления). 2012. № 1. С. 64–74.

Ковин В. С. При помощи каких депутатов правят? Состав представительных органов малых городов Удмуртской Республики глазами самих депутатов // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13, № 4. С. 44–57. DOI: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.

Ковин В. С., Петрова Р. И. Соотношение формальных и неформальных практик взаимодействия муниципальных депутатов (на примере представительных органов власти малых городов Удмуртской республики) // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 2. С. 314–341. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-2-314-341.

Назукина М. В., Витковская Т. Б. Промышленные города Урала: специфика локальной идентичности и политических практик // Вестник Пермского университета. Политология. 2018. № 3. С. 148–165. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-3-148-165.

Панов П. В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. 2019. № 3. С. 95–107. DOI: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.

Подвинцев О. Б. Разнообразие малых городов в контексте разнообразия российских регионов // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007а. С. 6–11.

Пустовойт Ю. А. Городские политические режимы: координация внутри-элитного взаимодействия в крупных индустриальных городах [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 85–106. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk__46._oktjabr_2014_g._/pustovoit.pdf (дата обращения: 03.09.2020).

Пустовойт Ю. А. Локальный политический режим: от «коалиций координации» к «коалициям контроля» // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. Т. 1, № 4. С. 96–101.

Рябова О. А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.

Сельцер Д. Г. Малые города современной России: трансформация локальных элит // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 187. С. 89–99.

Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сб. тр. конф. / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007b. 184 с.

Тев Д. Б. Моногорода: «бассейн рекрутирования» глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Тев Д. Б. Политэкономический подход в анализе местной власти. К вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2006. Т. 2, № 2. С. 99–121.

Титков А. С. Особенности политической жизни в городах ближнего Подмосковья // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сб. тр. конф. / Под. ред. О. Б. Подвинцева. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 114–123.

Филиппова Е. Ю., Рябова О. А. Градообразующие предприятия в политическом пространстве промышленных городов Урала: вариативность включенности // Вестник Пермского научного центра УрО РАН. 2018. № 4. С. 81–86. DOI: 10.7242/1998-2097/2018.4.11.

Чирикова А. Е. Власть в России в неформальной проекции: регионы и малые города // Вестник Тамбовского университета. Серия: Общественные науки. 2015. № 1. С. 5–25.

Чирикова А. Е. Предвыборные коалиции в условиях прямых выборов в малом российском городе (районе): взгляд в недавнее прошлое // Власть и элиты / Гл. ред. А. В. Дука. Т. 5. СПб.: Интерсоцис, 2018. С. 238–262. DOI: 10.31119/pe.2018.5.9.

Чирикова А. Е., Ледаев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом Высшей шк. экономики, 2017. 414 с.

Чирикова А. Е., Ледаев В. Г. Власть в моногороде // Власть и элиты / Гл. ред. А. В. Дука. Т. 3. СПб.: Интерсоцис, 2016. С. 206–234. DOI: 10.31119/pe.2016.3.7.

Чирикова А. Е., Ледаев В. Г. Власть в моногороде: векторы перемен // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 2. С. 111–127. DOI: 10.17072/2218-1067-2020-2-111-127.

Чирикова А. Е., Ледаев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Шинковская Н. В. Городское самоуправление в современной России: границы возможного (запрограммированная девиантность владивостокского опыта) // Политическая наука. 2008. № 3. С. 194–223.

Шкель С. Н. Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, № 4. С. 667–686. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Bychkova O. V. What do things do in policy? Describing the heating sector reform in Post-Soviet Russia. PhD. Thesis. Philosophy. Ohio: Ohio State University, 2007. 310 p. [Электронный ресурс]. URL: https://etd.ohiolink.edu/rws_etd/send_file/send?accession=osu1186643278&disposition=inline (дата обращения: 03.09.2020).

Crosston M., Seltser D. The cascade effect: Local power from old Soviets to new Russians (1985–2015) [Электронный ресурс] // The Caspian Project. Hard, soft, smart: The power issue. 2015. № 16. P. 43–54. URL: <https://issuu.com/mdiplomacy/docs/caspianproject16/55> (дата обращения: 07.09.2020).

Ledyayev V., Chirickova A., Seltser D. Who governs? Power in the local Russian community // Journal of Political Power. 2014. Vol. 7, № 2. P. 211–231. DOI: 10.1080/2158379X.2014.937586.

Ross C. The tortuous path of local government reform in the Russian Federation // Local Government Studies. 2006. Vol. 32, № 5. P. 639–658. DOI: 10.1080/03003930600896251.

Информация об авторе

Витковская Татьяна Борисовна – канд. полит. наук, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН «Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

ORCID: 0000-0003-1281-1292

ResearcherID: L-8284-2018

Электронный адрес: lappanata@gmail.com

Статья получена 30 октября 2020 года

UDC 323:352

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-678-697

LOCAL ASSEMBLY IN A SMALL TOWN: ANALYSIS OF THE DEPUTY CORPS COMPOSITION IN THE ECONOMIC CONTEXT (CASE OF THE KIROV REGION)

Tatyana B. Vitkovskaya

Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0003-1281-1292

ResearcherID: L-8284-2018

E-mail: lappanata@gmail.com

For citation:

Vitkovskaya, T. B. (2020), "Local assembly in a small town: analysis of the deputy corps composition in the economic context (case of the Kirov region)", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 678–697, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-678-697.

Introduction: at municipal level the public authority institutions are represented by the elected collective government bodies – City Dumas and Assemblies of Deputies. The composition of the deputy corps of local government representative bodies is one of the key parameters characterizing the political situation in municipalities. This article presents results of the study of elections to local government representative bodies in numerous small towns, typical for Russia, based on the data on Kirov region.

Objectives: to identify local actors applying for positions in representative bodies of local government in small towns; to assess the impact of the town status (which defines the functionality) and its economy structure on the composition of the representative bodies of local government.

Methods: the role of socio-economic profile and current socio-economic situation in the formation of the deputy corps in small towns was assessed based on the analysis of data from nine towns of Kirov region; all towns selected for the study are comparable in term of comparable population, but differ in status and functionality, and not all are equally prosperous in economic terms.

Results: the main categories of deputies represented in Deputy Assemblies of small towns are highlighted and reasons for the prevalence of each category in the composition of the deputy corps are identified, as related to local economies features.

Conclusions: in different socio-economic contexts, the composition of representative bodies differs significantly. Strong economic actors retain a high level of control over the local political field and dominate Deputy Assemblies in single-industry towns. The composition of Deputy Assemblies is more diverse in towns with diversified economies, but their Assemblies are also composed mainly of private business representatives. In towns with a difficult socio-economic situation Deputy Assemblies are composed mainly of budgetary institutions representatives.

Keywords: local government; local policy; representative body of local government; assembly of deputies

References

- Belokurova, E. V. and Vorob'ev, D. V. (2010), "Public participation at the local level in contemporary Russia", *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 83–91.
- Bychkova, O. V. and Gelman, V. Ya. (2010), "Economic actors and local regimes in major Russian cities", *Neprikosnovennyi zapas. Debaty o politike i kul'ture*, no. 2, pp. 73–82.
- Vitkovskaya, T. B. (2018), "Representative body of local government: Effects and costs of business presence", *Perm Federal Research Centre Journal*, no 3, pp. 83–91, DOI: 10.7242/1998-2097/2018.3.9.
- Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokal'nye elity i politicheskie protsessy* [Single-industry towns of the Middle Urals: local elites and political processes], Publishing House of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia.

