

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

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Евгений Георгиевич 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 политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, проф. кафедры теоретической и прикладной политологии Российского государственного гуманитарного университета, Москва, Россия

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

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

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

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Адрес редакции
614990, Пермский край,
г. Пермь, ул. Букирева, 15,
Кафедра государственного
и муниципального управления
Тел. (342) 239-66-89

Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Редакционная коллегия, 2019

Publisher: Perm State University

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

Editor-in-Chief

Zhanna A. Mingaleva

Doctor of Economics, Professor, Professor of Department of Economics and Management of Industrial Production of Perm National Research Polytechnic University, Professor of Department of State and Municipal Government of Perm State University, Perm, Russia

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

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Published by State and Municipal Government Department of Perm State University

Distributed within the Russian Federation and abroad

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

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

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

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

© Editorial Board, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Поцелуев С. П., Цибенко С. Н. Феномен национальной мобилизации: к уточнению концепта	1
---	---

II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Уляшкина Е. Г. Региональные приоритеты современной внешней политики России в программных документах и инициативах политических партий	24
---	----

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Ганин О. Б., Шляпина М. В. Финансовые показатели экономической безопасности региона как элемент системы оценки эффективности деятельности органов власти субъекта Федерации (на примере Пермского края)	44
--	----

Мавлютова Г. Ш., Савельев Д. Л. Информационная система Ямало-Ненецкого автономного округа как инструмент социально- экономического развития коренных малочисленных народов Севера на современном этапе	74
---	----

IV. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Дорошенко С. В. Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий	96
--	----

Мухаметов Р. С. Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области)	119
--	-----

V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Муратшина К. Г. Формат «БРИКС Плюс»: истоки, особенности институционализации, региональная специфика	135
---	-----

Коровкин В. В. Национальные программы цифровой экономики стран Ближнего Востока	151
--	-----

VI. РЕЦЕНЗИИ

Бедерсон В. Д. Гражданские ассоциации как гаранты демократии и не только: история ассоциаций и их политической роли в транснациональной перспективе	176
---	-----

CONTENTS

I. THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

Potseluev S. P. and Tsybenko S. N. The Phenomenon of National Mobilization: Clarifying the Concept	1
---	---

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

Ulyashkina E. G. Regional Priorities of Russia's Foreign Policy in Policy Documents and Initiatives of Political Parties	24
---	----

III. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

Ganin O. B. and Shlyapina M. V. Financial Indicators of the Region's Economic Security as an Assessment System Element in Evaluating the Effectiveness of the Regional Authorities Activities (Using the Example of the Perm Region)	44
---	----

Mavlyutova G. Sh. and Savelev D. L. The Yamalo-Nenets Autonomous Okrug Information System as a Tool of Current Socio-Economic Development of the Indigenous People of the North	74
--	----

IV. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Doroshenko S. V. Regional Approaches to the Development of Municipal Strategies	96
--	----

Mukhametov R. S. The Role of Core Enterprises in the Establishment of the City Manager Institution (Based on Single-Industry Towns in the Sverdlovsk Region)	119
---	-----

V. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Muratshina K. G. "BRICS Plus" Format: Background, Institutionalization Trajectories and Regional Specific Features	135
---	-----

Korovkin V. V. National Digital Economy Programs of the Middle East Countries	151
--	-----

VI. REVIEWS

Bederson V. D. Civil Associations as Guarantors of Democracy and More: the History of Associations and Their Political Role in the Transnational Perspective	176
---	-----

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

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

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

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

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

Плата за публикацию рукописей не взимается.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

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

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-689. Сайт: ars-administrandi.com, e-mail: arsadmag@yandex.ru.



ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 321.022

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-1-23

ФЕНОМЕН НАЦИОНАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ: К УТОЧНЕНИЮ КОНЦЕПТА

С. П. ПОЦЕЛУЕВ

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

С. Н. ЦИБЕНКО

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

Для цитирования:

Поцелуев С. П., Цибенко С. Н. Феномен национальной мобилизации: к уточнению концепта // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 1–23. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-1-23.

Введение: в научной литературе отсутствует основательно проработанное понятие национальной мобилизации. Концептуализацию данного феномена затрудняют две крайности: в первом случае мобилизация трактуется как лишенный политической субъектности социальный процесс или фактор; во втором – мобилизацию относят только к поведению политических акторов в особых (критических) и временных ситуациях типа выборов, войн, катастроф. Результатом обеих трактовок является недооценка того, что национальная мобилизация есть способ формирования и существования, а не только активизации и демонстрации национальной идентичности.

Цель: предложить развернутое понятие национальной мобилизации на основе критического анализа подходов и концепций, относящихся к данному феномену.

Методы: критический анализ концептов нации и мобилизации в рамках конструктивистской парадигмы.

Результаты: под национальной мобилизацией следует понимать целенаправленную деятельность по организации разнообразных ресурсов (прежде всего символических) для вовлечения индивидов и групп в массовые акции и кампании, в ходе которых формируются идентификации людей с национальной общностью и конструируется коллективная идентичность нации на основе исходных сетей причастности индивидов к различным социальным общностям, воображаемого национального «врага» и пропагандируемого концепта нации как цели движения.

Выводы: из конструктивистского представления о мобилизации как способе формирования и существования нации вытекает принципиальная возможность успешного национал-строительства не только в индустриально развитых европейских странах, в культурном

плане гомогенизированных «печатным капитализмом», но и в аграрных (традиционных) полициях, зачастую выступающих сегментами многосоставных обществ и восполняющих дефицит «огромных читательских публик» систематической и массовой пропагандой этнокультурных символов.

Ключевые слова: социальная мобилизация; нация; национальная мобилизация; коллективная идентичность; традиционные общества; этнонациональная мобилизация

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в отечественной и зарубежной науке отсутствует устоявшийся концепт *национальной мобилизации*. В зарубежной литературе соответствующий термин используется нечасто и разноречиво, без серьезной концептуальной проработки. Современные отечественные авторы, в свою очередь, предпочитают говорить об «этнополитической мобилизации». Это объясняется рядом обстоятельств: терминологической традицией, злободневностью этнонационализма в полиэтнической стране, недостаточным вниманием политического руководства к проблемам гражданско-государственного нациестроительства и т. п. Но есть и концептуальные причины, связанные, в частности, с трактовкой феномена мобилизации. Об этом и пойдет речь в данной статье.

Что бы мы ни понимали под национальной мобилизацией, логично рассматривать ее как вид социальной, а точнее, политической мобилизации. Этот тезис требует развития, по меньшей мере, в двух отношениях: как соотносятся социальная и политическая мобилизация и что следует понимать под социальной мобилизацией?

Прежде всего, понятие политической мобилизации предполагает отход от чисто социологического концепта «социальной мобилизации», который в свое время предложил Карл Дойч и который близок по смыслу к понятию социальной мобильности. Как и последняя, социальная мобилизация есть, по Дойчу, эффект модернизации традиционных западных обществ и определяется по таким социологическим маркерам, как грамотность, урбанизация, медиализация и др. Модернизация открывает доступ к новым формам социализации и к новым структурам социальных ролей, что и составляет, по Дойчу, суть социальной мобилизации. Социальная мобилизация означает для Дойча возникновение нового политического сознания у больших групп людей, а также невиданных доселе социальных потребностей эмоционального и рационального плана. Это производит такой тип национального государства, который не был предусмотрен, когда он впервые появился в виде политической конструкции (Deutsch, 1961, p. 493–495). В развитие подхода, намеченного К. Дойчем, некоторые авторы усматривают «признаки социальной мобилизации» в таких явлениях, как мобильность, миграции, маргинальность (Красильников, 2013, с. 21). Но так понятая «социальная мобильность» оставляет в стороне политическую субъектность данных явлений. И хотя сам К. Дойч намечает связь своего концепта социальной мобилизации с политическими сюжетами, в частности, через порождаемые мобилизацией новые требования к политической системе, все же для политического анализа такое, чисто социологическое, понятие мобилизации слишком абстрактно.

В работах отечественных авторов часто не делается существенного различия между концептами «социальная мобилизация» и «политическая мобилизация» (Ушакова, 2008), поскольку, помимо прочего, предполагается, что любая массовая мобилизация носит, так или иначе, политический характер. Примечательно, что в «Большом толковом социологическом словаре» Дэвида и Джулии Джери термин «мобилизация»¹ не растолковывается, а читатель отсылается к термину «политическая мобилизация», который определяется как «сбор и активизация людей, а также ресурсов государством, политической партией или социальным движением»². В таком же (широком) смысле разъясняется термин «политическая мобилизация» в словаре-справочнике И. И. Санжаревского – как «приведение в активное состояние, сосредоточение сил и средств политической системы или отдельных ее частей для достижения какой-либо цели»³. В отличие от этого в «Социологическом энциклопедическом словаре» термин «мобилизация» толкуется в более узком смысле – как «направленный процесс активизации масс в целях решения *чрезвычайных* политических, военных, экономических и других целей»⁴.

Сходным образом политическая мобилизация определяется как «привлечение политическим лидером группой или правительством материальных или людских ресурсов для *форсированного* достижения поставленных целей»⁵. Российский историк С. А. Красильников определил политическую мобилизацию как «направленный (следовательно, управляемый) процесс активизации масс институтами власти для решения чрезвычайных политических, военных, социальных, экономических, культурных и других задач, возникающих в виде различных “вызовов и угроз”» (Красильников, 2013, с. 9). В этом определении надо только иметь в виду, что под «институтами власти» подразумеваются не только структуры государства; сверх того, требуется выяснить, что стоит за «процессом активизации масс», почему и как они «активизируются», в частности, в случае нацистроительства. Конкретизируя смысл этой активизации, С. А. Красильников делает акцент на «осознанной потребности ускорить» соответствующий процесс, «придав ему целенаправленность, размах, устойчивость, необратимость» (Красильников, 2013, с. 9).

На Западе концепт «социальная мобилизация» ныне используется для описания активности гражданского общества, в особенности предвыборных и протестных кампаний, организованных неправительственными игроками. Именно такую тематическую направленность обнаруживает выхо-

¹ *Большой толковый социологический словарь* / Под ред. Д. Джери, Дж. Джери; Пер. с англ. Н.Н. Марчук. М.: Вече, АСТ, 1999. Т. 1 (А–О). С. 430.

² *Большой толковый социологический словарь* / Под ред. Д. Джери, Дж. Джери; Пер. с англ. Н.Н. Марчук. М.: Вече, АСТ, 1999. Т. 2 (П–Я). С. 40.

³ *Политическая наука: словарь-справочник* / Сост. проф. И. И. Санжаревский. Тамбов, 2010 [Электронный ресурс]. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/1806/Мобилизация_политическая (дата обращения: 01.08.2018).

⁴ *Социологический энциклопедический словарь* на рус., англ., нем., фр. и чеш. яз. / Под ред. Г. В. Осипова. М.: НОРМА–ИНФРА, 2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-3573.html> (дата обращения: 02.08.2018).

⁵ *Политология: словарь-справочник* / М. А. Василюк, М. С. Вершинин и др. М.: Изд-во Гардарики, 2001 [Электронный ресурс]. URL: https://political_science.academic.ru/541/МОБИЛИЗАЦИЯ (дата обращения: 02.08.2018).

дящий с 1996 года в США международный научный журнал “Mobilization”, который специализируется «на социальных движениях, протестах, мятежах, революциях и других формах конфликтной политики»⁶. В таком смысле социальная мобилизация, по сути, является одной из форм политической мобилизации снизу.

Российский социолог О. Н. Яницкий развивает в своих работах сходный концепт мобилизации, рассматривая ее как «коллективное действие, инициированное, как правило, социально-политическим конфликтом» (Яницкий, 2012, с. 3). Под конфликтом он подразумевает, прежде всего, «конфликт между гражданским обществом (часто социальными движениями) и государством», хотя и допускает, что важными факторами массовой мобилизации выступают в наше время природные, геополитические и техногенные катастрофы (Яницкий, 2012, с. 3). При таком (конфликтном) подходе, мобилизация представляется ограниченным или цикличным во времени феноменом, который не может продолжаться неопределенно долго (Яницкий, 2012, с. 3; Etzioni, 1968, р. 243). Она прекращается, если конфликт разрешается или сменяется демобилизацией по мере истощения ресурсов.

Политическую мобилизацию в узком смысле связывают также со спецификой политических режимов, различая, к примеру, авторитарный и соревновательный стили мобилизации. В первом случае, по словам российского политолога Д. В. Гончарова, публичная артикуляция общественных интересов подменяются работой по «политическому просвещению масс», тогда как второй осуществляется главным образом в структуре избирательных процессов. Сходным образом западные политологи Марк Хельблинг, Тим Рискенс и Дейтлин Штолле понимают под «политической мобилизацией» риторику политических партий, направленную на победу в электоральной борьбе (Helbling et al., 2015). Впрочем, применительно к незападным политическим системам Д. В. Гончаров говорит о «социально-политической мобилизации», которая «приобретает гораздо более масштабный характер, пронизывая всю систему общественной жизни нации» (Гончаров, 1995, с. 130).

Термин «социально-политическая мобилизация» вполне оправдан политической ангажированностью многих с виду «чисто общественных» структур. Однако иногда термин «социальная мобилизация» используется для описания акций неправительственных организаций, мобилизующих широкую общественность для решения каких-то общезначимых для гражданского населения проблем. Разумеется, и такие неправительственные организации нередко используются правительствами или противостоящими им силами для борьбы за власть, и тогда «социальная мобилизация» здесь тоже может оказаться средством или формой мобилизации политической. Но так бывает не всегда. Когда некоммерческие организации вроде “Unite for Sight”⁷, специализирующиеся на оказании медицинской помощи по всему миру, организуют бесплатную вакцинацию африканского населения, они борются

⁶ *Mobilization: An International Quarterly* [Электронный ресурс]. URL: <http://mobilizationjournal.org/loi/mai?code=hjdm-site> (дата обращения: 03.08.2018).

⁷ *Module 7: Social Mobilization* [Электронный ресурс] // Unite for Sight. URL: http://www.uniteforsight.org/social-marketing/social-mobilization#_ftn8 (дата обращения: 06.07.2018).

не за власть (по крайней мере, не только за власть в широком смысле этого слова), а за глобальное выживание – ведь вирусы потенциальных пандемий равнодушны к государственным границам и политическим авторитетам⁸.

Для наших задач больше подходит широкое толкование политической мобилизации, которое не связывает ее лишь с какой-то критически важной или, тем более, чрезвычайной ситуацией, но рассматривает как любой процесс целенаправленного вовлечения отдельных людей либо целых групп в общественно-политические акции и/или движения.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Более широкое понимание политической мобилизации диктуется широтой и сложностью задач, которые она решает. А они могут быть гораздо более основательными и менее локализуемыми во времени, чем задача выиграть очередные выборы или уладить отдельный, пусть и острый конфликт. На этот момент обращает внимание, в частности, С. А. Красильников, замечая, что в условиях тоталитаризма или продолжительного конфликта мобилизация «из относительно кратковременного действия, вызванного экстремальной и вполне конкретной ситуацией ... становится устойчивым мобилизационным состоянием» (Красильников, 2013, с. 20). Таковым состоянием она, по-видимому, становится в случае достижения любых «социетальных» (Красильников, 2013, с. 9) (а не локальных) целей – модернизации экономики и общества, упрочения геополитической мощи и, добавим, нациестроительства.

Отечественный историк С. Н. Ушакова также отмечает, что термином «социальная мобилизация» описываются не только отдельные конкретные акции, но также «более масштабные и длительные трансформации» (Ушакова, 2013, с. 23). К примеру, мировая война или борьба колоний за независимость – это уже другой масштаб вызова, требующий иной тип мобилизации. К таким фундаментальным социально-политическим задачам относится и строительство наций.

В определениях социальной (политической) мобилизации нередко ключевым выступает понятие ресурсов, что позволяет говорить о своего рода «ресурсном подходе» к трактовке мобилизации. Так, О. Н. Яницкий видит в мобилизации, прежде всего, «концентрацию сил и ресурсов, возможно, с потерями и даже риском жизни» (Яницкий, 2012, с. 4). С. Н. Ушакова, развивая эту мысль, связывает с концептом социально-политической мобилизации определенные «технологии, позволяющие добиваться общественной поддержки и активизировать имеющиеся ресурсы для решения разнообразных политических, социальных и экономических задач» (Ушакова, 2013, с. 23).

⁸ В некотором смысле социальная мобилизация может быть даже противоположна политической, поскольку любые политически централизованные стратегии ей только вредят, тогда как опора на местные традиции, инициативы и соучастие, напротив, ведет к успеху. Опыт НПО по реализации программ здравоохранения в странах Азии и Африки показал: когда социальная мобилизация инициируется в качестве политики сверху вниз, общины чувствуют себя эксплуатируемыми, а потому возмущаются соответствующими инициативами и отвергают их (Obregon and Waisbord, 2010).

Аналогичным образом, американский философ и социолог А. Этциони определяет мобилизацию как «процесс, посредством которого социальная единица с относительной быстротой берет на себя контроль над ресурсами, которые она не контролировала до этого» (Etzioni, 1968, p. 243). Ресурсный подход Этциони послужил развитию общего концепта национальной мобилизации, «одушевив» понятие социальной мобилизации, предложенное К. Дойчем. Этциони, прежде всего, связал процесс социальной мобилизации с определенными «социальными единицами», т. е. обществом в целом и его отдельными коллективами. Связав далее субъектность политической мобилизации с контролем над ресурсами, Этциони акцентировал при этом роль не только экономических и политических, но и психологических ресурсов, крайне важных для символически опосредованной национальной мобилизации. В психологические ресурсы Этциони включал «эмоциональную или нормативную приверженность к социальной единице» (Etzioni, 1968, p. 243). Среди этих социальных единиц он рассматривал не только типичные для Запада конца 60-х годов прошлого века правозащитные движения, но также «новые нации», т. е. постколониальные страны, решавшие проблемы модернизации, включая нациестроительство.