- Gelman, V. Ya. and Ryzhenkov, S. I. (2010), "Local regimes, urban governance and the "power vertical" in modern Russia", *Political Expertise: POLITEX*, vol. 6, no. 4, pp. 130–151.
- Gelman, V. Ya., Ryzhenkov, S. I., Belokurova, E. V. et al. (2008), *Reforma mestnoi vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2006* [Local government reform in Russian cities, 1991–2006], Norma, St. Petersburg, Russia.
- Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), "Political machines" and their "drivers": Electoral administration at the local level", *Politeia*, no. 3, pp. 62–80.
- Ishimov, V. M. and Kapitsyn, V. M. (2012), "Single-industry cities: Sustainable development and social responsibility", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 64–74.
- Kovin, V. S. (2019), "What deputies are used to rule? The composition of the representative bodies of the Udmurt republic towns through the eyes of the deputies", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 13, no. 4, pp. 44–57, doi: 10.17072/2218-1067-2019-4-44-57.
- Kovin, V. S. and Petrova, R. I. (2020), "Correlation of formal and informal interaction practices between municipal deputies (based on the example of representative authorities of the Udmurt republic small towns)", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 2, pp. 314–341, doi: 10.17072/2218-9173-2020-2-314-341.
- Nazukina, M. V. and Vitkovskaya, T. B. (2018), "Industrial cities of the Urals: Specificity of local identity and political practices", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 3, pp. 148–165, doi: 10.17072/2218-1067-2018-3-148-165.
- Panov, P. V. (2019), "City councils of small and medium cities in Sverdlovskaya oblast: Potential of autonomy in relations with the city head", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 3, pp. 95–107, doi: 10.7242/2658-705X/2019.3.10.
- Podvintsev, O. B. (2007), "Diversity of small towns in the context of the diversity of Russian regions", in Podvincev, O. B. (ed.), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie protsessy i mestnye soobshchestva v mal'kikh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia, pp. 6–11.
- Pustovoit, Yu. A. (2014), "Urban political regimes: coordination of intra-elite interactions in large industrial cities", *E-journal. Public Administration*, no. 46, pp. 85–106 [Online], available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk_46_oktjabr_2014_g._pustovoit.pdf (Accessed September 3, 2020).
- Pustovoit, Yu. A. (2013), "Local political mode: From "Coalitions of coordination" to "Coalitions of control", *Bulletin of Kemerovo State University*, vol. 1, no. 4, pp. 96–101.
- Ryabova, O. A. (2008), "City-forming enterprises and political processes in small industrial towns of the Urals", *Political science*, no. 3, pp. 224–235.
- Seltser, D. G. (2014), "Towns of contemporary Russia: Transformation of local elites", *Scientific Works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 187, pp. 89–99.
- Podvincev, O. B. (ed.) (2007), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie protsessy i mestnye soobshchestva v mal'kikh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia.
- Tev, D. B. (2012), "Monotowns: "recruitment pool" of heads of administrations and the specific structure of power", *Administrative Consulting*, no. 3, pp. 74–83.
- Tev, D. B. (2006), "Political and economy approach in analysis of local authorities. To a question of governing coalition of Saint Petersburg", *Political expertise: POLITEX*, vol. 2, no. 2, pp. 99–121.

Titkov, A. S. (2007), "Features of political life in the cities of the near Moscow region", in Podvintsev, O. B. (ed.), *Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie processy i mestnye soobshchestva v malyyh gorodakh* [Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns], "Tipografiya kuptsa Tarasova" Publishing House, Perm, Russia, pp. 114–123.

Filippova, E. Yu. and Ryabova, O. A. (2018), "Core enterprises in the political space of the Ural industrial cities: the variability of inclusion", *Perm Federal Research Centre Journal*, no. 4, pp. 81–86, doi: 10.7242/1998-2097/2018.4.11.

Chirikova, A. E. (2015), "Power in Russia in informal projection: Regions and towns", *Tambov University Review. Series Social Sciences*, no. 1, pp. 5–25.

Chirikova, A. E. (2018), "Pre-election coalitions in the context of direct elections in a small Russian town (district): A look into a recent past", in Duka, A. V. (ed.), *Vlast' i elity* [Power and elites], vol. 5, Intersotsis, St. Petersburg, Russia, pp. 238–262, doi: 10.31119/pe.2018.5.9.

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2017), *Vlast' v malom rossiiskom gorode* [Power in a small Russian city], HSE Press, Moscow, Russia.

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2016), "Power in a mono-industrial town", in Duka, A. V. (ed.), *Vlast' i elity* [Power and elites], vol. 3, Intersotsis, St. Petersburg, Russia, pp. 206–234, doi: 10.31119/pe.2016.3.7.

Chirikova, A. E. and Ledyayev, V. G. (2020), "Authorities in a mono-industrial town: Trajectories of change", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 14, no. 2, pp. 111–127, doi: 10.17072/2218-1067-2020-2-111-127.

Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in a small Russian town: configuration and interaction of major local actors", *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 88–105, doi: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Shinkovskaya, N. V. (2008), "Urban self-government in modern Russia: The limits of the possible (programmed deviance of the Vladivostok experience)", *Political Science*, no. 3, pp. 194–223.

Shkel, S. N. (2018), "Why deputies don't rebel: Political potential of assemblies in small towns of the republic of Bashkortostan", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 4, pp. 667–686, doi: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686.

Bychkova, O. V. (2007), "What do things do in policy? Describing the heating sector reform in Post-Soviet Russia", Ph.D. Thesis, Philosophy, Ohio State University, Ohio, OH, US [Online], available at: https://etd.ohiolink.edu/rws_etd/send_file/send?accession=osu1186643278&disposition=inline (Accessed September 3, 2020).

Crosston, M. and Seltser, D. (2015), "The cascade effect: Local power from old Soviets to new Russians (1985–2015)", *The Caspian Project. Hard, soft, smart: The power issue*, no. 16, pp. 43–54 [Online], available at: <https://issuu.com/mdiplomacy/docs/caspianproject16/55> (Accessed September 7, 2020).

Ledyayev, V., Chirikova, A. and Seltser, D. (2015), "Who governs? Power in the local Russian community", *Journal of Political Power*, vol. 7, no. 2, pp. 211–231, doi: 10.1080/2158379X.2014.937586.

Ross, C. (2006), "The tortuous path of local government reform in the Russian Federation", *Local Government Studies*, vol. 32, no. 5, pp. 639–658, doi: 10.1080/03003930600896251.

Received October 30, 2020



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

UDC [324.8]

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-698-713

PRESIDENTIAL CAMPAIGN OF VOLODIMIR ZELENSKY: USAGE OF DONALD TRUMP'S EXPERIENCE

Vladimir E. Kosyakov

Stolypin Volga Region Institute of Administration, the branch of Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration

For citation:

Kosyakov, V. E. (2020), "Presidential campaign of Volodimir Zelensky: Usage of Donald Trump's experience", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 698–713, doi: 10.17072/2218-9173-2020-4-698-713.

Introduction: the article contains the analysis of the unique features of Volodimir Zelensky's presidential election campaign, the success of which is based on the image of a political leader deliberately built as totally different from the one traditional for the Ukraine's political elite.

Objectives: studying the main political trends in presidential campaigns of Volodimir Zelensky and Donald Trump, to identify common elements of their image-building strategies.

Methods: comparative analysis.

Results: the study verifies the effectiveness of building the counter-culture image of a political leader in the conditions of high levels of political cynicism and citizens' distrust to their government.

Conclusions: the tactics used by Donald Trump and Volodimir Zelensky during the 2016 US elections and 2019 Ukrainian elections respectively are similar at their core. The difference manifests itself in the types of political images used, as formed with respect to the candidates' previous careers.

Keywords: Ukraine; Volodimir Zelensky; Donald Trump; political elections; electoral technologies; image of political leader; political cynicism

INTRODUCTION

Elections are the basis of democratic system; they are the source of legitimization for government power. Success or failure of every political leader is based on political campaigns, designed to attract a large number of voters, rather than on political elite decisions. Effectiveness of such strategies depends on different psychological factors, mainly on political leader's image, which is especially efficient in the case of political cynicism.

The present research looks at civil unrest and rise of political cynicism in post-Soviet and a number of western countries, where citizens' distrust to their government is increasing, while politicians' ratings are falling. In such conditions, people may support those politicians who offer radical solutions that are different from traditional politician's promises. Such solutions, directed by fear and despair, are often far from being well thought and as a result lead to backlash soon after the elections.

THEORETICAL BASIS OF THE RESEARCH

The interaction of media and political figures is studied by many authors (Coxall et al, 2003; Xu and Peterson, 2015; Xu et al, 2019; Van Aelst et al., 2010; Van Aelst, 2014; Sevenans, 2017; Kunelius and Reunanen, 2012).

Political image is studied as a part of economic theory and marketing. Frank Jefkins' "Public relations in marketing management" is one of the most substantial works that defines image, types of image and methods of image building (Jefkins, 1983).

"Political image makers and the mass media" by Dan Nimmo is about image and its attributes. The author studies history of professional image-makers, basic methods of creating image and defines image, special role of mass media in image building (Nimmo, 1976).

Experimental approach is used by M. Adolphsen, who has studied the image in the context of economic relations, where political party can be considered as brand, a politician is a product or rather a package of services, while political program and other promises are the characteristics of that product. He concludes that any political candidate should demonstrate not only their merits, but also values that differentiate them from other political leaders (Adolphsen, 2010).

S. W. Resenberg and his colleagues consider image-building as a threat to democratic process, as people not only concentrate on a politician's image rather than on his political campaign, but start to ignore real social problems (Resenberg et al., 1991).

A. Saunders (Saunders, 2006) studies interactions between mass media and politicians during primaries as an aspect of image building. Ways of improving the image by interview are studied by A. M. Simon-Vandenberg (Simon-Vandenberg, 1996).

H. K. Parikh analyzed Barak Obama's 2008 Presidential campaign to systemize ways of building a personality cult (Parikh, 2012). Of a special interest is the fact that by studying personality traits that mostly attract the youth, the author concludes that social media are an effective method of political image-building and creating trustworthy relations between a politician and the electorate. Day Paul stud-

ies the presidential campaigns technologies in the United States oriented towards different economic indexes of social welfare. Politicians should keep in mind how the electorate sees the differences between democrat and republican candidates (Day, 2010).

J. Citrin and J. Stoker studied the relations between political cynicism, low political trust and image building (Citrin and Stoker, 2018). The issue of political cynicism is also studied in the article by E. Gimenez, N. Schwarz dedicated to social networks as an instrument for society mobilization and creating the proximity to people (Gimenez and Schwarz, 2016).

Another important topic is the effects of the mass media on electorate's political consciousness and their political choices. The influence that mass media have on political consciousness of electorate is the topic of P. Lazarsfeld's study of 1948 (Lazarsfeld et al., 1948). M. E. McCombs and D. L. Shaw conclude that mass media direct the electorate (McCombs and Shaw, 1972). S. Iyengar makes similar conclusions: mass media, TV in particular, play a leading role in defining the perception of social reality and thus determine the electorate's choice. These authors outlined the importance of traditional mass media (Ansolabehere et al., 1991); however, it must be kept in mind that nowadays Internet has a dominating role in modern communication.

An important study of social networks influence is made by S. Van Kessel and R. Castelein who analyzed the potential usefulness of twitter as a tool for politicians in avoiding criticism and shifting the blame onto their opponents (Van Kessel and Castelein, 2016). Among the Russian studies concerning internet and mass media, one should note S. Volodenkov on modeling political processes on the internet (Володенков, 2011).

Joseph Jack Place has analyzed the image of Volodimir Zelensky and his party as the party of reformers and how it sometimes contradicts reality (Place, 2020).

V. Abakumova and L. Slinchenko, has analyzed tactics, used by Ukrainian candidates during 2019 elections (Абакумова и Слинченко, 2019). Rohozinska and Shpak studied political cynicism in Ukraine and how it helps the new politicians (Rohozinska and Shpak, 2019). S. Podolianchuk wrote a Master Degree paper on the Ukrainian mass media and its independence from government (Podolianchuk, 2020).

A. Wilson studied the history of the country's independence and its demography and how it affects the Ukraine (Wilson, 2013). R. McMahon draws conclusion on the issue of the reasons of economic crisis in the Ukraine (McMahon, 2014).

RESULTS

On September 2019, shortly after the presidential election, the Ukrainian new President Volodimir Zelensky referred to the 45th US President as his teacher. He meant that he was inspired by the American President and decided to build his strategy around a new generation of politicians, who differ from typical politicians¹.

¹ Memorandum of telephone conversation with President Zelenskyy of Ukraine [Электронный ресурс] // офиц. сайт Правительства США. 2019. 24 сент. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/09/Unclassified09.2019.pdf> (дата обращения: 18.09.2020).

By typical politicians he meant his main opponents – the Ukraine's previous President Peotr Poroshenko, and leader of the biggest Ukrainian's opposition party "Batkivshchyna" Yulia Tymoshenko.

Volodimir Zelensky's strategy can be characterized by massive usage of non-typical tactics and methods that brought him victory during 2019 presidential elections, while every candidate's programs being almost the same, with the only difference in prioritizing the problems, they promised to resolve.

Tymoshenko's campaign was very populist, her program was aimed at raising as much attention as possible and consisted of standard promises without specifying the way of achieving the results².

Foreign policy was the focus and the most prominent characteristic of Peotr Poroshenko's presidential campaign: (1) integration of Ukraine into the European Union; (2) integration of Ukraine into the North Atlantic Treaty alliance; (3) returning the control of territories in Crimea and Donbass³.