Упомянутый ресурсный подход к мобилизации был существенно развит американской (прагматической) версией теории мобилизации ресурсов, прежде всего, в работах Джона Маккарти и Майера Залда (McCarthy and Zald, 1977; Zald and McCarthy, 2017). Данная теория, как замечает известный итальянский социолог А. Мелуччи, «показала, что коллективное действие не является результатом объединения разрозненных индивидов. Скорее, оно должно рассматриваться как результат сложных процессов взаимодействия, опосредованного определенными сетями причастности к различным сообществам. Поэтому коллективное действие не является неструктурированным поведением в том смысле, что оно не подчиняется никакой рациональной логике. Напротив, оно предполагает четкую структуру отношений, схемы взаимодействия и влияния, выбор альтернативных форм поведения» (Melucci, 1996, p. 17–18).

Таким образом, мобилизация ресурсов, как суть социальной мобилизации, касается самой структуры и смысла коллективного действия; это, прежде всего, вопрос передвижения идей, а не информации и вещей.

Определение политической мобилизации как целенаправленного вовлечения людей в общественно-политические акции хорошо тем, что «вовлечение», в отличие от термина «активизация», точнее выражает суть перспективы трансформационного опыта сознания участников мобилизации, тогда как «активируется», как правило, то, что уже создано и функционирует по заданной схеме. Участники социально-политической мобилизации не столько активируют, сколько сообща формируют свою идентичность – как и участники любого настоящего ритуала в отличие от простой инсценировки (церемонии). Как следствие, концепт политической мобилизации с необходимостью требует прояснения вопроса о коллективной идентичности.

Сторонники примордиализма решают этот вопрос просто: они исходят из того, что нация есть структура, мистически порождаемая и живущая

«народным духом», «почвой и кровью», «цивилизационными скрепами» и т. п. Мелуччи, напротив, подчеркивает, что коллективная идентичность – это не факт наподобие идентичности отдельного человека, а лишь научный концепт как «аналитический инструмент», позволяющий, причем не без методологического риска, описывать сложную реальность коллективных действий. Коллективной идентичности как однажды установленного факта (наподобие идентичности Павла или Петра) вообще не существует. Вместо этого нам дан «процесс формирования идентичности, который конструирует и реконструирует себя в жизненном процессе отдельных лиц и групп и через их различные лица, роли и обстоятельства» (Melucci, 1996, p. 159). Концепт «коллективная идентичность» – это лишь инструмент, с помощью которого исследователь фиксирует стабильные моменты упомянутого процесса. И риск «порезаться» таким инструментом состоит в реифицирующей семантике самого термина «идентичность»⁹, который подталкивает исследователя к тому, чтобы рассматривать коллективных акторов как «единые онтологические сущности, легко предлагаемые исследователю для понимания посредством ссылки на какое-то базовое структурное состояние», т. е. понимаемые как вещьобразное «монолитное единство субъекта» (Melucci, 1996, p. 69, 74). С другой стороны, нет более удачного термина, чем «идентичность», чтобы выразить единство коллективных действий, когда «коллективный актор способен дать один определенный ответ через свои многочисленные уста» (Melucci, 1996, p. 86). Однако такое единодушие не дано как нечто само собой разумеющееся, в «порядке вещей», но всегда как эффект совместной конструирующей деятельности социальных акторов. Отсюда и возникает, по словам А. Мелуччи, концептуальная ловушка «коллективной идентичности», когда, «с одной стороны, субъект должен сохранять постоянство, которое, с другой стороны, должно производиться непрерывно» (Melucci, 1996, p. 86).

Учет этой ловушки необходим при анализе коллективной идентичности нации как политического сообщества. Надо, таким образом, четко различать два разных понятия: «национальная идентичность отдельного индивида», состоящая в его идентификации с определенным национальным сообществом, и «коллективная идентичность нации». Эта дистинкция дает возможность объективно представить природу и структуру национальной мобилизации. В самом деле, понимая идентичность национальной общности как де-факто конструируемый процесс, мы не можем принимать за очевидность степень и природу национального единства, определяемого «официальными» идеологами и представителями соответствующей нации. Такая критическая установка позволяет выявить те аспекты национального движения, которые относятся к мобилизации, но не видны на первый взгляд и которые помогают понять, почему одни национальные движения приводят к образованию нации, а другие – нет.

Таким образом, представление о постоянной генетической роли мобилизации в создании и поддержании коллективной идентичности вытекает

⁹ А. Мелуччи замечает в этой связи, что «термин “идентичность” концептуально неудовлетворителен: он слишком сильно передает идею постоянства субъекта» (Melucci, 1996, p. 85).

из указанного выше конструктивистского подхода. В его русле А. Мелуччи связывает с мобилизацией не только активизацию уже существующего социального актора, наделенного соответствующей идентичностью, но и процесс, благодаря которому создается и начинает действовать общественное движение, в процессе которого по-настоящему формируется коллективная идентичность. Поэтому мало сказать, что «мобилизация – это процесс, в рамках которого коллективный актор собирает и организует свои ресурсы для достижения совместной цели и вопреки сопротивлению групп, противодействующих данной цели» (Melucci, 1996, p. 289). Мелуччи идет дальше, развивая упомянутый выше (и во многом уже политизированный) концепт социальной мобилизации, предложенный А. Этциони. Американский политолог видит в социальной мобилизации процессы, которые «влекут за собой трансформацию вовлеченных в них социальных единиц» (Etzioni, 1968, p. 243). Итальянский социолог также отмечает, что в процессе мобилизации «происходит настоящая “мутация”, реструктурируется “генетический код” группы, что позволяет сформировать новую социальную единицу, способную создавать новые ресурсы» (Melucci, 1996, p. 292). С другой стороны, как подчеркивают западноевропейские социологи Микаэль Джерм и Аннетте Шнабель, для охвата и мобилизации широкой аудитории интерес политической элиты к национализму тоже должен испытать сложный процесс трансформации (Hjerm and Schnabel, 2010). При этом увеличение ресурсов членов социальной единицы или даже всей этой единицы, – как замечает А. Этциони, – само по себе на мобилизации как таковой не сказывается, хотя увеличивает мобилизационный потенциал; мобилизацией является лишь процесс, благодаря которому ресурсы делаются доступными для коллективного действия посредством изменения контроля над ними. Отсюда парадокс: «богатое сообщество может быть менее мобилизованным и менее способным к действию, чем сообщество, бедное по своим ресурсам», в том числе коммуникационным (Etzioni, 1968, p. 243). Другими словами, для концепта политической, а не просто социальной мобилизации важны не только ресурсы сами по себе, но также стратегия и технология обращения с ними. Национальное движение, как и любое политическое движение, мобилизует потому, что «оно собирает наследие и ресурсы уже существующих социальных структур и ориентирует их в направлении новых целей преобразования» (Melucci, 1996, p. 292).

Что же отличает национальную мобилизацию от других видов социально-политической мобилизации? И при каких условиях она становится возможной?

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе изучения упомянутого выше вопроса мы пришли к выводу, что понятие национальной мобилизации в известной мере оппонирует классическому модернистскому концепту нациестроительства, отраженному в работах Э. Геллнера, Б. Андерсона, Э. Хобсбаума и др. В этом концепте нация представляется как закономерный эффект действия сугубо объективных факторов вроде «печатного капитализма». Этот подход, в чем-то близкий марксистски ориентированной социологии, нередко критикуют за недооценку роли субъективных, сугубо политических факторов, которые некоторые авторы,

к примеру Константин Симмонс-Симонолевич, американский политический антрополог польского происхождения, связывает как раз с мобилизующим потенциалом национальных движений.

Национальная мобилизация на первый взгляд представляется процессом трансформации националистических аттитюдов политической элиты в националистическую идеологию, разделяемую массой людей. Другими словами, национальная мобилизация – это не стихийный социальный процесс, а организованное политическое движение с идеологической программой. Но «если мы хотим понять данное социальное движение, мы не можем рассматривать его как конкурирующую систему философии, но как группу действия, стремящуюся достичь определенных целей» (Symmons-Symonolewicz, 1965, p. 225). Однако данный момент не стоит толковать в духе радикального конструктивизма, который недооценивает роль объективных факторов, стоящих за различием национальных проектов. В этом случае исследователи, сводя национальную мобилизацию к политической, теряют смысл в использовании самого концепта национальной мобилизации. Так, в статье британского политолога Кристофера Уильямса, посвященной строительству нации в постсоветском Татарстане, несколько раз используется выражение «этническая мобилизация и нациестроительство в Татарстане» (Williams, 2011, с. 95–96, 118–119), но термин «национальная мобилизация» не упоминается вообще. Впрочем, определения этнической мобилизации статья тоже не содержит.

Аналогичным образом исчезает концепт национальной мобилизации в работе упомянутых выше западных авторов М. Хельблинга, Т. Рискенса и Д. Штолле, предлагающих способ измерить «мобилизацию идентичностей». Ставя под сомнение, вслед за рядом других авторов, практическую и теоретическую релевантность дихотомии этнического и гражданского в процессе нациестроительства, авторы исходят из того, что «причинно-следственная стрелка¹⁰ идет от мобилизационной риторики к массовой национальной идентичности» (Helbling et al., 2016, p. 762). Стало быть, национальную идентичность строят, т. е. «мобилизуют», преимущественно политические элиты как лидеры общественного мнения. В качестве материала такого строительства выступает абстрактно квалифицируемое «культурное многообразие», дополненное первичными идентификациями электората. При этом можно вообще не задаваться вопросом, какого типа (этнического или гражданского) эта мобилизуемая элитой национальная идентичность будет. Для упомянутых авторов существуют лишь непрерывные идентификационные шкалы с этническими и гражданскими концепциями идентичностей в качестве конечных точек, а национальная идентичность становится расстоянием от каждого из этих полюсов. Руководствуясь такой установкой, авторы сводят феномен и концепт национальной мобилизации к трем проекциям политической мобилизации – «инклюзивной, эксклюзивной и общей мобилизации (культурного) разнообразия» (Helbling et al., 2016, p. 751). Признавая, с одной стороны, что «некая глубинная динамика движет как мобилизацией элиты,

¹⁰ Метафорическое обозначение авторами причинно-следственного отношения «стрелкой» (arrow), как будто речь идет о схеме или чертеже, говорит само за себя.

так и массовой национальной идентичностью» (Helbling et al., 2016, p. 762), авторы, с другой стороны, лишают национальную мобилизацию онтологических опор, считая ее конструктором политических игроков, конкурирующих друг с другом на электоральном рынке идей.

Напротив, концепт социальной мобилизации, предложенный А. Мелуччи, помогает решить задачу взвешенного (учитывающего как субъективные, так и объективные факторы) рассмотрения мобилизации национальной. По словам итальянского ученого, необходимым условием возникновения любой социальной мобилизации является наличие, как минимум, трех факторов: 1) исходной коллективной идентичности, 2) идентификации противника, 3) определения цели движения (Melucci, 1996, p. 292).

Под первым фактором подразумевается не сформированная уже идентичность, а та «первичная сеть принадлежности к различным сообществам» (Melucci, 1996, p. 292), которая служит исходной базой для совместных солидарных действий. От полностью атомизированных индивидов, не имеющих никакого опыта совместных действий, культурных и организационных традиций, процесс мобилизации стартовать не может – и это в полной мере относится к национальной мобилизации. «Начало мобилизации, – подчеркивает А. Мелуччи, – всегда является делом тех, кто уже коллективно обладает идентичностью и стремится защитить ее от неминуемой угрозы перемен» (Melucci, 1996, p. 296). Такого рода «охранительные» лозунги типичны в случае этнонационалистической пропаганды, в особенности от имени «национальных меньшинств». Другое дело, что конечный результат этой пропаганды всегда оказывается ироничным: по ходу защиты имеющейся идентичности выстраивается идентичность новая, собственно национальная, а не кажущаяся «извечной» этническая, языковая, региональная и проч.

В случае национальной мобилизации упомянутую «первичную сеть принадлежности к сообществам» Э. Хобсбаум называет «протонациональными привязанностями» (proto-national identities), обладающими «потенциальной способностью действовать на новом, макрополитическом уровне, соответствующем современным нациям и государствам» (Хобсбаум, 1998, с. 75). Помимо языка, религии, региональных традиций как возможных оснований таких привязанностей, важных в случае этнонациональной мобилизации, Хобсбаум указывает также на опыт совместного проживания в едином (к примеру, имперском) государстве. При этом сама «причастность к государству», «привычка к пассивному самоотождествлению» с ним (Хобсбаум, 1998, с. 138) формирует государственный патриотизм как важную для гражданской национальной мобилизации¹¹ исходную «протонациональную привязанность».

Реалистичный концепт национальной мобилизации предполагает, что сеть упомянутых протонациональных идентичностей не только выступает

¹¹ В различении гражданского и этнического типов национальной мобилизации мы отталкиваемся от проводимого Энтони Смитом различия между, с одной стороны, западным типом нации (или “civic model of the nation” в терминах Э. Смита) с ее исторической территорией и демократическим государством, и, с другой стороны, незападным ее типом, трактующим нацию в смысле сообщества этнических родственников (“ethnic conception of the nation”, по Э.Смиту) (Smith, 1991, p. 9–11, 70).

первейшим условием национальной мобилизации, но также устанавливает культурные границы для фантазии амбициозных национальных «конструкторов», которые далеко не всегда чувствуют под ногами культурную почву. Другими словами, «интеллектуалы способны “изобретать” национальные сообщества только в том случае, если уже существуют определенные объективные предпосылки для образования нации» (Хрох, 2002, с. 122). Для национальной мобилизации, как и для любого политического процесса, есть определенные рамки. Испанский политолог Рамон Маис находит весьма полезным концепт «фреймов мобилизации» как «совокупности убеждений, которые придают смысл участию в коллективном действии» (Máiz, 2001, p. 117). Главными элементами этих фреймов выступают чувство несправедливости или неравенства (недовольства), причастность к коллективной идентичности и мотивация для политического действия.

Национальное движение и национальная мобилизация – понятия для нас перекрывающиеся, но не тождественные. Национальная мобилизация возникает только на средней фазе национального движения, которую М. Хрох называет фазой «В» и затем продолжается в фазе «С». Соответственно, начало национальной мобилизации совпадает с началом организуемой национальными активистами «патриотической агитации», призванной «разбудить» среди населения национальное самосознание (Хрох, 2002, с. 125).

Без достижения фазы «С» говорить о полноценной национальной мобилизации нет оснований. Одним из свежих примеров, иллюстрирующих этот тезис, является опыт силезского нациестроительства в современной Польше. Силезские национальные активисты, используя новые политические возможности, открывшиеся в Польше после падения коммунистического режима и вступления страны в ЕС, далеко продвинулись в реализации фазы «А» и «В» национального движения. В частности, как отмечает польский политолог Магдалена Дембинская, силезскими националистами был накоплен значительный символический потенциал, необходимый для строительства новой нации: сконструирован мифонарратив происхождения силезцев и несколько мифов народа-жертвы; очерчен круг национальных памятников и героев, отчасти узаконен статус «силезского языка», де-факто этнолекта. Однако пока что все попытки «залаявшего» (Э. Геллнер, 1991) силезского национализма мобилизовать массу жителей соответствующих регионов Польши (и тем самым бросить вызов актуальному концепту польской нации) успехом не увенчались. По словам М. Дембинской, данные переписей населения и социологических опросов показывают, что массовая мобилизация в пользу идеи силезской нации весьма ограничена: «У силезцев действительно есть чувство групповой самобытности, но это не обязательно приводит их к сознанию национальной принадлежности» (Dembinska, 2013, p. 59). Против основных «культурных скреп» гипотетической силезской нации играют, прежде всего, структурные изменения в регионе и некоторые глобальные тенденции.

«Силезский случай» еще раз показывает, что национальная мобилизация не ограничивается лишь односторонней агитацией (пропагандой) сверху вниз, от активистов-националистов к гражданской массе. Уже на примере социальной мобилизации в рамках неправительственной организации

это не работает; тем более, этого недостаточно на заключительной фазе национального движения (фазе «С»), когда оно становится массовым и основная часть населения начинает «придавать особое значение своей национальной идентичности» (Хрох, 2002, с. 125). А это предполагает, что агитация сверху вниз дополняется низовым массовым творчеством, инициативами снизу вверх, а также на горизонтальном уровне коммуникации. Сюда относятся неформальные дискуссии в публичных местах, спонтанные акции поддержки либо протеста, собственно, национальный фольклор.

Национальную мобилизацию мы трактуем шире, чем, к примеру, британский историк Джон Бройи, который видит в ней одну из функций (помимо координации и легитимации), ради которых используются националистические идеи. Точнее, национальная мобилизация для него – «применение националистических идей для обеспечения поддержки политическому движению среди широких слоев, которые прежде были выключены из политического процесса» (Бройи, 2002, с. 226). Правда, на узость такой трактовки национальной мобилизации указывает сам же Бройи, замечая, что «националистическое движение порой игнорирует националистов-интеллектуалов и черпает стимулы из сферы религиозных ценностей», так что «мобилизация масс, которая подчас действительно происходит, может быть связана скорее с его апелляцией к групповым интересам или ценностям ненационалистического порядка (то есть к упомянутым выше традиционным сетям принадлежности к сообществам – *прим. авторов*), нежели с националистическими пропагандой и деятельностью» (Бройи, 2002, с. 221). Отсюда следует, что для самого британского историка национальная мобилизация не сводится к одной только пропаганде и агитации, но представляет собой сосредоточение и контролирование всего набора социальных ресурсов. Именно в этом духе Р. Маис понимает под политической мобилизацией «способность – посредством организационных и дискурсивных усилий – основать нацию как неоспоримый политический факт среди больших социальных групп, опираясь на общие национальные интересы и специфические цели самоуправления» (Máiz, 2001, p. 86). Более того, национальная мобилизация, в отличие, к примеру, от мобилизации в рамках революции или войны, носит перманентный характер, пока существует нация; мобилизация есть способ существования национальной общности, а не просто одна из форм ее строительства и проявления. В этом смысле коллективная идентичность нации – это не только «самореализующееся пророчество», но и «самоувековечивающаяся мобилизация» или «ежедневный плебисцит».

Мало, поэтому, сказать, что при анализе перспектив национального движения надо учитывать не только формальный уровень социальной коммуникации (на что делается акцент в концепте нации и национализма у Геллнера и Андерсона (Андерсон, 2001; Хрох, 2002), но также ее содержание (Хрох, 2002, с. 133). Причем данное содержание должно не только относиться к полю крупного социального конфликта и длительного социального напряжения (неважно, внутри- или внешнеполитического): не менее важно, чтобы данный конфликт получил идеологическое осмысление и нашел выражение в главном мифическом нарративе нации, а именно в образе национального Соперника (Противника, Врага). Без идеологически закреплённой идентификации

этой фигуры нация ни воображается, ни мобилизуется. В нацию массы мобилизуются, прежде всего, символически связанными идеями, а не информацией и деньгами. Это хорошо показывает опыт успешного нациестроительства в аграрных (традиционных) обществах.

В своей классической книге Э. Геллнер отказывает аграрному обществу (по причине его сегментарной структуры и вещного характера труда) в той мобильности и эгалитарности, которые позволяют жителям индустриальных стран общаться между собой «с помощью письменных, безличных, свободных от контекста, ни к кому определенному не обращенных типовых посланий» и тем самым выстраивать национальное сообщество (Геллнер, 1991, с. 89). В этой связи М. Хрох соглашается с тезисом Э. Геллнера и К. Дойча о том, что «рост национальных движений ... происходил бок о бок с прогрессом социальных связей и мобильности, которые также развиваются не сами по себе, а в рамках более всеобъемлющей трансформации общества» (Хрох, 2002, с. 131). Вместе с тем чешский историк указывает на случаи, когда национализм может развиваться и в областях с минимально мобильным и малограмотным населением, тогда как интенсивный рост коммуникаций и высокий коэффициент мобильности могут сочетаться со слабой отзывчивостью населения к национальной агитации.

Сходным образом, британский историк Джон Бройи замечает, что «многие националистические доктрины и многие националистические политические движения расцвели в таких обществах, которым еще только предстояло претерпеть переход к индустриализации» (Бройи, 2002, с. 220). Хрох объясняет это вмешательством таких дополнительных факторов, как конфликт интересов в национальной сфере и связанный с этим кризис легитимности существующей власти. Вкупе с двумя другими факторами (базисный уровень вертикальной социальной мобильности и довольно высокий уровень социальной коммуникации) эти четыре фактора образуют для Хроха «модель успешного национального движения» (Хрох, 2002, с. 133) или национальной мобилизации (если смотреть под нашим углом зрения).

Эта модель может быть уточнена с опорой на концепт социальной мобилизации, предложенный А. Мелуччи. В понятиях социальной мобильности и коммуникации, который использует М. Хрох вслед за К. Дойчем и Б. Андерсоном, акцентируется главным образом высокий уровень грамотности и образованности, «огромные новые читательские публики», созданные благодаря «коалиции протестантизма и печатного капитализма» (Андерсон, 2001, с. 63) и «единому, общему для всех, стандартизированному устному и письменному языку» (Геллнер, 1991, с. 89). Однако не менее важна сетевая структура коммуникации, которая присутствует не только в современных (индустриальных) обществах, но и в обществах традиционных (аграрных). На этот момент как раз и обращает внимание итальянский социолог; для него любая коллективная идентичность, понятая как процесс, означает «сеть активных взаимоотношений между субъектами, которые взаимодействуют, общаются, влияют друг на друга, ведут переговоры и принимают решения» (Melucci, 1996, p. 71). Сетевая структура идентичности формируется с самого начала, во-первых, сетевой организацией активистов-пропагандистов

национального движения; во-вторых, медийными сетями, которые они при этом используют для распространения пропагандистского контента; в-третьих, уже упомянутыми выше первичными сетями принадлежности к различным сообществам, благодаря чему мобилизуемые граждане уже имеют некоторый опыт совместных действий (Melucci, 1996, p. 292).

Впрочем, с точки зрения концепта массового общества принадлежность людей к сети взаимоотношений, их интеграция в социальную ткань групповой и межгрупповой коммуникации скорее ослабляет, чем усиливает политическую мобилизацию, поскольку считается, что к последней склонны бесправные и политически бездомные индивиды. Но Мелуччи резонно замечает, что в ситуациях, характеризующихся сильными конфликтами и отсутствием надлежащих каналов для их артикуляции, группы, объединенные узами солидарности, могут стать ресурсом, способствующим мобилизации. Это очевидно в традиционных (аграрных) обществах, часто расколотых на сегменты (либо образующих собой традиционные сегменты в многосоставных обществах¹²) по расовым, классовым, этническим, идеологическим и прочим признакам. В данном случае можно предполагать, что «чем выше степень сегментации, тем плотнее сеть ассоциативной и/или общинной принадлежности и чем интенсивнее коллективное участие в этой сети отношений, тем быстрее и долговечнее будет мобилизация движения» (Melucci, 1996, p. 292).

Хрох показывает на примерах восточноевропейских национализмов, вызревавших в лоне имперских многосоставных политий, что дефицит политического образования и рациональной политической культуры (включая развитые формы политической логики и аргументации) скорее усиливал, чем ослаблял там агитацию как элемент национальной мобилизации. В этом случае не было возможности артикулировать конфликт более дифференцированно по разным идеологическим предпочтениям (как в передовых европейских странах) (Хрох, 2002). Фактически это означает, что доминирующей, если не единственной политической идеологией выступает в таком случае национализм, в котором образ враждебного Другого играет ключевую роль.

Отмеченная Хрохом особенность восточноевропейских национализмов ярко проявилась в период крушения коммунистических режимов и драматичном росте этнонационалистических тенденций внутри бывшего «Восточного блока». На этой политической волне концепт национальной мобилизации стал объектом изучения именно в форме этнической, а не гражданской национальной мобилизации. Важно, что национальная мобилизация понимается при этом не только как активизация уже наличной национальной идентичности, но и как способ ее формирования (конструирования)¹³. Впрочем, речь

¹² Под многосоставным обществом мы, вслед за А. Лейпхартом, понимаем любое общество с наличием «сегментированных различий», при которых линии политического противостояния частично или полностью совпадают с линиями социального (расового, этнокультурного, лингвистического, религиозного, идеологического и др.) разделения общества (Лейпхарт, 1997, с. 41–42).

¹³ Именно в этом духе суть «энополитической мобилизации» российский политолог В. А. Ачкасов усматривает в манипулировании символическими ресурсами этнической группы, которым занимаются, прежде всего, элиты, отождествляющие себя с данной группой и стремящиеся вместе с ней обрести общую политическую/государственную идентичность (Ачкасов, 2014, с. 86).

идет именно о тенденции, поскольку и на Востоке Европы дают о себе знать эффекты демократизации и глобализации. Упомянутый выше случай незавершенной силезской национальной мобилизации подтверждает этот тезис. Как отмечает М. Дембинская, структурные изменения и новые политические возможности, возникшие в Польше после 1989 года в связи с открытием политического пространства и процессом транснационализации, затрудняют переход силезской национальной мобилизации в фазу массового движения, поскольку люди обрели многомерные дополнительные идентификации (Dembinska, 2013, p. 49).

Классический случай этнонациональной мобилизации (еще сильно подражавшей французскому образцу гражданского нацистроительства, но все же существенно от него отличавшейся благодаря акценту на этнокультурные символы) проанализировал немецкий исследователь М. Швайгер на материале ирландского национального движения первой половины XIX века. Ценность этого анализа для развития общего понятия национальной мобилизации состоит в том, что в нем показана формирующая национальную идентичность роль массовых мобилизационных кампаний¹⁴. В Ирландии первой половины XIX века возникли типичные для любой социальной мобилизации сети (союзы) национальных пропагандистов, которые «политизировали ирландское общество, проводя грандиозные, законные и ненасильственные мобилизационные кампании в небывалых масштабах» (Schwaiger, 2002, p. 4). Причем цели этих кампаний не исчерпывались одним только просвещением, но прагматически включали в себя прогрессивные политические, хозяйственные, конфессиональные и административные реформы в Ирландии (Schwaiger, 2002, p. 4). Через эти реформы устроители молодой ирландской нации желали впустить в нее всех жителей страны: и мужчин, и женщин, и бедных, и богатых, и католиков, и протестантов, предоставляя им равные права как членам национальной общности.

Этот момент исключительно важен, показывая нетождественность понятий национальной агитации и национальной мобилизации. Все упомянутые реформы, сама их пропаганда, были изначально вплетены в общую стратегию ирландского нацистроительства, альфой и омегой которой было манипулирование символическим материалом истории ирландского народа. «Национальные агитаторы, благодаря их руководству общественным мнением, их мобилизационным стратегиям и пропагандистским средствам, стремились занять по отношению к ирландскому населению положение распорядителей над его памятью и забвением. Ритуал, национальные символы, песни, литература и прикладное искусство как носители смыслов национального сознания были для агитаторов средством для сплочения жителей преимущественно аграрной страны в национальное сообщество единомышленников» (Schwaiger, 2002, p. 4–5). Тем самым опыт национальной мобилизации в Ирландии показывает, что в случае по преимуществу этнического, а не граж-

¹⁴ Заметим, что под этим углом зрения в зарубежной науке был исследован уже целый ряд случаев. Особенно интересным нам представляется анализ роли массовых мобилизационных кампаний в формировании национальной идентичности в маоистском Китае (Johnson, 1962; Barnes, 2013) и сталинской России (Бранденбергер, 2009).

данского типа национальной мобилизации акцент на символическом языке (и соответственно, не на логике, а на эмоциях, не на просвещении, а на внушении) является, по-видимому, общим правилом в традиционных (аграрных) обществах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Феномен национальной мобилизации мы определяем как разновидность политической мобилизации, отличая последнюю от социальной мобилизации в узком смысле, которая не всегда имеет прямое отношение к борьбе за политическую власть, но касается, например, проблем общей безопасности. В широком смысле концепт социальной мобилизации совпадает в политической науке с понятием политической мобилизации, поскольку (в отличие от концепта социальной мобилизации у К. Дойча (Deutsch, 1961) обязательно учитывает ее политическую субъектность.

Под политической мобилизацией мы подразумеваем целенаправленное вовлечение индивидов и групп в социально-политические акции и движения. Это вовлечение не ограничивается только критическими или чрезвычайными ситуациями (выборы, войны, конфликты, катастрофы и т. п.) и не сводится лишь к контролю над ресурсами. Скорее, речь идет о мобилизации ресурсов как сложном и структурированном процессе коллективного действия, в ходе которого конструируется коллективная идентичность на основе исходных сетей причастности участников социальных акций и движений.

Из конструктивистского концепта коллективной идентичности вытекает, что идентичность национального сообщества есть не только предпосылка, но и результат, причем постоянный результат, процесса национальной мобилизации. Это значит, что вовлекаемые в национальное движение элементы меняют значение по ходу своего развертывания, а «генетический код» мобилизированной социальной группы трансформируется. Решающим фактором при этом является не столько количество и качество мобилизуемых ресурсов, сколько способ коллективного доступа к ним.

Национальная мобилизация – это не стихийный социальный процесс, а организованное политическое движение, основные условия которого – первичная сеть принадлежности к различным сообществам (протонациональные привязанности), идентификация символического противника (врага) нации, а также определение характера нации как идеала мобилизуемой массы. При этом протонациональные привязанности (историческая память, государственный патриотизм и т. п.) не только делают возможным начало национальной мобилизации, но и создают ей естественные рамки (фреймы), ограничивающие фантазию национальных «конструкторов».

Национальная мобилизация начинается в фазе «В» национального движения (в терминологии М. Хроха (Хрох, 2002) с началом «патриотической агитации» национальных активистов, однако одной агитацией не ограничивается. Более того, национальная мобилизация не сводится лишь к односторонней пропаганде сверху вниз (от элит к массе). Во-первых, не менее важную роль играет низовое национальное творчество, включая новые фольклорные жанры. Во-вторых, национальная мобилизация – это не только одна из функ-

ций трансляции националистических идей (помимо функций координации и легитимации) и не простая совокупность отдельных и спонтанно возникающих национальных акций (кампаний). Национальная мобилизация – составляющая национальных движений, способ формирования и существования наций.

Анализ условий достижения успешной национальной мобилизации помогает лучше понять, почему формирование нации оказывается принципиально возможным в неиндустриальных обществах, которые зачастую представляют собой многосоставные политии либо их сегменты. Ключевым фактором выступает здесь сетевая структура коммуникации, которая (в отличие от мобильности и эгалитарности как порождений индустриального капитализма) присутствует и в традиционных (аграрных) обществах. В успешном национальном движении мобилизуются не отдельные индивиды отдельными индивидами, а сеть активистов мобилизует традиционные сети членства и принадлежности к сообществам.

При этом такого рода сегментарность не только не препятствует, но способствует национальной мобилизации, нацеленной на строительство этнической, а не гражданской нации. Так, ирландское национальное движение первой половины XIX века демонстрирует решающую роль массовых мобилизационных кампаний в формировании этнонациональной идентичности на коллективном и индивидуальном уровнях. Сверх того, этот (и схожие восточноевропейские прецеденты) доказывают принципиальную возможность успешного нациестроительства в аграрных странах, где нет «огромных новых читательских публик» (Андерсон, 2001), зато ведется активная пропаганда этнокультурных символов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации в сфере научной деятельности, проект № 30.2875.2017/8.9 «Этнополитическая и этнорелигиозная мобилизация черкесов и тюркских народов на Кавказе, в Крыму и диаспорах за рубежом».

Библиографический список

Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении / Пер. с англ. В. Николаева. М.: КАНОН-Пресс; Кучково поле, 2001. 416 с.

Ачкасов В. А. Этнополитическая мобилизация: попытка концептуализации понятия // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Философия. Культурология. Право. Международные отношения. 2014. №. 3. С. 81–89.

Бранденбергер Д. Национал-большевизм. Сталинская массовая культура и формирование русского национального самосознания (1931–1956). СПб.: ДНК, 2009. 416 с.

Бройи Дж. Подходы к исследованию национализма // Нации и национализм / Под ред. Б. Андерсона, О. Бауэра, М. Хроха. М.: Праксис, 2002. С. 201–235.

- Геллнер Э. Нации и национализм / Пер. с англ. Т. В. Бердиковой, М. К. Тюнькиной. М.: Прогресс, 1991. 320 с.
- Гончаров Д. В. Политическая мобилизация // Полис. Политические исследования. 1995. № 6. С. 129–137.
- Красильников С. А. Социальная мобилизация как объект социогуманитарных исследований. Теоретические аспекты // Социальная мобилизация в сталинском обществе (конец 1920-х – 1930-е гг.): коллективная монография / Отв. ред. С.А. Красильников. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2013. С. 9–22.
- Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование / Пер. с англ. Б.И. Макаренко. М.: Аспект Пресс, 1997. 288 с.
- Ушакова С. Н. Проблема социальной мобилизации в современной англоязычной историографии // Социальная мобилизация в сталинском обществе (конец 1920-х – 1930-е гг.): коллективная монография / Отв. ред. С.А. Красильников. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2013. С. 23–33.
- Ушакова С. Н. Социальная мобилизация как системная характеристика советского общества // Исторические исследования в Сибири: проблемы и перспективы: Сб. материалов II региональной молодежной науч. конф. / Отв. ред. А.К. Кириллов. Новосибирск: Институт истории СО РАН, 2008. С. 205–212.
- Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 г. / Пер. с англ. А. А. Васильева. СПб.: Алетейя, 1998. 306 с.
- Хрох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе // Нации и национализм / Под ред. Б. Андерсона, О. Бауэра, М. Хроха. М.: Праксис, 2002. С. 121–145.
- Яницкий О. Н. Массовая мобилизация: проблемы теории // Социологические исследования. 2012. № 6. С. 3–12.
- Barnes M. L. Mobilization Nation: Mass Movements in the People's Republic of China: Ph.D. Thesis. Toledo: The University of Toledo, 2013. 95 p.
- Dembinska M. Ethnopolitical Mobilization without Groups: Nation-Building in Upper Silesia // Regional & Federal Studies. 2013. Vol. 23, № 1. P. 47–66. DOI: 10.1080/13597566.2012.754352.
- Deutsch K. W. Social Mobilization and Political Development // American Political Science Review. 1961. Vol. 55, № 3. P. 493–514. DOI: 10.2307/1952679.
- Etzioni A. Mobilization as a Macrosociological Conception // British Journal of Sociology. 1968. № 19. P. 243–253. DOI: 10.2307/588830.
- Helbling M., Reeskens T., Stolle D. Political Mobilisation, Ethnic Diversity and Social Cohesion: The Conditional Effect of Political Parties // Political Studies. 2015. Vol. 63, № 1. P. 101–122. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12087>.
- Helbling M., Reeskens T., Stolle D. The Mobilisation of Identities: a Study on the Relationship between Elite Rhetoric and Public Opinion on National Identity in Developed Democracies // Nations and Nationalism. 2016. Vol. 22, № 4. P. 744–767. DOI: <https://doi.org/10.1111/nana.12235>.
- Hjerm M., Schnabel A. Mobilizing Nationalist Sentiments: Which Factors Affect Nationalist Sentiments in Europe? // Social Science Research. 2010. Vol. 39, № 4. P. 527–539. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2010.03.006.

Johnson Ch. A. Peasant Nationalism and Communist Power: The Emergence of Revolutionary China, 1937-1945. Stanford: Stanford University Press, 1962. 268 p.

Máiz R. Nationalism and Political Mobilization: a Multidimensional Analysis of Nation-building // *Separata das Actas do Simposio Internacional de Antropologia "Etnicidade e nacionalismo"* / Ed. by X. M. Gonzalez Reboredo. Santiago de Compostela: Consello da Cultura Galega, 2001. P. 83–132.

McCarthy J. D., Zald M. N. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory // *American Journal of Sociology*. 1977. Vol. 82, № 6. P. 1212–1241.

Melucci A. Challenging Codes: Collective Action in the Information Age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 441 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511520891>.

Obregon R., Waisbord S. The Complexity of Social Mobilization in Health Communication: Top-Down and Bottom-Up Experiences in Polio Eradication // *Journal of Health Communication*. 2010. Vol. 15, № 1. P. 25–47. DOI: [10.1080/10810731003695367](https://doi.org/10.1080/10810731003695367).

Schwaiger M. A. Nationale Mobilisierung einer Agrargesellschaft. Die Catholic Association, die Loyal National Repeal Association und Young Ireland, 1801–1848: Dissertation. München: Ludwig-Maximilians-Universität München, 2002. 453 s.