It should be noted that this program repeats the same promises of 2014 Poroshenko's presidential campaign. It can be said that his program was consistent enough, but his inability to bring these promises to life during his 5 years in office arose a lot of doubt among the Ukrainians. In order to improve his problematic political image, resulting from breaking his own promises during his first term, P. Poroshenko copied H. Clinton's tactic of shifting electors' attention. While H. Clinton accused Vladimir Putin of interfering into the US elections, Poroshenko during 2019 election avoided economy issues by focusing on confrontation with Russia as a source of all problems experienced by the Ukraine and as the main enemy of the Ukraine's freedom⁴.

The key aspects of Volodimir Zelensky's Presidential campaign are very similar to his opponents programs, but they were not as much focused on foreign policy as Poroshenko's campaign than and not as populist as Tymoshenko's promises, which were as follows: (1) democracy law; (2) taking immunity away from the President of the Ukraine, the deputies and the judges; (3) land reform that will allow the sales of Ukrainian agricultural lands.

The first two points were to demonstrate the will of the future President to fight against Ukrainian corruption, while the third one was essential to attract credits from International Monetary Fund that would help to strengthen the Ukraine's economy.

Unlike Tymoshenko and Poroshenko, who were using classical ways of image building during presidential elections, Zelensky decided to repeat Donald Trump's experience and build his own image of a counter-culture independent political leader.

² Снижение тарифов, рост зарплат. Главные обещания из предвыборной программы Тимошенко [Электронный ресурс] // NV. 2019. 12 февр. URL: <https://nv.ua/ukraine/politics/snizhenie-tarifov-rost-zarplat-glavnye-obeshchaniya-iz-predvybornoy-programmy-tymoshenko-50005706.html> (дата обращения: 16.09.2020).

³ Бовдунов А., Писаренко А., Таран И. «Не собирается выполнять ни одно из обещаний»: как Петр Порошенко будет бороться за пост президента Украины [Электронный ресурс] // RT на русском. 2019. 29 янв. URL: <https://russian.rt.com/ussr/article/597603-ukraina-poroshenko-vydvizhenie-prezident> (дата обращения: 16.09.2020).

⁴ Порошенко П. У день виборів лінія фронту не лише на Сході... [Электронный ресурс] // Twitter. 2019. 28 марта. URL: <https://twitter.com/poroshenko/status/1111318372766105601> (дата обращения: 22.09.2020).

The following criteria were chosen for comparing Trump and Zelensky political campaigns: susceptibility of election process to political cynicism of voters during the election, candidate's disposition towards critique of establishment and willingness to use traditional / untraditional ways of communicating with electorate. Using these criteria, the following trends in political image building were identified:

1. The choice of the image of counter-culture political leader by both candidates, which was determined by raising conflicts between society and current government in the first place; in other words, a high level of political cynicism during the elections.

2. Exploitation of previously established nonpolitical image by both candidates.

3. Orientation of both presidents towards maximal domination in media space, with an active usage of free media and such methods as negative campaigning of fake news.

4. Intentional provocative rhetoric of both Donald Trump and Volodimir Zelensky as a way of gaining and keeping attention of voters.

The image of a political leader is tied to their voter's trust, so the image should be built with the voters' expectations in mind. To make the best choice of the image, a politician must understand what political cynicism is and what the reasons of its rise in a society are.

Political cynicism is "mistrust generalized from particular leaders or political groups to the political process as a whole – a process perceived to corrupt the persons who participate in it and that draws corrupt persons as participants" (De Vreese, 2008). Dissatisfaction with standards of living is the most common reason of high levels of political cynicism in the society.

According to Gallup chart, analysis of the situation in the Ukraine in 2019 shows that almost two thirds of the Ukrainian citizens described their living conditions as unacceptable. It should be noted that their displeasure started long before Poroshenko came into power; it means, that political crisis had started not during Poroshenko's period but long before that. That partially explains why the political cynicism is systematical. It should be noted that the number of the Ukrainians willing to leave the country and change citizenship was also rising for a long time⁵.

If we analyze the country's economy that directly affects the levels of political cynicism, it should be noted that during Poroshenko's presidency the Ukraine's economy could be described as highly unstable. Therefore, just before the 2019 elections, according to Gallup, almost 40 % of the Ukrainians had faced the problem of not having enough money to satisfy such needs as food or place for living.

There is an interesting pattern in how Ukrainian regions distributed their votes according to how economically successful they were. Poroshenko gained the most votes in the western regions of the Ukraine which suffered the least from economic downfall during 2014 revolution and had the biggest growth during 2016, twice as high as the other regions⁶, while other regions had voted for Zelensky.

⁵ Bikus Z. Old problems await new leader in Ukraine [Электронный ресурс] // Gallup. 2019. 27 марта. URL: <https://news.gallup.com/poll/248057/old-problems-await-new-leader-ukraine.aspx> (дата обращения: 22.09.2020).

⁶ Lyons L. Amid record suffering, economy improving for some Ukrainians [Электронный

Therefore, it can be concluded that the situation was similar to the 2016 US elections, where people from stagnating regions gave their votes to the candidate who was opposing the current government, i.e. Donald Trump.

Confrontation with establishment as a trend of both political campaigns is connected to a number of political scandals centered on President Poroshenko. Thus, Poroshenko was accused of corruption as he had avoided taxes during his presidency⁷. Another scandal was around the contraband of spare parts for Ukrainian military vehicles that Poroshenko bought from his ideological enemy – Russia, so he was accused of using war conflict for his own profit⁸. That resulted in a number of protest actions that took place in Kiev in March 9–11, 2019. Gallup research shows that during the last decade trust to the government among the Ukraine citizens was the lowest compared with other countries in the world. Volodimir Zelensky has managed to capture the Ukraine's electorate mood based on the opinion that Ukraine's business and political elites are highly corrupt. According to Gallup research, the Ukrainian respondents are confident that 91 % of Ukraine politicians are corrupt, while they say only 82 % businessperson are⁹.

Talking about confrontation between Donald Trump and his main opponent, Hillary Clinton, we can draw a parallel with a corruption scandal with Clinton Foundation that led to FBI investigation shortly before the elections, and another case related to keeping her private mail at her own server (Косяков, 2016, с. 53). According to real clear politics charts, popularity of Donald Trump was only 40.8 %, while 54.3 % of voters did not trust him; however, Clinton's positions were not any better – 54.4 % of voters distrusted her and 54.4 % doubted her competence and moral characteristics¹⁰. These results show how highly polarized the 2016 elections were.

As mentioned before, one needs to be aware that it will be incorrect to equate political cynicism in different countries and under different social problems. Political cynicism in the Ukraine was systemic (most voters distrusted Ukraine's government and political elite in general and it led to almost flawless victory of Zelensky); whereas in the US political cynicism is characterized by high levels of voters polarization (almost half of voters distrusted the government, while the other half supported it), in 2016 leading to a somewhat equal vote distribution, but it still favored Trump

ресурс] // Gallup 2017. 23 мая. URL: <https://news.gallup.com/poll/210902/amid-record-suffering-economy-improving-ukrainians.aspx> (дата обращения: 22.09.2020).