Smith A. D. National Identity. London: Penguin Books, 1991. 236 p.

Symmons-Symonolewicz K. Nationalist Movements: An Attempt at a Comparative Typology // *Comparative Studies in Society and History*. 1965. Vol. 7, № 2. P. 221–230. DOI: [10.1017/S0010417500003625](https://doi.org/10.1017/S0010417500003625).

Williams Ch. Tatar Nation Building since 1991: Ethnic Mobilisation in Historical Perspective // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2011. Vol. 10, № 1. P. 94–123.

Zald M. N., McCarthy J. D. Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays. New York: Routledge, 2017. 435 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315129648>.

Информация об авторах

Поцелуев Сергей Петрович – д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии Института философии и социально-политических наук ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», 344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42

ORCID: 0000-0002-8562-6541

ResearcherID: S-1782-2016

Электронный адрес: spotselu@mail.ru

Цибенко Сергей Николаевич – научный сотрудник Центра междисциплинарных гуманитарных исследований ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», 344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42

ORCID: 0000-0002-2406-3503

ResearcherID: T-9323-2018

Электронный адрес: tsibenko@sfedu.ru

Статья получена 19 октября 2018 года

UDC: 321.022

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-1-23

THE PHENOMENON OF NATIONAL MOBILIZATION: CLARIFYING THE CONCEPT

Sergey P. Potseluev

Southern Federal University,

105/42 Bolshaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russia

ORCID: 0000-0002-8562-6541

ResearcherID: S-1782-2016

E-mail: spotselu@mail.ru

Sergey N. Tsybenko

Southern Federal University,

105/42 Bolshaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russia

ORCID: 0000-0002-2406-3503

ResearcherID: T-9323-2018

E-mail: tsibenko@sfedu.ru

For citation:

Potseluev, S. P. and Tsybenko, S. N. (2019), "The Phenomenon of National Mobilization: Clarifying the Concept", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 1–23, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-1-23.

Introduction. The academic literature lacks a thoroughly developed concept of national mobilization. Conceptualization of this phenomenon is complicated by two extremes: in the first case, mobilization is interpreted as a social process or factor devoid of political subjectivity; in the second case, mobilization refers only to the behavior of political actors in specific (critical) and temporary situations such as elections, wars, disasters, etc. Both interpretations result in an underestimation of the fact that national mobilization is rather a mode of national identity formation and existence, than only its activation and demonstration.

Aims. The paper is to propose a detailed concept of national mobilization based on a critical analysis of approaches and concepts related to this phenomenon.

Methods. A critical analysis of the nation and mobilization concepts in the framework of the constructivist paradigm.

Results. National mobilization should be understood as a purposeful activity (first of all, by the nationalist-minded activists) of organizing a variety of resources (primarily the symbolic ones) with the aim of involving individuals and groups into mass actions and campaigns, during which the identification of people with a national community is formed, as well as the collective identity of the nation itself is constructed on the basis of the existing affiliations network, imaginary national "enemy" and the promoted concept of nation as the goal of movement.

Conclusion. The constructivist idea of mobilization as a way of the nation's formation and existence, gives rise to a fundamental possibility of a successful nation-building, namely not only in industrialized European countries which are culturally homogenized by "printed capitalism", but also in agricultural (traditional) polities which are often acting as segments of plural societies and filling in the lack of "huge readership" with systematic and mass propaganda of ethno-cultural symbols.

Keywords: social mobilization; nation; national mobilization; collective identity; traditional societies; ethno-national mobilization

ACKNOWLEDGEMENTS

The research is a part of the programme budgeted by Russian Federation Ministry of Education and Science, project no. 30.2875.2017/8.9 "Ethno-political and ethno-religious mobilization of the Circassians and the Turkic peoples in the Caucasus, the Crimea and foreign diasporas".

References

Anderson, B. (2001), *Voobrazhayemye soobshchestva. Razmyshleniya ob istokakh i rasprostraneni* [Imagined Communities: Reflections on The Origin and Spread of Nationalism], Translated by Nikolayev, V., KANON-Press, Kuchkovo pole, Moscow, Russia.

Achkasov, V. A. (2014), "Ethno-political Mobilization: an Attempt to Conceptualize the Idea", *Vestnik of Saint-Petersburg University. Philosophy. Arts. Law. International Relations*, no. 3, pp. 81–89.

Brandenberger, D. (2009), *Natsional-bol'shevizm. Stalinskaya massovaya kul'tura i formirovanie russkogo natsional'nogo samosoznaniya (1931-1956)* [National Bolshevism. Stalinist Mass Culture and Formation of Modern Russian National Identity, 1931-1956], DNK, Saint-Petersburg, Russia.

Breuilly, J. (2002), "Approaches to the Study of Nationalism", in Anderson, B., Bauer, O. and Hroch, M. (ed.), *Natsii i natsionalizm* [Nations and Nationalism], Praxis, Moscow, Russia, pp. 201–235.

Gellner, E. (1991), *Natsii i natsionalizm* [Nations and Nationalism], Translated by Berdikova, T. V. and Tyun'kina, M. K., Progress, Moscow, Russia.

Goncharov, D. V. (1995), "Political Mobilization", *Political Studies*, no. 6, pp. 129–137.

Krasil'nikov, S. A. (2013), "Social Mobilization as an Object of Socio-Humanistic Research. Theoretical Aspects", in Krasil'nikov, S. A. (ed.), *Sotsial'naya mobilizatsiya v stalinskom obshchestve (konets 1920-kh – 1930-e gg.): kolektivnaya monografiya* [Social Mobilization in Stalin's Society (the end of 1920–1930): Multi-authored monograph], Novosibirsk State University, Novosibirsk, Russia, pp. 9–22.

Lijphart, A. (1997), *Demokratiya v mnogostavnykh obshchestvakh. Sravnitel'noe issledovanie* [Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration], Translated by Makarenko, B. I., Aspekt Press, Moscow, Russia.

Ushakova, S. N. (2013), "The Problem of Social Mobilization in the Modern English Historiography", in Krasil'nikov, S. A. (ed.), *Sotsial'naya mobilizatsiya v stal-*

inskom obshchestve (konets 1920-kh – 1930-e gg.): kollektivnaya monografiya [Social Mobilization in Stalin's Society (the end of 1920–1930): Multi-authored monograph], Novosibirsk State University, Novosibirsk, Russia, pp. 23–33.

Ushakova, S. N. (2008), "Social Mobilization as a Systemic Characteristic of the Soviet Society", in Kirillov, A. K. (ed.), *Istoricheskie issledovaniya v Sibiri: problemy i perspektivy: sbornik materialov II regional'noi molodezhnoi nauchnoi konferentsii* [Historical Research in Siberia: Problems and Prospects: Proceedings of the II regional youth scientific conference], Siberian Branch of Institute of History of the Russian Academy of Sciences (RAS), Novosibirsk, Russia, pp. 205–212.

Hobsbaum, E. (1998), *Natsii i natsionalizm posle 1780 g.* [Nations and Nationalism after 1780], Translated by Vasil'eva, A. A., Aleteiya, Saint-Petersburg, Russia.

Hroch, M. (2002), "From National Movement to the Fully-formed Nation: the Nation-building Process in Europe", in Anderson, B., Bauer, O. and Hroch, M. (ed.), *Natsii i natsionalizm* [Nations and Nationalism], Praxis, Moscow, Russia, pp. 121–145.

Yanitskii, O. N. (2012), "Mass Mobilization: Theory Problems", *Sociological Studies*, no. 6, pp. 3–12.

Barnes, M. L. (2013), Mobilization nation: mass movements in the People's Republic of China, Ph.D. Thesis, the University of Toledo, Toledo, USA.

Dembinska, M. (2013), "Ethnopolitical Mobilization without Groups: Nation-Building in Upper Silesia", *Regional & Federal Studies*, vol. 23, no. 1, pp. 47–66, doi: 10.1080/13597566.2012.754352.

Deutsch, K. W. (1961), "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, vol. 55, no. 3, pp. 493–514, doi: 10.2307/1952679.

Etzioni, A. (1968), "Mobilization as a Macrosociological Conception", *British Journal of Sociology*, no. 19, pp. 243–253, doi: 10.2307/588830.

Helbling, M., Reeskens, T. and Stolle, D. (2015), "Political Mobilisation, Ethnic Diversity and Social Cohesion: The Conditional Effect of Political Parties", *Political Studies*, vol. 63, no. 1, pp. 101–122, doi: 10.1111/1467-9248.12087.

Helbling, M., Reeskens, T. and Stolle, D. (2016), "The Mobilisation of Identities: a Study on the Relationship between Elite Rhetoric and Public Opinion on National Identity in Developed Democracies", *Nations and Nationalism*, no. 22, pp. 744–767, doi: 10.1111/nana.12235.

Hjerm, M. and Schnabel, A. (2010), "Mobilizing Nationalist Sentiments: Which Factors Affect Nationalist Sentiments in Europe?", *Social Science Research*, vol. 39, no. 4, pp. 527–539, doi: 10.1016/j.ssresearch.2010.03.006.

Johnson, Ch. A. (1962), *Peasant Nationalism and Communist Power: The Emergence of Revolutionary China, 1937-1945*, Stanford University Press, Stanford, US.

Máiz, R. (2001), "Nationalism and Political Mobilization: a Multidimensional Analysis of Nation-building", in Gonzalez Reborado, X. M. (ed.), *Separata das Actas do Simposio Internacional de Antropoloxia "Etnicidade e nacionalismo"*, Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, Spain, 83–132.

McCarthy, J. D. and Zald, M. N. (1977), "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 6, pp. 1212–1241.

Melucci, A. (1996), *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Obregon, R. and Waisbord, S. (2010), "The Complexity of Social Mobilization in Health Communication: Top-Down and Bottom-Up Experiences in Polio Eradication", *Journal of Health Communication*, vol. 15, no. 1, pp. 25–47.

Schwaiger, M. A. (2002), *Nationale Mobilisierung einer Agrargesellschaft. Die Catholic Association, die Loyal National Repeal Association und Young Ireland, 1801-1848*, PhD thesis, an der Fakultät für Geschichts- und Kunstwissenschaften der Ludwig-Maximilians-Universität München, 02 April 2002, München, Germany.

Smith, A. D. (1991), *National Identity*, Penguin Books, London, UK.

Symmons-Symonolewicz, K. (1965), "Nationalist Movements: An Attempt at a Comparative Typology", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 7, no. 2, pp. 221–230, doi: 10.1017/S0010417500003625.

Williams, Ch. (2011), "Tatar Nation Building since 1991: Ethnic Mobilisation in Historical Perspective", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 10, no. 1, pp. 94–123.

Zald, M. N. and McCarthy, J. D. (ed.) (2017), *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*, Routledge, New York, US.

Received October 19, 2018



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 327.3(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-24-43

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ СОВРЕМЕННОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТАХ И ИНИЦИАТИВАХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Е. Г. Уляшкина

Национальный исследовательский Мордовский государственный
университет им. Н. П. Огарева, г. Саранск, Россия

Для цитирования:

Уляшкина Е. Г. Региональные приоритеты современной внешней политики России в программных документах и инициативах политических партий // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 24–43. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-24-43.

Введение: многие вызовы современности являются региональными по источникам происхождения и локализации, и потому в условиях неразрывной связи внутренней и внешней политики необходимо иметь четкое представление о первостепенных целях, задачах государства и методах их реализации как минимум в ключевых регионах, если не в масштабах всего мира. Политические партии, призванные донести позицию граждан до правящей элиты, могут способствовать формированию или коррекции системы приоритетов внешнеполитического курса, зафиксировав в ней собственные ожидания и ориентацию общественного запроса на определенные действия.

Цель: сравнительный анализ программных позиций и предложений политических партий Российской Федерации, участников избирательной парламентской кампании 2016 года, по выстраиванию и повышению эффективности региональных направлений внешней политики России на современном этапе.

Методы: в основе исследования – методы анализа документов, сравнительного анализа, построения диаграмм. Их совокупность позволила показать содержание и специфику партийных позиций по приоритетным региональным направлениям внешней политики государства, динамику и степень согласия по главным проблемам регионального уровня.

Результаты: систематизированы и охарактеризованы позиции российских политических партий по содержанию и региональным приоритетам внешнеполитической деятельности государства на современном этапе. Выявлена преимущественно позитивная оценка проводимого высшим руководством страны внешнеполитического курса.

Выводы: деятельность политических партий связана в первую очередь с внутривнутриполитическими процессами и явлениями. Сейчас они все чаще обращаются к международным

вопросам, комбинируя установки партийной идеологии и приверженность ценностям патриотизма, исходя из интересов России. Сформулированные партиями предложения по региональным направлениям российской внешней политики в целом отражают тренды официального дискурса и коррелируются с действиями руководства Российской Федерации на международной арене, однако имеют более эмоциональную окраску и нередко – декларативный характер, диктуемый требованиями политической целесообразности.

Ключевые слова: внешняя политика; избирательная кампания; политические партии; партийная программатика; региональные приоритеты; Российская Федерация

ВВЕДЕНИЕ

Региональным приоритетам во внешнеполитической деятельности любого государства принадлежит ключевая роль при определении стратегических целей дальнейшего развития и решения задач эффективного государственного управления. Именно региональное сотрудничество закладывает фундамент, на котором строится мировая политика в целом. Данный феномен произведен от процессов, происходящих на международной арене, и внутривостановых явлений. В связи с этим к региональным аспектам международной политики Российской Федерации приковано пристальное внимание не только внешних акторов, но и внутренних субъектов разноуровневых политических процессов.

Политические партии Российской Федерации в рассматриваемом контексте выступают одной из основных движущих сил в стране. В соответствии со спецификой своей природы это организации, наиболее мобильные и быстро приспособляющиеся к различным трансформациям в обществе, государстве, мире. Для достижения своей ключевой задачи – завоевания и (или) удержания политической власти путем установления контроля над механизмами принятия государственных решений (прежде всего через институт парламентского представительства) – они должны убедительно продемонстрировать существующему и потенциальному электорату привлекательность своих программных позиций по урегулированию вызовов современности. Отправной точкой для изучения региональных приоритетов Российской Федерации на международной арене послужила избирательная кампания 2016 года, показавшая особенности реагирования принявших в ней участие политических партий на изменившиеся обстоятельства формирования и реализации общего внешнеполитического курса России.

Вектор государственной политики России в анализируемом ключе направлен, прежде всего, на укрепление достигнутых позиций на международной арене посредством воздействия на региональные процессы. Данные мероприятия занимают центральное место при построении возможных сценариев развития государства, предлагаемых политическими партиями. Внешняя политика Российской Федерации ориентирована на выстраивание взаимовыгодного диалога с различными государствами и международными организациями. Однако присутствует очевидный диссонанс во мнениях между Российской Федерацией и политическими субъектами, имеющими диаметрально противоположные точки зрения по ключевым международным проблемам (дестабилизация на Украине, террористическая угроза в Сирии и т. д.). Будучи не связанными ограничениями дипломатического плана, политические партии могут реагиро-

вать на события более остро и открыто, чем официальные власти, что отражается в их предвыборных документах. Сегодняшняя мировая обстановка побуждает партии вырабатывать в том числе и альтернативные варианты решений проблем, коррелирующих в первую очередь с сирийским вопросом, украинским кризисом, воссоединением Крыма с Россией и, как следствие, непростыми взаимоотношениями со странами-участницами Организации Североатлантического договора (НАТО) и Европейского Союза (ЕС), этими объединениями в целом.

В этом контексте цель нашего исследования – сравнительный анализ программных позиций и предложений политических партий, участников избирательной парламентской кампании 2016 года по выстраиванию и повышению эффективности региональных направлений внешней политики России на современном этапе.

Из нее вытекает несколько ключевых задач:

- анализ содержания внешнеполитических предложений российских партий с учетом угроз и вызовов регионального уровня;
- выявление специфики их реакции как политических акторов на меняющиеся обстоятельства внутреннего и внешнего плана и запрос избирателей в сфере внешней политики;
- определение общих и особенных характеристик в позициях партий-участников политической борьбы в ракурсе парламентской кампании 2016 года и степени их солидарности с официальным курсом государства на международной арене.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Политические партии как объект изучения традиционно вызывают интерес в научном сообществе. В процессе их становления и эволюции данный феномен изучался с различных сторон. Большая часть работ в отечественной и зарубежной научной литературе по проблеме посвящена генезису и трансформации политических партий как самостоятельного института, являющегося саморазвивающейся частью политической жизни общества. Фундаментальные основы возникновения и функционирования политических партий детально освещены в работах М. Дюверже, В. Зульцбаха (Дюверже, 2018; Зульцбах, 2006). Исследователи на базе практических примеров рассматривают общие характеристики партий как элементов политической системы, структурируют и систематизируют различные метаморфозы, происходящие внутри политических партий.

Теоретические и методологические аспекты становления и развития политических партий также изучают Р. Гантер, Л. Даймонд, С. М. Липсет, С. Хуг (Гантер и Даймонд, 2006; Липсет, 2006; Hug, 2001) и др. Авторы, опираясь на наследие предшественников и учитывая последствия изменения партий в результате модернизации жизни общества и политической системы в целом, предлагают иные, более подходящие для современных условий определения, классификации, типологии и т. д. Например, ими акцентируются открытые и закрытые системы, предлагаются новые индексы и производится ранжирование десятков партийных систем (Casal Bertoa and Enyedy, 2014).

Следует подчеркнуть, что исследователи уделяют пристальное внимание преимущественно вопросам внутренней политики и организационной структуры политических партий. Так, Е. А. Шерягин обращается к функционированию современных политических партий Российской Федерации, обосновывая их значимость в политической системе государства (Шерягин, 2016). Многие авторы зачастую анализируют конституционно-правовой механизм и идеологические факторы участия политических партий в избирательном процессе. Таковыми можно признать работы К. А. Гусевой, Е. Ю. Емковой, А. В. Жилиева, характеризующих текущее состояние нормативно-правовой базы Российской Федерации в соответствующей области (Гусева, 2017; Емкова, 2014; Жилиев, 2016), Д. Б. Сергеева, предлагающего пути ее дальнейшей эволюции (Сергеев, 2015). Взаимозависимость между политическими партиями и совершенствованием избирательной системы отмечается в научных трудах А. А. Вилкова, М. С. Нагорной, М. М. Мейера и др. Эти авторы изучают политические партии как субъект избирательного процесса, подводят итоги выборов в Государственную Думу 2016 года и проч. (Вилков, 2015, 2017; Нагорная и Рогозина, 2016; Мейер, 2016).

Специфика участия политических партий в политическом процессе Российской Федерации, их роль в парламенте страны, а также анализ их деятельности через призму разделения на парламентские и непарламентские подмечаются и осуществляется в работах А. В. Курочкина, А. А. Сальшина, Р. Саквы (Курочкин, 2014; Сальшин, 2016; Саква, 2015). Зарубежные авторы в большей степени фокусируются на негативных сторонах электоральной борьбы в России и поведения политических акторов (Robertson, 2017), охотно рассуждают об усилении авторитарных тенденций. В частности, Г. Крол указывает на распределение властью благ для своих сторонников институционализированным способом, имея в виду вознаграждение лояльности через поддержку отдельных законодательных инициатив депутатов-членов тех или иных партий (Krol, 2017). Н. Лаверти, препарируя проблему взаимоотношений между государством и партиями, а также способы манипулирования при обеспечении доминирования определенной партии («Единой России»), выявляет уязвимость «партии власти» в связи с вероятной корректировкой государственных приоритетов (Lavery, 2015). С. А. Грину свойственна концентрация на модели «агрессивной неподвижности», начиная с реакции агентов на деинституционализацию и распад структуры в постсоветский период (Greene, 2018).

Ряд авторов исследуют российские политические партии в ракурсе особенностей их мировоззрения и реагирования на актуальные события. Так, В. И. Давыдова, М. С. Козырев и др. изучают позицию «Единой России» по различным вопросам внутренней и внешней политики (Давыдова и Сенцов, 2015; Козырев, 2017), Т. С. Болховитина, А. В. Головченко анализируют роль внепарламентских партий в избирательной кампании 2016 года (Болховитина, 2016; Головченко, 2016, 2017), А. Ю. Никифоров, Д. В. Редченко рассматривают позиции политических партий по возвращению Крыма в состав России (Никифоров, 2016; Редченко 2017).

Необходимо подчеркнуть, что внешнеполитический аспект участия политических партий Российской Федерации в деятельности государства на современном этапе наименее освещен. Зарубежные авторы предпочитают

артикулировать курс власти и непосредственно главы государства, показывая реакцию России на изменения международной ситуации и вычленив в ее политике элементы «ревизионизма», реализма, противопоставления западному универсализму и проч. (Allison, 2017; Hedberg, 2018; Ziegler, 2016). Отдельные российские исследователи непосредственно обращаются к данной проблематике, как анализируя внешнеполитическую повестку в представлении российских партий, так и дифференцируя ее на региональные компоненты. В. Е. Татаркин, И. В. Бахлов и О. В. Бахлова структурируют видение политических партий по проблемам государственной политики сквозь призму партийной программтики. Данный вопрос авторы изучают посредством проведения сравнительного анализа вызовов современности и отражения данных процессов в предвыборных документах парламентских партий Российской Федерации (Татаркин, 2017; Бахлов и Бахлова, 2018). Тем не менее, ввиду отсутствия обобщающих и фактически – предметных, специальных исследований заявленной проблемы как в отечественной, так и в зарубежной политологии требуются дальнейшие детализация, уточнение и систематизация особенностей стратегии позиционирования партий в области внешнеполитического процесса России.

Источниками для написания статьи послужили программные документы политических партий Российской Федерации – их постоянные программы и предвыборные платформы, а также интернет-публикации, характеризующие выступления и заявления представителей партий, партийные инициативы по внешнеполитическим вопросам.

В основе исследования находятся методы анализа документов, сравнительного анализа, построения диаграмм. Неформализованный традиционный содержательный анализ партийных документов позволил проанализировать качественные характеристики позиций российских политических партий по поставленной в работе проблеме, определить ключевые точки их заинтересованности в тех или иных региональных направлениях внешнеполитического курса России. Он ориентирован на описание смыслового и символического содержания программ и предвыборных платформ российских политических партий, с фиксацией ряда признаков, позволивших выявить количество и частоту упоминания в них актуальных региональных направлений внешней политики Российской Федерации и ведущие для них параметры внешнеполитических проблем регионального уровня в период избирательной кампании 2016 года. Динамика заинтересованности и внимания партий к указанным вопросам в хронологическом аспекте и соотношение региональных приоритетов в программных документах различных партий были проиллюстрированы классическими столбчатыми диаграммами – гистограммами, визуализировавшими обнаруженные корреляции и расхождения в партийных позициях и предпочтениях. Систематизации общих и частных элементов в позициях политических акторов в области внешнеполитического процесса России способствовал проведенный сравнительный анализ названных параметров.

Совокупность использованных методов позволила показать содержание и специфику партийных позиций по приоритетным региональным направлениям внешней политики государства с точки зрения его эффективного развития, их динамику и степень согласия по ряду ключевых проблем регионального уровня, выявить зависимость между государственными и партийными установками во внешней политике.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ программных документов российских политических партий обнаружил их существенную заинтересованность в решении проблем международного сотрудничества, включая региональный уровень. Например, все четырнадцать партий, принявших участие в предвыборной гонке 2016 года, в той или иной мере осветили вопросы межгосударственного и межрегионального партнерства. К тому же, если сравнивать предвыборную кампанию 2016 года с аналогичным периодом 2011 года, можно заметить общую тенденцию повышения внимания к данным процессам. Так, из четырех политических партий, обретших парламентский статус по итогам кампании 2011 года, лишь политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» (КПРФ) подробно сформулировала свою позицию по международной проблематике в предвыборном документе. Остальные касались данного вопроса поверхностно (Все-российская Политическая партия «Единая Россия» (ЕР), политическая партия ЛДПР – Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), политическая партия «Справедливая Россия»), используя лишь общую терминологию о сохранении суверенитета, международной стабильности, обороноспособности и т. д.

Предвыборные программы политических партий 2016 года в этом контексте имеют более информативное содержание. Стремительно развивающиеся события и быстро меняющиеся правила игры на международной арене заставляют все политические силы, включая партии, обратить внимание на протекающие процессы.

Так, проведенный анализ показал, что из четырнадцати политических партий-участниц избирательной кампании 2016 года заинтересованность в анализе внешнеполитического вектора развития России фактически не проявила лишь политическая партия «Зеленые» (рис. 1).

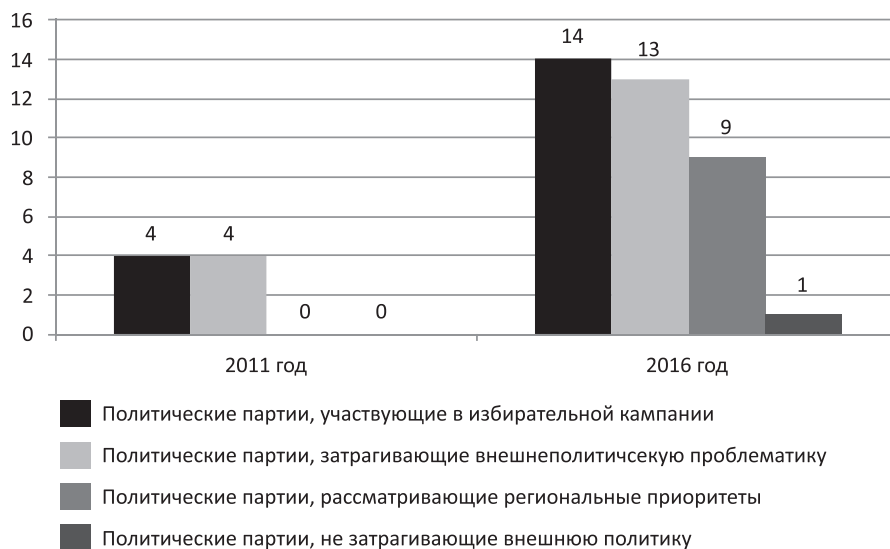


Рис. 1. Заинтересованность политических партий во внешнеполитической проблематике / Fig. 1. Political parties' interest in foreign policy issues

В разрезе определения конкретных региональных приоритетов на международной арене политические партии «Гражданская платформа», «Гражданская сила», ЛДПР и «Справедливая Россия» не проявили какой-либо активности. Эти партии в предвыборных документах ссылаются на поддержание действующего вектора внешнеполитического курса государства, ограничиваясь конкретизацией событий, происходящих на мировой арене (рис. 2).

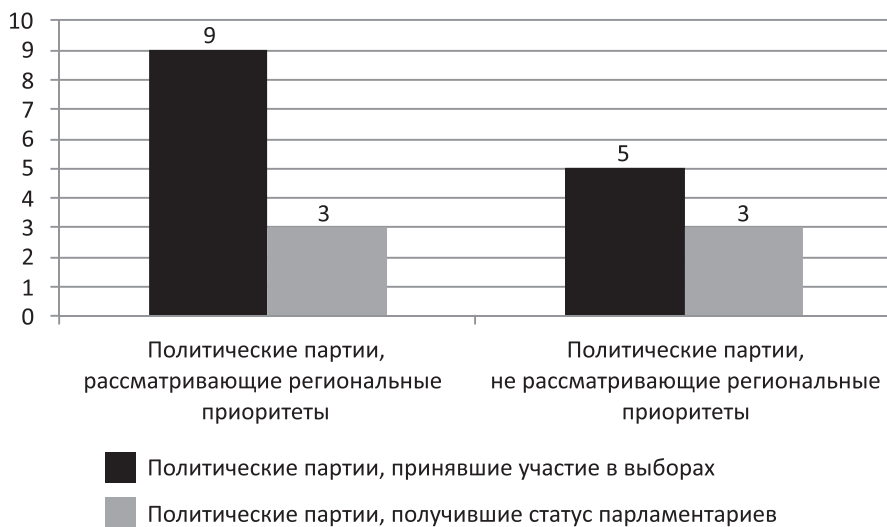


Рис. 2. Соотношение парламентских партий и партий, проявивших внимание к проблематике региональных приоритетов внешней политики Российской Федерации в ходе избирательной кампании 2016 года / Fig. 2. The ratio of parliamentary parties and parties showing concern to regional priorities in Russia's foreign policy during the election campaign in 2016

Индивидуальный подход политических партий к решению вопросов регионального сотрудничества в сфере внешней политики был зафиксирован в их программных и предвыборных документах, официальных заявлениях представителей политических партий и иных инициативах.

Программа политической партии – один из учредительных документов, отражающий ее видение развития государства в долгосрочной перспективе, тогда как предвыборная программа предполагает более конкретные механизмы реагирования на вызовы современности, которые в конечном итоге должны привести к достижению указанной в программе глобальной цели. Несомненно, что противоречий между данными документами быть не может, они дополняют друг друга.

Анализ программных документов и избирательных программ политических партий позволил показать обзор перспективных ниш региональных направлений международного сотрудничества. Вне зависимости от партийной идеологии и видения дальнейшего вектора развития внешнеполитического курса государства логичной закономерностью выступает выявление в них первоочередных проблем в данной сфере. Контент-анализ партийной программатики продемон-

стрировал, что политические партии Российской Федерации в региональном аспекте внешнеполитического взаимодействия отдают приоритет следующим направлениям: сотрудничество со странами СНГ («Родина», «Коммунисты России», «Пенсионеры России», «Яблоко», КПРФ, «ПАРНАС», «Единая Россия»), Ближнего Востока («Коммунисты России», «Единая Россия»), Дальнего Востока («Коммунисты России», «Яблоко»), Северной Америки («ПАРНАС», «Яблоко»), Южной Америки («Коммунисты России»), АСЕАН («Патриоты России»), БРИКС («Коммунисты России», «Патриоты России»), ЕС («ПАРНАС», «Патриоты России», «Партия Роста», «Яблоко»), НАТО («Коммунисты России», «Яблоко», КПРФ, «ПАРНАС»), ШОС («Патриоты России»), регионами Арктики («Родина») и Антарктики («Яблоко») (рис. 3).

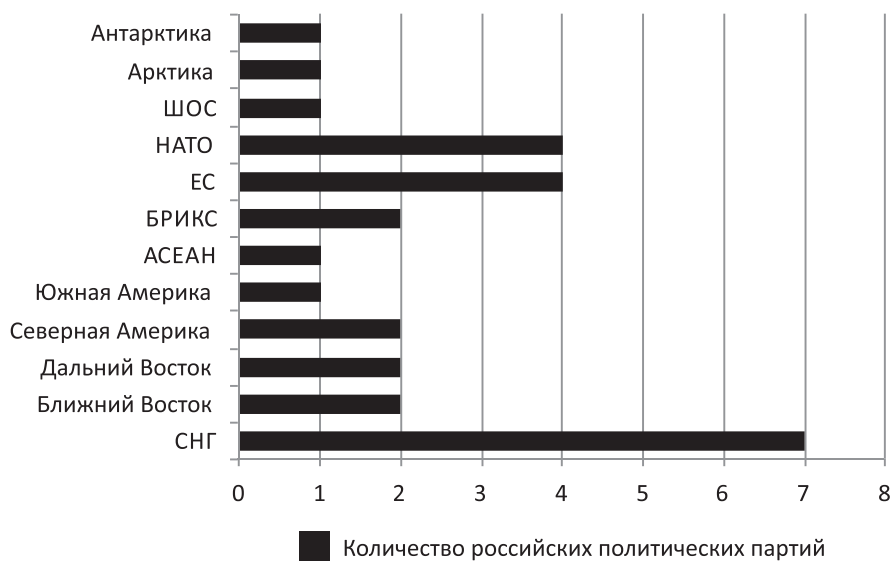


Рис. 3. Региональные приоритеты политических партий Российской Федерации на мировой арене / Fig. 3. Regional priorities of Russia's political parties on the global environment

Представленная диаграмма отражает не предлагаемые партиями механизмы реализации того или иного регионального приоритета, а скорее, наличие заинтересованности в определенной проблематике. Например, неудивителен акцент на сотрудничестве со странами СНГ в ракурсе общей международной обстановки. Значительное внимание концентрируется на российско-украинских взаимоотношениях, а также производных вопросах, возникающих под давлением различных политических сил.

Качественные и количественные характеристики региональных приоритетов российских партий в сфере внешней политики демонстрируют точечный интерес парламентских и непарламентских партий к различным аспектам международного взаимодействия глобального и регионального уровней в среднесрочной и долгосрочной перспективах (табл.).

Предлагаемые меры и акцентированные региональные направления внешней политики России в программных документах политических партий Российской Федерации /
Proposed actions and regional focus areas of the Russian foreign policy as proposed in the policy documents of political parties in the Russian Federation

Политическая партия	Межгосударственное сотрудничество	Региональное сотрудничество	Взаимодействие с международными организациями и объединениями
1	2	3	4
«Единая Россия»	Выполнение Киевском Минских соглашений	Признание Крыма частью Российской Федерации; борьба с терроризмом на Ближнем Востоке	Координирующая роль ООН
КПРФ	Сближение России, Белоруссии, Украины и Казахстана	Евразийская интеграция со странами бывшего СССР	НАТО как угроза безопасности; выход из ВТО
ЛДПР	–	Положительный эффект от санкций	–
«Справедливая Россия»	–	–	–
«Родина»	–	Освоение Арктики; Евразийская интеграция с территориями, входившими в Российскую империю	–
«Гражданская платформа»	–	–	–
«Коммунисты России»	Сотрудничество с Китаем, КНДР, Сербией, Вьетнамом, Сирией, Венесуэлой, Кубой	Евразийская интеграция со странами бывшего СССР	Взаимодействие с БРИКС; НАТО как угроза безопасности
«Пенсионеры России»	–	Евразийская интеграция со странами бывшего СССР	–
«Яблоко»	Сотрудничество с США, Индией, Японией, Южной Кореей; возврат прежних границ Украины; проведение выборов в Донецке и Луганске по законам Украины; Китай как потенциальная угроза	Евразийская интеграция со странами бывшего СССР; прекращение поддержки Россией «сепаратизма» в странах СНГ; выстраивание позиции по Ирану на основе согласования интересов постоянных членов СБ ООН	Сотрудничество с НАТО; сотрудничество с ЕС; воссоздание «Большой восьмерки»

1	2	3	4
«Патриоты России»	–	Извлечение уроков из ошибок, допущенных в ходе взаимодействия со странами бывшего СССР	Взаимодействие с БРИКС, ШОС, ЕС, АСЕАН
«ПАРНАС»	Сотрудничество с США, Канадой; возврат прежних границ Украины; проведение выборов в Донецке и Луганске по законам Украины	Прекращение поддержки Россией «сепаратизма» в странах СНГ; признание «аннексии» Крыма Россией	Сотрудничество с НАТО; вступление в ОЭСР; сотрудничество с ЕС
«Гражданская сила»	–	Противостояние западной пропаганде	–
«Партия Роста»	–	Перезагрузка отношений с Западом	–
«Зеленые»	–	–	–

Таким образом, девять политических партий из четырнадцати в своих программных документах попытались сформулировать проблемы и основные задачи России на международной арене. Любопытно, что политические партии, получившие места в парламенте страны, максимально лаконично обозначили свои позиции: либо оценивая современные процессы в русле солидарности с политикой органов государственной власти, в том числе в части существующих мероприятий и механизмов в рамках международной проблематики, либо полностью разделяя отстаиваемый Россией курс. К примеру, партия «Справедливая Россия», несмотря на открытый протест в отношении «Единой России», поддержала политику Президента РФ во внешних делах.

Следует отметить, что в основном российские партии выступают за сохранение существующего внешнеполитического курса; абсолютное меньшинство излагает противоположные взгляды.

В частности, в предвыборных программах Партии народной свободы «ПАРНАС» и политической партии «Яблоко» периода избирательной кампании 2016 года прослеживается антагонистический подход по ряду направлений проводимой Российской Федерацией внешней политики. Центральное место здесь занимает совокупность мнений по вопросам воссоединения Крыма с Россией, ситуации в Донецке и Луганске, взаимоотношений с Украиной. В предлагаемых этими партиями способах решения обозначенных задач прослеживаются прозападные установки. Партия «ПАРНАС» выступает за возврат к прежним государственным границам Украины, а партия «Яблоко» настаивает на «незаконности» проведенного референдума в Крыму. С их точки зрения, Донецкая и Луганская Республики по-прежнему являются неотъемлемой частью Украины.