⁷ Офиорный скандал: на Украине призвали разделиться с Порошенко [Электронный ресурс] // REGNUM. 2017. 6 нояб. URL: <https://regnum.ru/news/2342346.html> (дата обращения: 22.09.2020).

⁸ «Національний корпус» у Черкасах намагався прорватися до Порошенка, який виступав зі сцени в центрі міста [Электронный ресурс] // Цензор.НЕТ. 2019. 9 марта. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3115698/natsionalnyi_korpus_u_cherkasah_namagavsya_prorvatysya_do_poroshenka_yakyyi_vystupav_zi_stseny_v_tsentri (дата обращения: 25.09.2020).

⁹ Bikus Z. World-low 9 % of Ukrainians confident in government [Электронный ресурс] // Gallup. 2019. 21 марта. URL: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx> (дата обращения: 25.09.2020).

¹⁰ Clinton: Favorable/Unfavorable [Электронный ресурс] // Real Clear Politics. 2016. URL: http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/clinton_favorableunfavorable-1131.html (дата обращения: 25.09.2020); Trump favorability ratings [Электронный ресурс] // Real Clear Politics. 2016. URL: http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/trump_favorableunfavorable-5493.html (дата обращения: 25.09.2020).

a little. This study is not aimed at analyzing who of political candidates managed to use political cynicism more effectively, but it can be said clearly that both candidates did exploit this factor during their elections.

Like his American colleague, Zelensky has managed to use a rising political cynicism and distrust to government and political elite with maximum efficiency. According to Kyiv International Institute of Sociology only 19 % of voters believed in honesty of Poroshenko, while more than 50 % trusted Zelensky¹¹.

Zelensky started to build the image of counter-culture political leader by announcing that for the “last 28 years the Ukraine has been living in some dark forest” and “Ukraine’s citizens are led running in circles in this forest”, as he had accused every Ukrainian politician of being incompetent and unwilling to fulfill their political promises¹². Zelensky characterized himself as a simple man, a result of “errors and broken promises” of previous political elite, so he had to participate in presidential elections in order to “break the current political system”¹³. Therefore, Zelensky stood against not only the Poroshenko cabinet, but against the completely Ukrainian political system in general. Partially, the rise of political cynicism in the Ukraine and its citizens distrust can be explained by inability of the previous president’s cabinet to fulfill his promises, such as integration of Ukraine into the European Union or resolving Donbass conflict, as a result opening opportunities for Zelensky to oppose his image as political leader to Poroshenko. If we compare these presidential elections in the Ukraine to the ones in the US, the situation would be reversed. First, Barak Obama did not take part in 2016 elections, but Trump opposed him, as if B. Obama and H. Clinton was the same person. Second, while Trump’s accusation of Obama’s foreign policy was too soft, Zelensky was accusing Poroshenko of his inability to peacefully resolve conflicts in Donbass and Crimea.

All the above confirms the effectiveness of the strategy of political leader image building based on confronting the previous political image, especially in conditions of economic downfall or slowdown in the country.

It is worth noting that Zelensky managed not only to repeat the methods of Donald Trump, but he also took into account the specifics of the Ukrainian elections, such as the election calendar – according to it, candidates could start their elections campaigns only ninety days before the Election Day¹⁴. Such system gives advantages to the government officials and those candidates who had participated in previous elections, those who already have the image of a political leader, high levels of recognizability and political program that had been presented to electorate years ago.

¹¹ *Суспільно-політичні настрої населення України напередодні другого туру виборів президента України: квітень 2019 року* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Киев. междунар. ин-та социологии. 2019. 16 апр. URL: kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=851&page=1 (дата обращения: 25.09.2020).

¹² *Концерт «Квартал 95» в Днепре* от 26.03.2019 [Электронный ресурс] // Liveam.tv. 2019. 26 марта. URL: <https://liveam.tv/kvartal-95-v-dnepre.html> (дата обращения: 25.09.2020).

¹³ *Дебаты Порошенко с Зеленским на Олимпийском*, 19.04.2019 [Электронный ресурс] // YouTube. 2019. 19 апр. URL: https://www.youtube.com/watch?v=Ei1_hzGpBQc (дата обращения: 27.09.2020).

¹⁴ *Календарь выборов президента Украины* [Электронный ресурс] // РБК. 2019. 26 марта. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/kalendar-vyborov-prezidenta-ukrainy-1543488754.html> (дата обращения: 25.09.2020).

Such system allows them to register as candidate for presidency at any time they choose, while the new politicians have to announce their programs as early as possible and they are forced to fight each other for mass media, while getting lost among other new contenders, as a result lowering their chances of being elected.

In that situation Zelensky and his team had one advantage, almost the same as his main opponents, the other experienced candidates. As Donald Trump who had used the image formed though hosting his "Candidate" reality show, Zelensky partly utilized the image formed by his TV series "The people's servant". However, there are some differences in the tone of their images: Trump had built an image of a ruthless businessperson, ready to break any rules and guided by the criteria of effectiveness. Zelensky was a media person long before the elections, but his shows were different in nature from those of Donald Trump, and this predetermined the differences in their images. Zelensky was a comedy actor, a director, a producer of entertainment television content and the leader of "Kvartal 95" comedy group. In his main show, "The people's servant" TV series he plays the role of a teacher, who accidentally becomes the Ukraine's President. The series helped to create the image of not an old-fashioned politician, but of a simple, straightforward man, who is intelligent, honest and responsible, the good person, who has all qualities to resolve all the problems in the country, but at the same time, the one "from the people". The comedy series helped Zelensky to bring humor to politics, made voters interested in watching Zelensky to learn what happens next. The TV series was so popular that Poroshenko tried to ban it on television¹⁵, but this instead only brought more attention to the personality of Zelensky. The issues discussed in "The people's servant" allowed Zelensky to demonstrate his future political campaign, his political program, his understanding of people's struggle, and his vision of how to resolve a number of Ukraine's problems, even before he announced that he was going to run for presidency.

It should be noted that different backgrounds of the presidents reflected different values of the US and the Ukrainian citizens; thus, the main criteria for the US were money and success (American dream), so Donald Trump used the image of a successful businessman who did not lose his touch with people, while Zelensky used the image of a kind, intelligent, but common fellow.

Another trend of the presidential campaigns is the will of both politicians to dominate mass media with the use of free media, negative campaigning fake news.

Poroshenko's team tried to accuse Volodimir Zelensky of weakness and cowardice, incompetence and total dependence on Ukrainian oligarch Kolomoysky and even Russian political elites. In order to correct his image, Zelensky and his team launched a counterassault and accused Poroshenko of killing his own brother¹⁶. However, this accusation due to its absurdness could not keep people's attention. A more interesting case is launching campaign of "misinformation library named

¹⁵ Аношин А. Порошенко помог. Атака на «Слугу народа» обернулась пиаром Зеленского [Электронный ресурс] // Украина.ру. 2019. 14 февр. URL: <https://ukraina.ru/exclusive/20190214/1022685842.html> (дата обращения: 27.09.2020).