Наиболее радикальными можно признать высказывания представителей партии «ПАРНАС». Например, ее лидер, М. Касьянов, в интервью Русской

службе «Голоса Америки» безапелляционно заявил, что действиям Москвы в отношении Киева нет оправдания и что в развитии событий в Украине по пути противостояния и насилия виновато российское руководство¹. Позиция партии «Яблоко» чуть более гибкая. Ее председатель Э. Слабунова говорит об «аннексии части территории суверенного государства в виде присоединения Крыма к России», но не призывает к возврату Крыма Украине. Также Э. Слабунова поясняет, что в сложившейся ситуации партия «Яблоко» считает одним из высших приоритетов безопасность жителей полуострова и настаивает на проведении международной конференции по Крыму для выработки согласованного плана по решению проблемы «справедливым и законным путем»².

Подтверждением прозападного настроя партии «ПАРНАС» служат и другие акцентируемые им региональные приоритеты внешней политики. Это в первую очередь тесное сотрудничество с НАТО и ЕС. Лидер партии, М. Касьянов, в феврале 2016 года выступал за партнерство с НАТО и даже членство России в этой организации³.

В противовес позиции партии «ПАРНАС» «Коммунисты России» и «КПРФ» открыто заявляют, что расценивают Североатлантический блок как потенциальную угрозу. «Партия роста» занимает более сдержанную позицию, не отрицая возможности диалога с НАТО, но при условии перезагрузки отношений с Западом. Схожая ситуация складывается по вопросу сотрудничества с Европейским Союзом. Так, рассматривать ЕС как потенциального союзника и выгодного партнера согласны «ПАРНАС» и «Патриоты России». «Гражданская сила» призывает противостоять западной пропаганде.

В декабре 2016 года делегация «ПАРНАС» во главе с М. Касьяновым поддержала продление антироссийских санкций, введенных Европейским Союзом, а также в рамках ежегодного съезда европейской партии «Альянс либералов и демократов во имя Европы» в Варшаве участвовала в принятии резолюции, критикующей воссоединение России и Крыма⁴. Примечательно, что парламентская партия ЛДПР также рассматривает антироссийские санкции как положительное явление. Однако для ЛДПР ограничительные меры – это импульс для дальнейшего экономического развития страны и поиска новых партнеров, а для «ПАРНАСа» – вполне законные контрмеры, предпринятые западными странами для противодействия России на международной арене и влекущие дестабилизацию российской экономики.

¹ Путин несет ответственность за то, что случился Майдан [Электронный ресурс] // Партия народной свободы. URL: <https://parnasparty.ru/opinion/240> (дата обращения: 23.06.2018).

² «Яблоко» раздора. Крым немножечко наш [Электронный ресурс] // Крым. Реалии. 2016. 1 марта. URL: <https://ru.krymr.com/a/27583067.html> (дата обращения: 26.06.2018).

³ Нынешние чиновники не могут управлять страной, они раздают своим друзьям и родственникам места во властных структурах [Электронный ресурс] // Партия народной свободы. URL: <https://news.parnasparty.ru/news/163> (дата обращения: 01.01.2018).

⁴ ПАРНАС проголосовал за антироссийские санкции [Электронный ресурс] // Взгляд. Деловая газета. 2016. 6 дек. URL: <https://vz.ru/news/2016/12/6/847832.html> (дата обращения: 06.07.2018).

Сравнительный анализ выявил заинтересованность политических партий, претендовавших в 2016 году на получение парламентского статуса, во внешнеполитических действиях Российской Федерации в различных сферах и на многих направлениях. Помимо традиционных направлений (страны СНГ, ЕС, НАТО), российские партии проявляют значительный интерес к ближневосточному направлению, в частности к сирийской проблеме. Позиция по ней дифференцируется на проправительственную и антиправительственную (либеральную). Подчеркнем, что лишь четыре политические партии не обратились к данной проблематике в своих программных документах и в своей деятельности: «Гражданская Платформа», «Партия Роста», «Зеленые», «Гражданская сила».

КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Родина», «Коммунисты России», «Пенсионеры России», «Патриоты России» разделяют позицию «партии власти» и политику Российской Федерации по Сирии. Так, «Коммунисты России», помимо публичных заявлений, 11 апреля 2017 года в г. Казани организовали пикет, призывая нашу страну и лично Верховного главнокомандующего В. Путина поддержать Сирию всеми возможными способами⁵.

Противоположной позиции, прежде всего по вопросу поддержки сирийского правительства, придерживаются политические партии «Яблоко» и «ПАРНАС». Так, партия «Яблоко» организовала кампанию «Время вернуться домой», в ходе которой было собрано 107 тыс. подписей в поддержку предложения о выводе российских войск из Сирии⁶.

Итак, региональные приоритеты внешнеполитической деятельности Российской Федерации определяются политическими партиями в контексте совокупности происходящих событий на мировой арене и реакции на них органов власти. Несмотря на то, что каждая политическая партия индивидуальна, в их предложениях по урегулированию внешнеполитических проблем прослеживаются некоторые закономерности – как в формулировании целей и задач внешней политики, так и в механизмах воздействия на характер внешнеполитической обстановки. Поддержка существующего государственного курса по всем или большинству вопросов – наиболее популярная позиция большинства политических партий Российской Федерации, участвовавших в избирательной кампании 2016 года.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональные приоритеты, закрепленные в программных и предвыборных документах, заявлениях и инициативах представителей политических партий Российской Федерации в ходе избирательной кампании 2016 года отражают актуальные тенденции развития современной мировой геополити-

⁵ *Коммунисты России против Американской агрессии в Сирии!* [Электронный ресурс] // Коммунистическая партия Коммунисты России. 2017. 24 мая. URL: <http://kr16.ru/news/1109-kommunisty-rossii-protiv-amerikanskoj-agressii-v-sirii.html> (дата обращения: 06.07.2018).

⁶ «Яблоко» и половина российского общества считают, что России надо заканчивать операцию в Сирии – Явлинский [Электронный ресурс] // Яблоко. 2017. 21 сент. URL: <https://www.yabloko.ru/news/2017/09/21> (дата обращения: 07.07.2018).

ческой ситуации. Заметный интерес политических партий к внешнеполитическим явлениям, хотя и уступающий их внутривнутриполитическим установкам, затрагивает сферы, принципиально важные для дальнейшего развития государства и укрепления международного положения России.

Детальное изучение позиций различных политических партий в разрезе их программ и различных инициатив показало, что максимальный интерес у них вызывают следующие сюжеты: воссоединение Крыма с Россией; политическая обстановка в Украине и на Донбассе; санкции, введенные Евросоюзом против России; действия НАТО; сирийский вопрос. Несомненно, эти закономерности являются вполне логическими последствиями политических решений различных акторов международных отношений и реакции Москвы. На наш взгляд, именно положительная динамика в плане укрепления позиций, повышения престижа и улучшения имиджа Российской Федерации на международной арене позволили политическим партиям, имеющим различные подходы к выстраиванию внутренних приоритетов и механизмов регулирования внутригосударственных процессов, выступать за продолжение проводимого властью внешнеполитического курса. Однако следует заметить, что ряд альтернативных предложений (например, по активизации евразийской интеграции) в первую очередь партий, воспринимающихся общественностью в качестве представителей «народно-патриотических сил», идет вразрез с официальным курсом и не получает одобрения высшего политического руководства. Особенностью политической системы Российской Федерации является незначительное представительство таких партий в Государственной Думе, что не позволяет добиться реализации их внешнеполитических идей. В свою очередь позиции партий «несистемной оппозиции» в области внешней политики не находят широкой социальной поддержки и воспринимаются, скорее, как маргинальные.

Несмотря на обоснованные различия в определении приоритетов внешнеполитического взаимодействия, главных целей и задач России на международной арене и усиливающиеся разногласия по некоторым вопросам внутренних преобразований, можно предположить, что в среднесрочной перспективе совокупность мнений ведущих политических партий по содержательному наполнению внешней политики Российской Федерации кардинально не изменится. Вероятнее всего, она будет лишь корректироваться, если сохранится потребность во внутригосударственном политическом консенсусе и взаимодополняемости исполнительных и законодательных органов государственной власти.

Библиографический список

Бахлов И. В., Бахлова О. В. Региональная политика как компонент стратегии пространственного развития России: позиции парламентских партий // Социально-политические науки. 2018. № 2. С. 45–49.

Болховитина Т. С. Политическое участие внепарламентских партий в избирательной кампании 2016: сравнительный расклад // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2016. № 3. С. 3–9.

Вилков А. А. Особенности участия оппозиции в политической жизни современной России в условиях обострения международных отношений // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека: материалы VIII Междунар. научн.-практ. конф. аспирантов, преподавателей, практ. работников / Отв. ред. Г. Н. Комкова. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2015. С. 27–31.

Вилков А. А. Эволюция российской многопартийности после выборов 2016 года // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2017. Т. 17, № 1. С. 62–69. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-62-69.

Гантер Р., Даймонд Л. Виды политических партий: Новая типология / Пер. с англ. А. Першуткина // Политическая наука. 2006. № 1. С. 54–60.

Головченко А. В. Инверсия оппозиционного статуса партии «ЯБЛОКО» в условиях обострения международных отношений // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2016. Т. 16, № 2. С. 196–200. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-2-196-200.

Головченко А. В. Особенности участия РОДП «Яблоко», «Партия народной свободы» (ПАРНАС) и «Партия Роста» в предвыборных кампаниях 2016 г.: итоги и перспективы // Южно-российский журнал социальных наук. 2017. Т. 18, № 1. С. 45–55.

Гусева К. А. Состояние современной российской избирательной системы // Молодежь и наука: реальность и будущее: материалы X Междунар. науч.-практ. конф. В 2-х т. Т. II. Экономические науки. Юридические науки / Редкол. Т. Н. Рябченко, Е. И. Бурьянова. Невинномысск: НОУ ВПО «Невинномысский институт экономики, управления и права», 2017. С. 321–323.

Давыдова В. И., Сенцов А. Э. Особенности выражения концепта будущего в политической платформе партии «Единая Россия» // Молодой ученый. 2015. № 7. С. 527–530.

Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. Л. А. Зиминой. М.: Акад. Проект, 2018. 544 с.

Емкова Е. Ю. Идейные и программные установки КПРФ и «Справедливой России» в современных условиях // Вестник Башкирского университета. Философия, социология, культурология и политология. 2014. № 4. С. 1516–1519.

Жилыев А. В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Омск: Омская акад. Мин-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2016. 89 с.

Зульцбах В. Основы образования политических партий / Пер. с нем. И. Гиляровой. М.: Европа, 2006. 291 с.

Козырев М. С. Социальное окружение современной российской правящей элиты (по материалам публикаций представителей политических партий «Единая Россия») // Вестник Пермского университета. Философия. Психология. Социология. 2017. № 4. С. 622–631. DOI: 10.17072/2078-7898/2017-4-622-631.

Курочкин А. В. Политическая партия как участник парламентской деятельности (правовые аспекты) // В мире научных открытий. 2014. № 1. С. 362–368.

- Липсет С. М. Неизбывность политических партий / Пер. с англ. А. Н. Кулика // Политическая наука. 2006. № 1. С. 14–26.
- Мейер М. М. Выборы в Государственную Думу в 2016 г. // Власть. 2016. № 6. С. 30–35.
- Нагорная М. С., Рогозина О. А. Особенности организации выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва // Вестник Совета молодых ученых и специалистов Челябинской области. 2016. Т. 1, № 4. С. 12–16.
- Никифоров А. Ю. Воссоединение Крыма глазами политических партий РФ // Государство будущего: актуальные проблемы социально-экономического и политико-правового развития: сб. стат. по материалам III Междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. Э. С. Гареева. Уфа: Уфим. гос. нефтяной техн. ун-т, 2016. С. 218–222.
- Редченко Д. В. Присоединение Крыма к России в 2014 г.: позиция российской объединенной демократической партии «Яблоко» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2017. Т. 17, Вып. 2. С. 216–222.
- Саква Р. Партия и власть в современной России: между представительством и мобилизацией / Пер. с англ. К. Пиковской, Ю. Г. Коргунюка // Политическая наука. 2015. № 1. С. 60–72.
- Сальшин А. А. Особенности функционирования парламентских и непарламентских партий в современной России: сравнительный анализ // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества / Отв. ред. В. Л. Чепляев. Саратов: Поволж. ин-т управления имени П. А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2016. С. 41–42.
- Сергеев Д. Б. Перспективы совершенствования избирательного законодательства // Вестник Бурятского государственного университета. Педагогика. Филология. Философия. 2015. № 2. С. 163–166.
- Татаркин В. Е. Вопросы внешней политики в предвыборных программах политических партий современной России // Среднерусский вестник общественных наук. Серия: Политология. 2017. Т. 12, № 2. С. 109–115.
- Шерягин Е. А. Партии в современной России: положение в политической системе // Социум и власть. 2016. № 3. С. 55–60.
- Allison R. Russia and the Post-2014 International Legal Order: Revisionism and Realpolitik // International Affairs. 2017. Vol. 93, № 3. P. 519–543. DOI: 10.1093/ia/iix061.
- Casal Bertoa F., Enyedy Z. Party System Closure and Openness: Conceptualization, Operationalization and Validation // Party Politics. 2014. Vol. 22, № 3. P. 265–277. DOI: 10.1177/1354068814549340.
- Greene S. A. Running to Stand Still: Aggressive Immobility and the Limits of Power in Russia // Post-Soviet Affairs. 2018. Vol. 34, № 5. P. 333–347. DOI: 10.1080/1060586X.2018.1500095.
- Hedberg M. The Target Strikes Back: Explaining Countersanctions and Russia's Strategy of Differentiated Retaliation // Post-Soviet Affairs. 2018. Vol. 34, № 1. P. 35–54. DOI: 10.1080/1060586X.2018.1419623.

Hug S. Altering Party Systems: Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001. 212 p.

Krol G. Legislative Performance of the Russian State Duma: The Role of Parliament in an Authoritarian Regime // East European Politics. 2017. Vol. 33, № 4. P. 450–471. DOI: 10.1080/21599165.2017.1346504.

Laverty N. The “Party of Power” as a Type // East European Politics. 2015. Vol. 31, № 1. P. 71–87. DOI: 10.1080/21599165.2014.983088.

Robertson G. Political Orientation, Information and Perceptions of Election Fraud: Evidence from Russia // British Journal of Political Science. 2017. Vol. 47, № 3. P. 589–608. DOI: 10.1017/S0007123415000356.

Ziegler C. E. Russia on the Rebound: Using and Misusing the Responsibility to Protect // International Relations. 2016. Vol. 30, № 3. P. 346–361. DOI: 10.1177/0047117816659590.

Информация об авторе

Уляшкина Екатерина Григорьевна – аспирант кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева», 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, 68, заместитель начальника управления поддержки ТОСЭР, предпринимательства и торговли администрации Рузаевского муниципального района Республики Мордовия, 431440, Россия, г. Рузаевка, ул. Ленина, 61

ORCID: 0000-0003-4670-003X

ResearcherID: H-4083-2018

Электронный адрес: katerina.ulyashkina@yandex.ru.

Статья получена 28 декабря 2018 года

UDC 327.3(470+571)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-24-43

REGIONAL PRIORITIES OF RUSSIA'S FOREIGN POLICY IN POLICY DOCUMENTS AND INITIATIVES OF POLITICAL PARTIES

Ekaterina G. Uliashkina

National Research Mordovia State University, 68 Bolshevistskaya str., Saransk, 430005, Russia

Administration of the Ruzaevsky Municipal District of the Republic of Mordovia, 61 Lenina str., Ruzaevka, 431440, Russia

ORCID: 0000-0003-4670-003X

ResearcherID: H-4083-2018

E-mail: katerina.ulyashkina@yandex.ru

For citation:

Uliashkina, E. G. (2019), "Regional Priorities of Russia's Foreign Policy in Policy Documents and Initiatives of Political Parties", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 24–43, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-24-43.

Introduction. Many of the current challenges are regional in terms of origin and localization, and this makes it necessary, in the context of indivisibility of domestic and foreign policy, to have a clear idea of primary goals and aims of the state as well as the methods of their implementation, at least in key regions, if not worldwide. Political parties, designed to convey the position of citizens to the ruling elite, can contribute to the formation or adjustment of the foreign policy priorities system by fixing their own expectations and the public request for certain actions.

Aims. Comparative analysis of program positions and proposals of the Russian political parties that ran the 2016 parliamentary election campaign, looking at raising efficiency of regional vectors of modern Russia's foreign policy.

Methods. The research is based on the methods of document analysis, comparative analysis, charting. Their combination made it possible to show the content and specificity of party positions on the priority regional directions of the state foreign policy, the dynamics and the degree of agreement on the main regional issues.

Results. The positions of Russian political parties on the content and regional priorities of the current state foreign policy have been systematized and described. The research revealed a predominantly positive assessment of the foreign policy pursued by the top leadership of the country.

Conclusion. The activities of political parties primarily affect the plane of internal political processes and phenomena. At present they are increasingly turning to international issues, combining the party ideology lines with and the commitment to the values of patriotism, based on the interests of Russia. The proposals formulated by the Russian parties on the regional directions of Russia's foreign policy generally reflect the trends of the official discourse and are correlated with the actions of the Russian Federation in the international arena, but are more emotional and often declarative in nature, dictated by the requirements of political expediency.

Keywords: foreign policy; election campaign; political parties; party programatics; regional priorities; Russian Federation

References

Bakhlov, I. V. and Bakhlova, O. V. (2018), "Regional policy as a component strategies for Russia's spatial development: positions of parliamentary parties", *Sociopolitical Sciences*, no. 2, pp. 45–49.

Bolhovitina, T. S. (2016), "Political participation of non-parliamentary parties in the election campaign 2016: a comparative analysis", *Izvestiya Tula State University. Humanitarian Sciences*, no. 3, pp. 3–9.