¹⁶ Украинские сенсации. 10 сезон, 8 выпуск «50 оттенков Порошенко» [Электронный ресурс] // 1+1 VIDEO. 2019. 23 марта. URL: <https://1plus1.ua/ru/1plus1video/ukr-sensacii/10-sezon/8-vypusk-ukrayinski-sensaciyi-50-vidtinkiv-poroshenka> (дата обращения: 20.09.2020).

after Poroshenko” that allowed him to dismiss any news as “fake news” (Константинов, 2019, с. 35).

A similar method was used by Donald Trump who claimed any news that harmed his reputation as “fake news”, and at the same time, in order to evade any accusations coming from his opponents, he tried to shift the voters’ attention by launching counter-accusations.

Donald Trump’s tactics during 2016 elections was avoiding unnecessary attentions to his flaws by provoking political scandals around his opponents, shifting voters’ attention to other people’s flaws and then participating in those scandals to stay relevant. In similar situations, Zelensky was using his comedy image to strengthen his own political image and attacking his opponent’s political image at the same time.

We can draw parallels, to illustrate it. Donald Trump announced that he was going to put his opponent Hillary Clinton into jail, while Zelensky parodied the slogan of Poroshenko. While Poroshenko said, “There are a lot of candidates, but only one will become president”, Zelensky answered, “There are a lot of candidates, but one will undoubtedly go to jail”¹⁷.

Both Trump and Zelensky attacked their opponents’ ability to lead the country. Trump officially accused Hillary Clinton of having bad health that would cause inability to take the US President Office. Zelensky used the similar method, but he suggested that both candidates to the Ukrainian presidency should pass a drug test¹⁸ to avoid rumors of being drug addicts that were initiated by Poroshenko; at the same time he refused to be tested at the medical center, as Peotr Poroshenko suggested, by arguing that this center did not have equipment to run this kind of tests, indirectly accusing its specialists of being corrupt and at the same time accusing Poroshenko of being drug addict himself. The maximal usage of free media allowed Zelensky to fight for attention of mass media, and thus close the gap in funds raised for Poroshenko’s and Zelensky’s election campaigns.

While Poroshenko managed to buy more TV advertisements, Zelensky concentrated on the internet, which proved to be the right choice, especially taking into account the Organization for Security and Co-operation in Europe report on the abuse of administrative resource at what possibilities for candidate were presented to promote their political campaigns on television¹⁹.

¹⁷ Зеленский: «Кандидатов много, но один из них, несомненно, сядет в тюрьму!» [Электронный ресурс] // REGNUM. 2019. 27 февр. URL: <https://regnum.ru/news/2581951.html> (дата обращения: 27.09.2020).

¹⁸ Зеленский предложил Порошенко сдать анализы в Eurolab: основатель клиники его друг [Электронный ресурс] // Channel 24. 2019. 4 апр. URL: https://24tv.ua/ru/zelenskij_predlozhit_poroshenko_sdat_analizy_v_eurolab_osnovatel_kliniki_ego_drug_n1136822 (дата обращения: 01.10.2020).

¹⁹ Election Observation Mission Ukraine Presidential Election, 31 March 2019. Interim report 6 February – 7 March 2019 [Электронный ресурс] // офиц. сайт Орг. по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). 2019. 15 марта. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/414317?download=true> (дата обращения: 01.10.2020).

CONCLUSIONS

V. Zelensky's election campaign has a number of characteristics that allow drawing parallels with Donald Trump's presidential campaign:

1. Nomination of opposition's candidate, whose image is different from current political elite. Success of that kind of political leader is determined by high levels of political cynicism in the US and Ukraine during elections. It should be noted that in the US this phenomenon had social background and political polarization, while in the Ukraine it was the result of distrust caused by seemingly uncontested rule of Poroshenko, economic crisis²⁰ and high levels of corruption²¹.

2. Despite both candidate's different backgrounds, their political campaigns used the effect of "a new person in politics", meaning a person with no political past, who enters politics with a new, fresh vision and who is not under the influence of political elite. This worked well for Volodimir Zelensky and Donald Trump not because they were novice, but because they have managed to distance away from typical political leaders due to their lack of previous political background.

3. Domination in media due to methods of provocation and epatage. One of Donald Trump's tactics was provoking political scandals to attract free media that resulted in raising voters' attention. Volodimir Zelensky who had brought comedic element into politics repeated this method.

References

Abakumova, V. I. and Slinchenko, L. V. (2019), "An analysis of the manipulative technologies of the presidential election campaign in Ukraine in 2019", *Tomsk State University Journal*, no. 449, pp. 76–87, doi: 10.17223/15617793/449/10.

Volodenkov, S. V. (2011), "Information and communication revolution and its impact on contemporary political process", *Political expertise: POLITEX*, vol. 7, no. 4, pp. 159–167.

Konstantinov, M. S. (2019), "Supervision cannot be punished: Cognitive political censorship in the 2018–2019 presidential election campaign in Ukraine", *Conflict Studies / nota bene*, no. 4, pp. 30–38, doi: 10.7256/2454-0617.2019.4.31735.

Kosyakov, V. E. (2016), "Damage control in the 2016 US election campaign", in Cheplyaev, V. L., Fomin, O. N., Abakumov, O. Ju. et al. (eds.), *Konservativnye traditsii i liberal'nye tsennosti v postsotsialisticheskoi Rossii: sbornik nauchnykh statei* [Conservative traditions and liberal values in post-socialist Russia: collection of scientific articles], Stolypin Volga Region Institute of Administration, Saratov, Russia, pp. 53–55.

Adolphsen, M. (2010), "Branding in election campaigns: Just a buzzword or a new quality of political communication?", in Mok, K. and M. Stahl (eds.), *Politische Kommunikation heute: Beiträge des 5. Düsseldorfer Forums Politische Kommunikation*, Frank & Timme, Berlin, Germany, pp. 29–46.

²⁰ Ukraine's economy is recovering modestly despite significant headwinds [Электронный ресурс] // офиц. сайт Всемир. банка. 2017. 4 апр. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/04/04/ukraine-economic-update-spring-2017> (дата обращения: 01.10.2020).

²¹ Integrity in the spotlight. The future of compliance. 15th Global Fraud Survey [Электронный ресурс] // EY. 2018. URL: <https://fraudsurveys.ey.com/ey-global-fraud-survey-2018/detailed-results/> (дата обращения: 30.09.2020).

Ansolabehere, S., Bahr, R. and Iyengar, S. (1991), "Mass media and elections: An overview", *American Politics Quarterly*, vol. 19, no. 1, pp. 109–139, doi: 10.1177/1532673X9101900107.

Citrin, J. and Stoker, J. (2018), "Political trust in a cynical age", *Annual Review of Political Science*, vol. 21, pp. 49–70, doi: 10.1146/annurev-polisci-050316-092550.

Coxall, B., Robins, L. and Leach, R. (2003), "The mass media and politics", in *Contemporary British politics*, Macmillan, London, UK, pp. 156–169, doi: 10.1007/978-1-349-14821-9_10.

Day, J. P. (2010), "The strategy of presidential campaigns", Ph.D. Thesis, Political Science, University of Iowa, Iowa, US, doi: 10.17077/etd.uatnzbri.