Vilkov, A. A. (2015), "Special aspects of opposition participation in political life of modern Russia in the conditions of aggravation international relations",

in Komkova, G. N. (ed.), *Vzaimodejstvie institutov vlasti i obshchestva v sfere zashchity prav cheloveka: materialy VIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferencii aspirantov, prepodavatelei, prakticheskikh rabotnikov* [Interaction of institutions of power and society in the field of human rights protection: proceedings of the VIII international scientific and practical conference of postgraduates, professors, practitioners], Publishing House "Saratovskii istochnik", Saratov, Russia, pp. 27-31.

Vilkov, A. A. (2017), "The evolution of the Russian multi-party system after elections-2016", *Izvestia of Saratov University. New Series. Series: Sociology. Politology*, vol. 17, no. 1, pp. 62–69, doi: 10.18500/1818-9601-2017-17-1-62-69.

Gunther, R. and Diamond, L. (2006), "Species of political parties: A new typology", Translated by Pershutkin, A., *Political Science*, no. 1, pp. 54–60.

Golovchenko, A. V. (2016), "Inversion of the oppositional status of the Yabloko Party in the context of strained international relations", *Izvestia of Saratov University. New Series. Series: Sociology. Politology*, vol. 16, no. 2, pp. 196–200, doi: 10.18500/1818-9601-2016-16-2-196-200.

Golovchenko, A. V. (2017), "Features of the participation of the Yabloko party, the People's Freedom Party (PARNAS) and the Party of Growth in the election campaigns of 2016: Results and prospects", *South Russian Journal of Social Sciences*, vol. 18, no. 1, pp. 45–55.

Guseva, K. A. (2017), "The position of the modern Russian electoral system", in Ryabchenko, T. N. and Bur'yanova, E. I. (ed.), *Molodezh' i nauka: real'nost' i budushchee. Materialy X Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. V 2-kh tomakh. Tom II. Ekonomicheskie nauki. Yuridicheskie nauki* [Youth and science: Reality and future. Materials of the X international scientific-practical conference. In 2 parts. Part II. Economics. Jurisprudence], Nevinnomyssky Institute of Economics, Management and Law, Nevinnomyssk, Russia, pp. 321–323.

Davydova, V. I. and Sentsov, A. E. (2018), "Features of the future concept expression in the Party "United Russia" political platform", *Molodoi uchenyi*, no. 7, pp. 527–530.

Duverger, M. (2018), *Politicheskie partii* [Les Partis Politiques], Translated by Zimina, L. A., *Academicheskii proekt*, Moscow, Russia.

Emkova, E. Yu. (2014), "Ideological and program bases of the Communist Party of the Russian Federation and "A Just Party" in modern conditions", *Vestnik Bashkirskogo universiteta. Philosophy, Sociology, Culture Studies and Political Science*, no. 4, pp. 1516–1519.

Zhilyaev, A.V. (2016), *Izbratel'noe pravo i izbratel'nyi protsess v Rossijskoi Federacii* [Electoral law and electoral process in the Russian Federation], Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Omsk, Russia.

Sulzbach, W. (2006), *Osnovy obrazovaniya politicheskikh partii* [Die Grundlagen Der Politischen Parteibildung], Translated by Gilyarova, I., Publishing House "Europe", Moscow, Russia.

Kozyrev, M. S. (2017), "The social environment of the modern Russian ruling elite (Based on publications of representatives of the political party "United Russia")", *Vestnik Permskogo universiteta. Filosofiya. Psihologiya. Sotsiologiya*, no. 4, pp. 622–631, doi: 10.17072/2078-7898/2017-4-622-631.

- Kurochkin, A. V. (2014), "Political party as a subject of parliamentary activities (legal aspects)", *Siberian Journal of Life Sciences and Agriculture*, no. 1, pp. 362–368.
- Lipset, S. M. (2006), "The indispensability of political parties", Translated by Kulik, A. N., *Political Science*, no. 1, pp. 14–26.
- Meyer, M. M. (2016), "Russian State Duma elections 2016", *The Power*, no. 6, pp. 30–35.
- Nagornaya, M. S. and Rogozina, O. A. (2015), "Features of the organization and elections to the State Duma of Federal Assembly of Russia of the VII convocation", *Vestnik Soveta molodykh uchenykh i spetsialistov Chelyabinskoi oblasti*, vol. 1, no. 4, pp. 12–16.
- Nikiforov, A. Yu. (2016), "The reunification of the Crimea through the eyes of the political parties of the Russian Federation", in Gareev, E. S. (ed.), *Gosudarstvo budushchego: aktual'nye problemy sotsial'no-ekonomicheskogo i politiko-pravovogo razvitiya: sbornik statei po materialam III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [The state of the future: actual problems of socio-economic and political-legal development. A collection of articles on materials of the III international scientific-practical conference], Ufa State Petroleum Technological University, Ufa, Russia, pp. 218–222.
- Redchenko, D. V. (2017), "The accession of the Crimea to Russia in 2014: The position of the Russian United Democratic Party "Yabloko", *Izvestia of Saratov University. New Series. Series: History. International Relations*, vol. 17, no. 2, pp. 216–222.
- Sakwa, R. (2015), "Party and power: Between representation and mobilization in contemporary Russia", Translated by Pikovskaya, K. and Korgunyuk, Yu. G., *Political Science*, no. 1, pp. 60–72.
- Sal'shin, A. A. (2016), "Features of the parliamentary and non-parliamentary parties functioning in the contemporary Russia: Comparative analysis", in Chep-lyayev, V. L., *Sovremennye problemy vzaimodejstviya rossiiskogo gosudarstva i obshchestva* [Modern problems of the Russian state and society interaction], Povolzhsky Institute of Management named after P. A. Stolypin – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Saratov, Russia, pp. 41–42.
- Sergeev, D. B. (2015), "Prospects of improving the electoral legislation", *Scientific Journals of Buryat State University. Pedagogy. Philosophy. Philology*, no. 2, pp. 163–166.
- Tatarkin, V. E. (2017), "Foreign policy issues in the election programs of political parties of modern Russia", *Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 12, no. 2, pp. 109–115.
- Sheryagin, E. A. (2016), "Parties in modern Russia: Situation in political system", *Society and Power*, no. 3, pp. 55–60.
- Allison, R. (2017), "Russia and the post-2014 international legal order: Revisionism and Realpolitik", *International Affairs*, vol. 93, no. 3, pp. 519–544, doi: 10.1093/ia/iix061.
- Casal Bertoa, F. and Enyedy, Z. (2014), "Party system closure and openness: Conceptualization, operationalization and validation", *Party Politics*, vol. 22, no. 3, pp. 265–277, doi: 10.1177/1354068814549340.

Greene, S. A. (2018), "Running to stand still: Aggressive immobility and the limits of power in Russia", *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 5, pp. 333–347, doi: 10.1080/1060586X.2018.1500095.

Hedberg, M. (2018), "The target strikes back: Explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation", *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 1, pp. 35–54, doi: 10.1080/1060586X.2018.1419623

Hug, S. (2001), *Altering party systems: Strategic behavior and the emergence of new political parties in western democracies*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, USA.

Krol, G. (2017), "Legislative performance of the Russian State Duma: The role of parliament in an authoritarian regime", *East European politics*, vol. 33, no. 4, pp. 450–471, doi: 10.1080/21599165.2017.1346504.

Laverty, N. (2015), "The "party of power" as a type", *East European politics*, vol. 31, no. 1, pp. 71–87, doi: 10.1080/21599165.2014.983088.

Robertson, G. (2017), "Political orientation, information and perceptions of election fraud: Evidence from Russia", *British Journal of Political Science*, vol. 47, no. 3, pp. 589–608, doi: 10.1017/S0007123415000356.

Ziegler, C. E. (2016), "Russia on the rebound: Using and misusing the responsibility to protect", *International Relations*, vol. 30, no. 3, pp. 346–361, doi: 10.1177/0047117816659590.

Received December 28, 2018



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК: 336.02:346.548:332.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73

ФИНАНСОВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

О. Б. ГАНИН

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
Пермь, Россия

М. В. ШЛЯПИНА

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
Пермь, Россия

Для цитирования:

Ганин О. Б., Шляпина М. В. Финансовые показатели экономической безопасности региона как элемент системы оценки эффективности деятельности органов власти субъекта Федерации (на примере Пермского края) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 44–73. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73.

Введение: существующая практика оценки эффективности исполнительных органов государственной власти свидетельствует о том, что местный и региональный уровни не имеют четкой проработки и взаимосвязи между собой. Актуальность поставленной проблемы состоит в том, что на сегодняшний день отсутствуют единые методологические подходы к формированию системы показателей, ориентированной на достижение стратегических целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом его особенностей.

Цель: выделить ключевые показатели уровня развития региона, которые целесообразно включить в систему оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации.

Методы: в статье на основании проведенных статистических исследований и публикаций по вопросам методологии оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации предложен авторский подход к перечню показателей оценки эффективности региональных органов власти на примере Пермского края.

Результаты: в результате изучения всего многообразия показателей социально-экономического развития, их многоуровневости и иерархичности был сформирован комплекс необходимых показателей, отражающих как отраслевые направления деятельности, так и консолидированные индикаторы уровня развития конкретных территорий. Часть этих

показателей может быть отнесена к показателям экономической безопасности региона, оказывающих существенное влияние на устойчивость его экономического роста, и рекомендована для оценки эффективности деятельности региональных органов власти.

Выводы: в рамках настоящего исследования был сделан акцент на финансовых показателях социально-экономического развития региона, отражающих эффективность использования наиболее ликвидного ресурса – региональных финансов. Эти показатели результативности могут быть рекомендованы и использованы при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. Они отражают состояние и динамику развития экономики региона, целесообразность и обоснованность распределения и использования финансовых ресурсов, а также позволяют выявить существующие угрозы и перспективные направления развития в отраслевом разрезе. Результат такой оценочной деятельности – повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти, положительная динамика основных социально-экономических показателей, которые потенциально способны воздействовать на повышение качества жизни населения региона.

Ключевые слова: оценка эффективности деятельности; социально-экономическое развитие; экономическая безопасность; финансовые показатели; финансовый потенциал; бюджетный потенциал; финансовые ресурсы; качество жизни; устойчивое развитие

ВВЕДЕНИЕ

Устойчивое социально-экономическое развитие региона является основной задачей деятельности регионального правительства. Этот процесс подразумевает качественное улучшение социальной и экономической сферы без ущерба для экологической составляющей с целью повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на данной территории. Таким образом, изменение качества жизни населения на конкретной территории можно считать интегральным показателем для оценки эффективности деятельности правительства региона. Исходя из этого, совокупность критериев оценки эффективности работы по управлению регионом должна обуславливаться влиянием на этот интегральный показатель.

При этом стоит отметить, что критерии оценки необходимо формировать в рамках федеральных стандартов, но с учетом особенностей регионального и муниципального уровня развития и управления в соответствии со стратегическими ориентирами экономической политики государства в целом. В связи с этим критерии и показатели оценки эффективности работы исполнительных органов власти регионального уровня должны иметь четкую формулировку, соотноситься с целями социально-экономического развития региона в целом и его отдельных территорий (агломераций, локальных экономических районов), носить долгосрочный характер, ориентироваться не только на конечный результат, выраженный в числовом значении, но и на качество процесса достижения поставленной цели.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

На сегодняшний день сложилось множество подходов и трактовок к понятию «экономическая безопасность». На законодательном уровне в 2017 году была утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Феде-

рации на период до 2030 года. Этому вопросу посвящены труды С. Ю. Глазьева и В. В. Локосова (Глазьев и Локосов, 2012), Л. И. Абалкина (Абалкин, 1994), В. К. Сенчагова (Сенчагов, 2002), И. О. Ганина и М. Н. Руденко (Ганин и Руденко, 2016) и др. В изданиях указанных авторов раскрываются ключевые понятия, а также методы оценки показателей экономической безопасности. Авторы связывают экономическую безопасность с процессом социально-экономического развития и, как следствие, со стабилизацией и повышением уровня и качества жизни населения, что является основной задачей деятельности органов власти.

Проблема эффективности деятельности государственных органов управления регионального уровня достаточно актуальна, что подтверждают многочисленные публикации по данной тематике. К этой проблеме обращались А. Х. Жилиев (Жилиев, 2012), Т. Н. Воробьева (Воробьева, 2017), Н. Я. Синицкая (Синицкая, 2006), А. И. Татаркин (Татаркин, 2012), Н. С. Давыдова (Давыдова, 2015) и др.

Кроме того, в ходе исследования был проанализирован ряд документов, посвященных этому вопросу: указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 года № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»; постановление Законодательного Собрания Пермского края от 22 сентября 2011 года № 2868 «Об утверждении показателей результативности деятельности Правительства Пермского края»; постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 декабря 2011 года № 3046 «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2016 года»¹ и ряд других.

Особое место в системе социально-экономических показателей занимают финансовые индикаторы. Такое направление нашло свое отражение в работах С. В. Зенченко (Зенченко, 2008), Л. И. Розановой (Розанова, 2014), И. А. Васильевой, А. В. Яковлевой и А. Н. Николаевой (Васильева и др., 2015), А. А. Куклина, С. Е. Шипицыной и К. С. Наслунга (Куклин др., 2016), а также М. В. Васильевой (Васильева, 2006).

Безусловно, актуальность рассматриваемой проблемы отражают иностранные информационные источники. Особый интерес вызывает Индекс экономической безопасности (ESI), представляющий собой новый, комплексный показатель экономической безопасности, учитывающий колебания доходов

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 14.11.2017 № 548. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/#ixzz5SwG7CE1r> (дата обращения: 18.09.2018); Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 28.04.2008 № 607. URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-28042008-n-607/> (дата обращения: 18.09.2018); Об утверждении показателей результативности деятельности Правительства Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Законодательного собрания Пермского края от 22.09.2011 № 2868. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911534221> (дата обращения: 18.09.2018); О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2016 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430522243> (дата обращения: 18.09.2018).

населения, незапланированные расходы, финансовые накопления и связанные с этим риски (Hacker et al., 2014); взаимосвязь социальных и финансовых показателей в период неопределенности (Harlan and Wilson, 1978; O'Hara and Sicignano, 1985; Dilip, 1986; Johnston and Battaile, 2000; Mattern, 2002; Visano, 2006; Management..., 2014) и другие исследования, способствующие структуризации основных показателей оценки социально-экономического развития, а также эффективности деятельности региональных органов власти (Lehrke, 2014).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

«Сквозной» характер оценки эффективности деятельности органов управления на всех уровнях власти (от федерального до местного) должен обеспечиваться прозрачностью подходов к оценке результатов деятельности, доступностью, актуальностью и публичностью официальных данных, а также единой методологической базой для расчета как отдельных оценочных показателей, так и критериев оценки эффективности деятельности структур управления на местном, региональном и федеральном уровнях. При этом следует отметить, что с учетом такого интегрального показателя оценки эффективности деятельности регионального правительства, как «качество жизни», планирование целей социально-экономического развития, а также результирующих показателей должно происходить «снизу – вверх», а не наоборот – «спускаться» с федеральной ступени управления. Эффективность управленческой деятельности оценивается с точки зрения прямого соответствия значениям, заданным верхними эшелонами власти. Однако зачастую не учитываются особенности территориального развития, институциональной структуры и внутренней среды, а также специфика самого процесса достижения конечных результатов в конкретных территориях. Таким образом, сложившиеся тенденции оказывают негативное влияние на параметры обеспечения устойчивости социально-экономического развития, что напрямую сказывается на состоянии экономической безопасности региона.

Механизм формирования социально-экономической политики (в упрощенном виде) представлен на рис. 1 и может быть интерпретирован следующим образом.

В первую очередь органы местного самоуправления в результате анализа достигнутого уровня социально-экономического развития и выявления своего экономического потенциала роста формируют совокупность приоритетных целей и задач для первоочередного решения (в рамках своих полномочий) социальных вопросов. Анализ подразумевает сбор и обработку данных об имеющихся ресурсах муниципального образования (природных, производственных, трудовых и т. д.). В результате этого формируется достаточно информативная база для принятия управленческих решений, так как исходя из количественных характеристик территории и их динамики можно обозначить приоритетные направления развития, а также «проблемные» точки, тормозящие это развитие. В этом ключе представляется более эффективным формирование статей местного «бюджета развития».

Следующий этап планирования подразумевает уже участие региональных органов власти в разработке и реализации социально-экономической политики территории, исходя из потребностей развития региона в целом. При таком подходе определение приоритетных целей и задач социально-экономического развития региона должно начинаться с оценки экономических потенциалов муниципальных территорий, входящих в субъект Федерации, возможностей межмуниципального сотрудничества и «точек роста» с максимальным синергетическим эффектом. Такая же схема планирования развития территорий предполагается и на заключительном этапе формирования социально-экономической политики государства². Другими словами, разработка целевых национальных социально-экономических проектов и программ должна строиться в соответствии с интересами и нуждами регионов (которые, в свою очередь, основываются на муниципальных интересах и возможностях).