De Vreese, C. H. (2008), "Political cynicism," [Online], available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9781405186407.wbiecp055> (Accessed October 8, 2020).

Gimenez, E. and Schwarz, N. (2016), "The visual construction of "the people" and "proximity to the people" on the online platforms of the national front and Swiss people's party", *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, vol. 41, no. 2, pp. 213–242, doi: 1007/s11614-016-0200-3.

Jefkins, F. (1983), *Public relations for marketing management*, 6th ed., Palgrave Macmillan, London, UK, doi: 10.1007/978-1-349-06925-5.

Kunelius, R. and Reunanen, E. (2012), "Media in political power", *The International Journal of Press/Politics*, vol. 17, no. 1, pp. 56–75, doi: 10.1177/1940161211424207.

Lazarsfeld, P., Berelson, B. and Gaudet, H. (eds.) (1948), *The people choice. How voter makes up his mind in a presidential campaign*, 2nd ed., Columbia University Press, N. Y., US, doi: 10.1177/000271624926100137.

McCombs, M. and Shaw, D. L. (1972), "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, no. 2, pp. 176–187, doi: 10.1086/267990.

McMahon, R. (2014), "Ukraine in crisis" [Online], available at: <https://ru.scribd.com/document/259067022/Ukraine-PDF> (Accessed October 10, 2020).

Nimmo, D. (1976), "Political image makers and the mass media", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 427, no. 1, pp. 33–44, doi: 10.1177/000271627642700105.

Parikh, H. K. (2012), "Political fandom in the age of social media: Case study of Barack Obama's 2008 presidential campaign", Master's dissertation, Global Media & Communications, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Place, J. J. (2020), "Zelensky and servant of the people: New party, old problems – an examination of Volodymyr Zelensky's ideology and progress", in Christensen, C. S. (ed.), *Analyzing political tensions between Ukraine, Russia, and the EU*, IGI Global, Hershey, PA, US, pp. 270–297, doi: 10.4018/978-1-7998-2906-5.ch013.

Podolianschuk, S. (2020), "How independent is the Ukrainian media? 2019 presidential elections", Master's dissertation, Journalism, Vytautas Magnus University, Kaunas, Lithuania.

Rohozinska, J. and Shpak, V. (2019), "Ukraine's post-Maidan struggles: The rise of an "outsider" president", *Journal of Democracy*, vol. 30, no. 3, pp. 33–47, doi: 10.1353/jod.2019.0040.

Rosenberg, S. W., Kahn, S. and Tran, T. (1991), "Creating political image: Shaping appearance and manipulating the vote", *Political Behavior*, vol. 13, no. 4, pp. 345–367, doi: 10.1007/BF00992868.

Saunders, A. (2006), "The framing of a candidate: Newspapers, presidential hopefuls, and the imaginary primary", Master's dissertation, Communication, Culture and Technology, Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University, Washington, DC, US.

Sevenans, J. (2017), "The media's informational function in political agenda-setting processes", *The International Journal of Press/Politics*, vol. 22, no. 2, doi: 10.1177/1940161217695142.

Simon-Vandenberg, A. M. (1996), "Image-building through modality: The case of political interviews", *Discourse & Society*, vol. 7, no. 3, pp. 389–415, doi: 10.1177/0957926596007003005.

Van Aelst, P. (2014), "Media, political agendas and public policy", in Reinemann, C. (ed.), *Handbook of political communication*, De Gruyter-Mouton, Berlin, Germany, pp. 231–248, doi: 10.1515/9783110238174.231.

Van Aelst, P., Shehata, A. and Van Dalen, A. (2010), "Members of parliament, equal competitors for media attention? An analysis of personal contacts between MPs and political journalists in five European countries", *Political Communication*, vol. 27, no. 3, pp. 310–325.

Van Kessel, S. and Castelein, R. (2016), "Shifting the blame. Populist politicians' use of Twitter as a tool of opposition", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12, no. 2, pp. 594–614.

Wilson, A. (2013), "Ukraine", in Coleman, I., Lawson-Remer, T., Wilson, A. et al., *Pathways to freedom: Political and economic lessons from democratic transitions*, Council on Foreign Relations, N. Y., US, pp. 181–200.

Xu, X. and Peterson, J. B. (2015), "Differences in media preference mediate the link between personality and political orientation", *Political Psychology*, vol. 38, no. 1, pp. 55–72, doi: 10.1111/pops.12307.

Xu, X., Burton, C. and Plaks, J. E. (2019), "Distinct types of conservative attitudes mediate the link between media preference and presidential candidate endorsement", *Media Psychology*, advance online publication, doi: 10.1080/15213269.2019.1679188 [Online], available at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15213269.2019.1679188?needAccess=true> (Accessed September 19, 2020).

Information about the author

Vladimir E. Kosyakov – applicant at the Department of Political Sciences, Stolypin Volga Region Institute of Administration, the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 64 Moskovskaya str., Saratov, 410012, Russia

ORCID: 0000-0002-0112-2160

ResearcherID: ABC-8200-2020

E-mail: vladimir.kosyakov.93@mail.ru

Received October 28, 2020

УДК [324.8]

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-698-713

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ ВЛАДИМИРА ЗЕЛЕНСКОГО: ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА ДОНАЛЬДА ТРАМПА

Владимир Евгеньевич Косяков

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 410012, Россия, г. Саратов, ул. Московская, 164
ORCID: 0000-0002-0112-2160

ResearcherID: ABC-8200-2020

Электронный адрес: vladimir.kosyakov.93@mail.ru

Для цитирования:

Косяков В. Е. Избирательная кампания Владимира Зеленского: применение опыта Дональда Трампа // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 698–713. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-4-698-713.

Введение: статья содержит анализ особенностей избирательной кампании Владимира Зеленского, залогом успеха которой стало использование опыта Дональда Трампа и сознательное формирование имиджа политического лидера, максимально контрастирующего с традиционными имиджами представителей украинского истеблишмента.

Цель: изучение основных трендов избирательных кампаний В. Зеленского и Д. Трампа и выявление общих элементов их стратегий по формированию имиджа политического лидера.

Методы: сравнительный анализ.

Результаты: исследование подтверждает результативность формирования контркультурного имиджа политического лидера в условиях высокого уровня политического цинизма и падения уровня доверия избирателей к национальной политической элите.

Выводы: избирательные тактики, примененные Дональдом Трампом в 2016 году в США и Владимиром Зеленским в 2019 году на Украине во время проведения президентских кампаний, имеют общую основу. Различие между двумя политиками заключается лишь во внешних чертах имиджей, сформировавшихся в период их предполитических карьер.

Ключевые слова: Украина; Владимир Зеленский; Дональд Трамп; президентские выборы; избирательные технологии; имидж политического лидера; политический цинизм

Библиографический список

Абакумова В. И., Слинченко Л. В. Анализ манипулятивных технологий президентской избирательной кампании на Украине 2019 г. // Вест-

ник Томского государственного университета. 2019. № 449. С. 76-87. DOI: 10.17223/15617793/449/10.

Володенков С. В. Информационно-коммуникационная революция и ее влияние на современный политический процесс // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7, № 4. С. 159–167.

Константинов М. С. Надзирать нельзя наказывать: когнитивная политическая цензура в президентской избирательной кампании на Украине 2018–2019 гг. // Конфликтология / nota bene. 2019. № 4. С. 30–38. DOI: 10.7256/2454-0617.2019.4.31735.

Косяков В. Е. Damage control в предвыборной кампании США 2016 года // Консервативные традиции и либеральные ценности в постсоциалистической России: сб. науч. ст. / Редкол. В. Л. Чепляев, О. Н. Фомин, О. Ю. Абакумов и др. Саратов: Поволж. ин-т управления им. П. А. Столыпина, 2016. С. 53–55.

Adolphsen M. Branding in election campaigns: Just a buzzword or a new quality of political communication? // Politische Kommunikation heute: Beiträge des 5. Düsseldorfer Forums Politische Kommunikation / Ed. by K. Mok, Stahl M. Berlin: Frank & Timme, 2010. P. 29–46.

Ansolabehere S., Bahr R., Iyengar S. Mass media and elections: An overview // American Politics Quarterly. 1991. Vol. 19, № 1. P. 109–139. DOI: 10.1177/1532673X9101900107.

Citrin J., Stoker J. Political trust in a cynical age // Annual Review of Political Science. 2018. Vol. 21. P. 49–70. DOI: 10.1146/annurev-polisci-050316-092550.

Coxall B., Robins L., Leach R. The mass media and politics // Contemporary British politics / Ed. by B. Coxall, L. Robins, R. Leach. London: Macmillan, 2003. P. 156–169. DOI: 10.1007/978-1-349-14821-9_10.

Day J. P. The strategy of presidential campaigns: Ph.D. Thesis (Political Science). Iowa: University of Iowa, 2010. 159 p. DOI: 10.17077/etd.uatnzbtl.

De Vreese C. H. Political cynicism [Электронный ресурс] // Wiley online library. 2008. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9781405186407.wbiecp055> (дата обращения: 08.10.2020).

Gimenez E., Schwarz N. The visual construction of “the people” and “proximity to the people” on the online platforms of the national front and Swiss people’s party // Österreichische Zeitschrift für Soziologie. 2016. Vol. 41, № 2. P. 213–242. DOI: 1007/s11614-016-0200-3.

Jefkins F. Public relations for marketing management. 6th ed. London: Palgrave Macmillan, 1983. 182 p. DOI: 10.1007/978-1-349-06925-5.

Kunelius R., Reunanen E. Media in political power // The International Journal of Press/Politics. 2012. Vol. 17, № 1. P. 56–75. DOI: 10.1177/1940161211424207.

The people choice. How voter makes up his mind in a presidential campaign / Ed. by P. Lazarsfeld, B. Berelson, H. Gaudet. 2nd ed. N. Y.: Columbia University Press, 1948. 178 p. DOI: 10.1177/000271624926100137.

McCombs M., Shaw D. L. The agenda-setting function of mass media // Public Opinion Quarterly. 1972. Vol. 36, № 2. P. 176–187. DOI: 10.1086/267990.

McMahon R. Ukraine in crisis [Электронный ресурс] // Scribd Inc. 2014. URL: <https://ru.scribd.com/document/259067022/Ukraine-PDF> (дата обращения: 10.10.2020).

Nimmo D. Political image makers and the mass media // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 1976. Vol. 427, № 1. P. 33–44. DOI: 10.1177/000271627642700105.

Parikh H. K., Political fandom in the age of social media: Case study of Barack Obama's 2008 presidential campaign: Master's dissertation (Global Media & Communications). London: London School of Economics and Political Science, 2012. 29 p.

Place J. J. Zelensky and servant of the people: New party, old problems – an examination of Volodymyr Zelensky's ideology and progress // *Analyzing political tensions between Ukraine, Russia, and the EU* / Ed. by C. S. Christensen. Hershey, PA: IGI Global, 2020. P. 270–297. DOI: 10.4018/978-1-7998-2906-5.ch013.

Podolianchuk S. How independent is the Ukrainian media? 2019 presidential elections: Master's dissertation (Journalism), Kaunas: Vytautas Magnus University, 2020. 54 p.

Rohozinska J., Shpak V. Ukraine's post-Maidan struggles: The rise of an “outsider” president // *Journal of Democracy.* 2019. Vol. 30, № 3. P. 33–47. DOI: 10.1353/jod.2019.0040.

Rosenberg S. W., Kahn S., Tran T. Creating political image: Shaping appearance and manipulating the vote // *Political Behavior.* 1991. Vol. 13, № 4. P. 345–367. DOI: 10.1007/BF00992868.

Saunders A. The framing of a candidate: Newspapers, presidential hopefuls, and the imaginary primary: Master's dissertation (Communication, Culture and Technology), Washington, DC: Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University, 2006. 218 p.

Sevenans J. The media's informational function in political agenda-setting processes // *The International Journal of Press/Politics.* 2017. Vol. 22, № 2. DOI: 10.1177/1940161217695142.

Simon-Vandenberg A. M. Image-building through modality: The case of political interviews // *Discourse & Society.* 1996. Vol. 7, № 3. P. 389–415. DOI: 10.1177/0957926596007003005.

Van Aelst P. Media, political agendas and public policy // *Handbook of political communication* / Ed. by C. Reinemann. Berlin: De Gruyter-Mouton, 2014. P. 231–248. DOI: 10.1515/9783110238174.231.

Van Aelst P., Shehata A., Van Dalen A. Members of parliament, equal competitors for media attention? An analysis of personal contacts between MPs and political journalists in five European countries // *Political Communication.* 2010. Vol. 27, № 3. P. 310–325.

Van Kessel S., Castelein R. Shifting the blame. Populist politicians' use of Twitter as a tool of opposition // *Journal of Contemporary European Research.* 2016. Vol. 12, № 2. P. 594–614.

Wilson A. Ukraine // *Coleman I., Lawson-Remer T., Wilson A. et al.* Pathways to freedom: Political and economic lessons from democratic transitions. N. Y.: Council on Foreign Relations, 2013. P. 181–200.

Xu X., Peterson J. B. Differences in media preference mediate the link between personality and political orientation // *Political Psychology.* 2015. Vol. 38, № 1. P. 55–72. DOI: 10.1111/pops.12307.

Xu X., Burton C., Plaks J. E. Distinct types of conservative attitudes mediate the link between media preference and presidential candidate endorsement [Электронный ресурс] // *Media Psychology*. 2019. Advance online publication. DOI: 10.1080/15213269.2019.1679188. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15213269.2019.1679188?needAccess=true> (дата обращения: 19.09.2020).

Статья получена 28 октября 2020 года

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2020. Т. 12, № 4 (541–713)

Редакторы – *М. А. Шемякина, Е. А. Троицкая*
Корректоры – *О. С. Толстогузова, И. Р. Саматов*
Компьютерная верстка – *И. Р. Смолин, Д. Г. Чикулаев*

Дата выхода в свет 25.12.2020. Формат 70х100 1/16
Усл. печ. л. 14,62. Тираж 500 экз. Заказ № 198059.

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