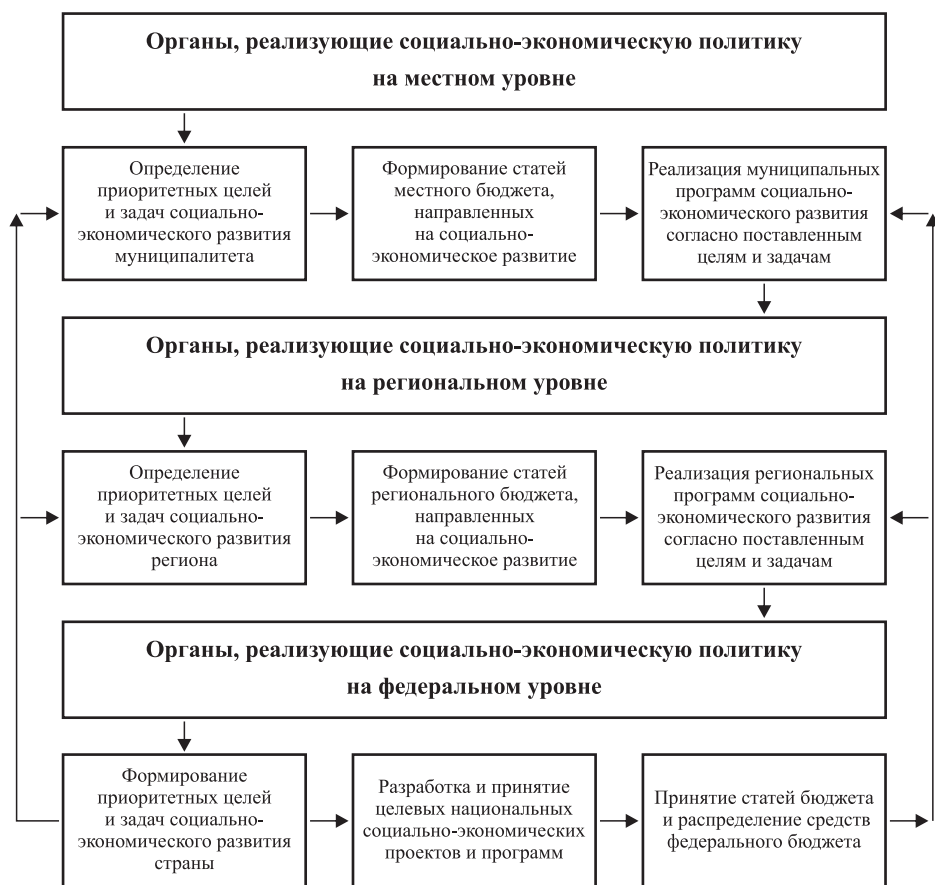


Рис. 1. Механизм формирования социально-экономической политики /
Fig. 1. Mechanism of social and economic policy formation

² Представленный подход не исключает постановку целей, задач и показателей результативности для муниципалитетов на федеральном уровне в интересах национальной экономики в целом. Однако и в этом случае управленческие решения должны учитывать специфику и потенциал каждой территории в отдельности.

Таким образом, при соблюдении преемственности и методологического единства подходов к стратегическому планированию можно формировать и принимать необходимые управленческие решения на всех уровнях власти. В результате оценка эффективности деятельности региональных органов власти значительно упростится, однако это потребует некоторой корректировки самой системы «критериального» оценивания.

Проблема организации и совершенствования оценки эффективности органов власти поднимается многими исследователями. А. Х. Жилиев рассматривает недостатки применяемой в настоящее время Правительством Российской Федерации методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и высказывает предложения по созданию новой методики на основе социальных, экономических, экологических и других показателей, характеризующих качество жизни населения (Жилиев, 2012, с. 50).

Т. Н. Воробьева также обращает внимание на проблему организации оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти в развитии экономики (как основного элемента государственного управления). Мы разделяем точку зрения автора с позиции акцентирования внимания на региональном управлении, так как именно на уровне региона должны ставиться первостепенные задачи и цели его социально-экономического развития, исходя из ресурсного потенциала, которым обладает территория (Воробьева, 2017, с. 119–120). Кроме того, именно на уровне региона должна быть сосредоточена вся необходимая для эффективного управления информация о потребностях и «точках роста» муниципальных образований. Региональная социально-экономическая политика должна учитывать местные проблемы и возможности их решения, не допускать существенных негативных структурных сдвигов и диспропорций в экономике, социальной сфере и системе расселения территории, а также регулировать миграционные потоки между муниципалитетами для решения еще одной ключевой проблемы – оттока трудовых ресурсов с «малых территорий» по причине низкого уровня и качества жизни.

По словам Н. Я. Сеницкой, «только повышая качество жизни, меняя требования к личностным качествам человека, государство и общество могут повысить качество человеческого потенциала, от которого в современных условиях в первую очередь зависит уровень социально-экономического развития страны» (Сеницкая, 2006, с. 49). К этой позиции склоняются многие экономисты. Так, А. И. Татаркин утверждает, что новая региональная политика должна быть основана на человекоориентированной парадигме институционального развития, а также нацелена на реализацию потенциала территорий при постоянном развитии и обновлении их интеграции с городами и региональными центрами инноваций (Татаркин, 2012, с. 73). Кроме того, авторы замечают, что движущей силой российской экономики и общества должна стать опора на процессы саморазвития и автономного управления всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем. Можно согласиться с тем, что сегодня решающее значение приобретает готовность руководства регионов и территорий брать на себя ответ-

ственность за саморазвитие региональных и территориальных экономических систем, а также руководства федерального центра создавать благоприятные общественно-политические и макроэкономические условия для успешного использования института саморазвития в интересах пространственного обустройства регионов Российской Федерации (Татаркин, 2012, с. 73).

Отправной точкой решения муниципальных проблем развития является политика, проводимая на местах. Однако природа местного самоуправления двойственна (Сергеев и Бочкарев, 2011, с. 94). С одной стороны, на этот уровень власти возложены обязанности по формированию самостоятельного бюджета в соответствии с объективными потребностями населения, проживающего на данной территории, и нацеленности на улучшение параметров качества жизни. С другой стороны, существует большая зависимость от государственного финансирования, что значительно снижает самостоятельность в формировании статей бюджета и определении приоритетов его использования. Как показывает практика, сегодня недостаточно судить о качестве жизни региона по усредненным показателям, так как показатели бюджетной обеспеченности, природно-климатические условия и жизненные традиции населения значительно разнятся в его отдельных территориях. Все это возвращает нас к вопросу о целевой и количественной направленности оценки деятельности регионального правительства. Этой теме посвящена работа Н. С. Давыдовой, в которой раскрывается методика повышения эффективности деятельности органов государственной власти на региональном уровне. Методика включает такие этапы, как оценка деятельности, развертывание целей, оптимизация всех процессов деятельности органов государственной власти. Основа методики – последовательность действий, позволяющих перейти от оценки и целеполагания к конкретной деятельности (Давыдова, 2015).

Стоит заметить, что в процессе своей деятельности органы власти, реализующие социально-экономическую политику на региональном уровне, сталкиваются с элементами неопределенности, что обусловлено зависимостью от политических решений. В результате возникает неизбежность появления ситуаций, не имеющих однозначного исхода. Данное обстоятельство усложняет процесс принятия решений в условиях неопределенности, что свидетельствует о необходимости использования соответствующих методов, которые дают возможность выработать приемлемые управленческие решения для развития региона на основе объективных экономических законов и сложившихся устойчивых трендов. На уровне хозяйствующих субъектов давно разрабатываются и применяются на практике статистические и формализованные методы, позволяющие прогнозировать и предотвращать или ограничивать уровень рисков. В связи с этим можно говорить о необходимости выбора таких критериев и показателей, мониторинг которых позволит повысить объективность оценки эффективности регионального управления, снизить негативные последствия рисков от необоснованных управленческих решений.

Формирование системы оценки эффективности управления развитием территорий должно включать единую для регионов систему показателей, которые тесно коррелируют с основными социально-экономическими пока-

зателями развития отдельных территорий (муниципальных образований различных уровней). При этом должна быть установлена высокая степень зависимости между индикаторами социально-экономического развития и оценочными показателями эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти.

В настоящее время особое внимание со стороны государства уделяется вопросам экономической безопасности страны. Так, в 2017 году была утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Одним из главных положений этого документа является следующее: «Настоящая Стратегия направлена на обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения»³. Таким образом, Стратегия нацелена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития для повышения качества жизни.

Следовательно, некоторые пороговые значения ключевых показателей экономической безопасности, представленные в Стратегии, должны быть взаимосвязаны с показателями оценки эффективности деятельности правительств в регионах в том числе. Это позволит оценивать их деятельность и результативность в области обеспечения экономической безопасности. Так, например, одним из направлений Стратегии является «развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики». В связи с этим можно сделать вывод о том, что документы, разрабатываемые на высшем уровне, должны быть взаимосвязаны между собой, учитывать уже разработанные показатели, не противоречить им, а также содержать сквозные пороговые значения, что будет способствовать повышению эффективности оценки деятельности регионального Правительства и обеспечивать достижение целей и задач социально-экономической политики страны в целом. Однако стоит отметить, что Стратегия экономической безопасности содержит лишь общий список показателей без пороговых значений для оценки их значимости, что сегодня затрудняет проведение анализа и оценки состояния экономической безопасности отдельного региона. Отсюда вытекает необходимость разработки системы региональных показателей экономической безопасности как составной части комплекса показателей социально-экономического и пространственного развития региона, отражающих как приоритеты федерального уровня, так и особенности муниципального развития на единой методологической базе проведения расчетов.

В связи с этим нужно сказать, что в научных кругах разработано множество методик расчета показателей экономической безопасности. Эта тема давно волнует научный мир. Среди ученых-экономистов можно назвать С. Ю. Глазьева (Глазьев, 1997; Глазьев и Локосов, 2012), Л. И. Абалкина (Абалкин, 1994), В. К. Сенчагова (Сенчагов, 2002), А. А. Куклина (Куклин и др., 2016) и др. Все эти авторы, так или иначе, связывают экономическую

³ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 13.05.2017 № 208. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420398070> (дата обращения: 23.07.2018).

безопасность с процессом социально-экономического развития и, как следствие, со стабилизацией и повышением уровня и качества жизни населения. Однако, перед тем как разрабатывать систему тех или иных показателей, необходимо полное и достоверное «сквозное» понимание существующей экономической ситуации в стране, регионе, муниципалитете. В противном случае возникает полный или частичный диссонанс между полученными результатами и поставленными целями. При этом можно заметить, что зачастую конечные цели также не направлены на достижение конкретных значений и не имеют минимального порога. Все это снова возвращает нас к вопросу о целевой и количественной направленности оценки деятельности правительства. Кроме того, сложность представляет сам процесс анализа реального состояния экономики из-за различий статистических данных в разных государственных источниках ввиду неоднородности методологической базы для расчета показателей. Таким образом, возникает еще одна проблема – обоснованность показателей для проведения оценки эффективности деятельности правительства. Для разрешения этой проблемы необходим комплексный подход, в основу которого может быть положен следующий алгоритм:

- 1) создание единой, открытой и обоснованной методологии расчета социально-экономических показателей;
- 2) формирование единой информационной базы статистических показателей федерального, регионального и муниципального уровней;
- 3) проведение сопоставимого анализа социально-экономического состояния регионов по ограниченному перечню показателей, включающих показатели экономической безопасности;
- 4) разработка унифицированной методологии расчета интегральных показателей социально-экономического развития на муниципальном, региональном и федеральном уровнях для проведения мониторинга устойчивости экономического роста;
- 5) обеспечение «сквозного» характера ключевых показателей и индикаторов социально-экономического развития и экономической безопасности как по уровням управления, так и между всеми документами стратегического планирования одного уровня;
- 6) выделение из комплекса показателей социально-экономического развития показателей экономической безопасности, имеющих «сквозной» характер для муниципального, регионального и федерального уровней;
- 7) формирование на основе системы «сквозных» показателей перечня показателей результативности для оценки деятельности регионального правительства.

Данный алгоритм позволит уйти от использования «опросных» критериев, размывающих реальные результаты деятельности территориальных органов власти и выстроить оптимальную систему оценки (учитывающую особенности пространственного развития регионов, их специализацию и др.), основанную на количественных показателях. Все это даст возможность в реальном времени отслеживать и контролировать динамику изменения промежуточных результатов реализации социально-экономической политики на местах, а также вовремя вносить корректировки в планы развития для достижения

долгосрочных стратегических целей и задач. Главным и основным индикатором при этом должен оставаться показатель роста качества жизни, интегрирующий все аспекты социально-экономической политики государства.

Особое место в совокупности показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития и, соответственно, экономической безопасности, занимают финансовые показатели, отражающие эффективность использования наиболее ликвидного ресурса любой территории – финансов. Но следует иметь в виду, что при реализации социально-экономической политики лаг запаздывания получения положительного или отрицательного эффекта обязывает закладывать риски (особенно финансовые) в разработку документов стратегического планирования. Это связано еще и с тем, что «одним из наиболее весомых рычагов управления социальной сферой является распределение финансовых средств» (Татаркин, 2012, с. 40). В этом контексте А. В. Титов и И. А. Титов ориентируются на то, что при финансировании программ за счет бюджета, направленных на развитие социальной сферы и оптимизацию индикаторов социального развития, главным элементом развития должно считаться именно программное финансирование (Титов и Титов, 2009, с. 40).

В то же время, рассматривая финансовые ресурсы региона и отдельных муниципалитетов как важный фактор их развития, следует иметь в виду целевую направленность использования этих ресурсов, а также перспективные источники их формирования. Поэтому для определения необходимого набора финансовых показателей, отражающих эффективность социально-экономического развития Пермского края, в первую очередь нужно оценить существующую ситуацию в регионе, выявить ключевые показатели регионального развития, характеризующие либо перспективные «точки роста», либо «проблемные зоны», тормозящие устойчивое развитие.

Для исследования был выбран временной отрезок с 2000 по 2016 год. Такой долгосрочный период позволяет нивелировать краткосрочные скачки деловой конъюнктуры, выявлять устойчивые тренды в динамике экономических процессов, а также на основе экстраполирования проводить обоснованную оценку перспектив дальнейших изменений. Кроме того, с 2000 года начался новый курс «либеральных» реформ и перестройки российской экономики после дефолта 1998 года. Другими словами, анализ этого периода дает полную картину достигнутых результатов в области социально-экономического развития региона в условиях политики «созидания».

В результате такого ретроспективного анализа можно сделать следующие выводы. Во-первых, численность населения Пермского края как интегральный показатель качества жизни территории неуклонно снижается (рис. 2), несмотря на положительные тенденции роста рождаемости и снижения смертности. Объясняется это тем, что в регионе наблюдается устойчивая миграционная убыль (рис. 3), начиная с 2014 года (2014 – 4,0 чел.; 2015 – 15,2 чел.; 2016 – 12,2 чел.; 2017 – 22,9 чел. на 10 тыс. чел.).

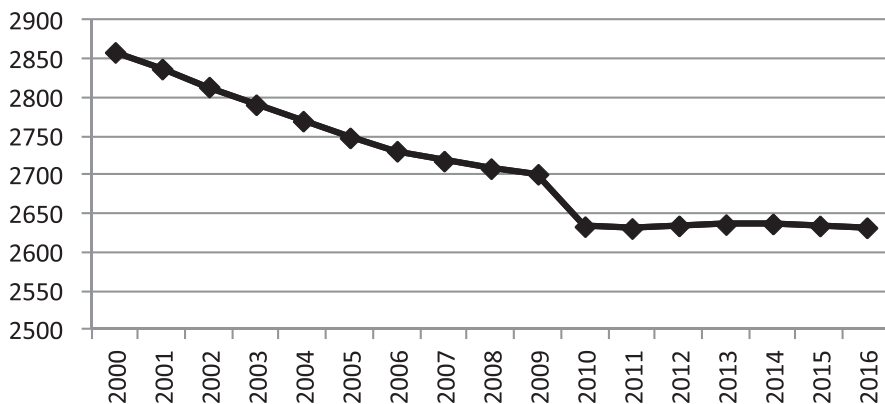


Рис. 2. Динамика численности постоянного населения Пермского края (2000–2016), тыс. чел./ Fig. 2. Permanent population dynamics in the Perm Region (2000–2016), thousand

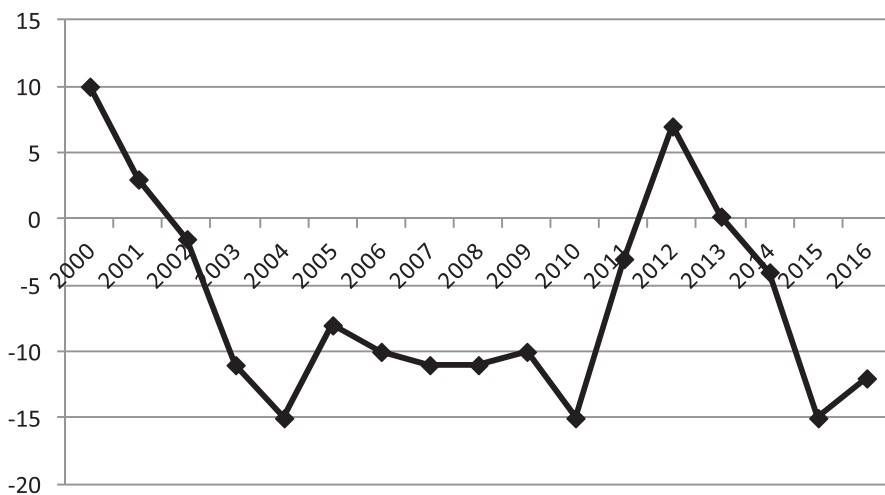


Рис. 3. Динамика миграционных процессов населения Пермского края (2000–2016) / Fig. 3. Migration dynamics in the Perm Region (2000–2016)

Во-вторых, при росте объемов валового регионального продукта (ВРП) в стоимостном измерении (рис. 5) в регионе наблюдается снижение темпов его роста. Кроме этого, индекс промышленного производства (ИПП) демонстрирует снижение с 2011 года, а после кризиса 2014 года имел место его отрицательный прирост (2014 год – 103,9 %; 2015 год – 99,5 %; 2016 год – 98,8 %)⁴. Анализ структуры ВРП показал, что физический объем добычи полезных ископаемых, обрабатывающей промышленности, а также производства и распределения газа и воды снижается. Объем сельского хозяйства в структуре ВРП остается на неизменно невысоком уровне. При этом и в стоимостном выражении не наблюдается роста по этим видам деятельности.

⁴ Показатели для мониторинга оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы госуд. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/pok-monitor/pok-monitor.html (дата обращения: 18.10.2018).

В-третьих, анализ динамики инвестиций в основной капитал Пермского края за период с 2010 по 2016 годы (табл.) демонстрирует, что индекс физического объема инвестиций в основной капитал снижается с 2014 года⁵.

Таблица / Table

Инвестиции в основной капитал в Пермском крае / Fixed Capital Investments in the Perm Region⁶

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд. руб.	139,6	144,8	162,2	219,5	207,6	226,2	237,0
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах), в % к предыдущему году	101,7	105,2	104,6	123,5	90,6	97,1	96,7
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	52,9	55,0	61,6	83,3	78,7	85,8	90,0

Более наглядно динамика инвестиций в основной капитал в Пермском крае отражена на рис 4.

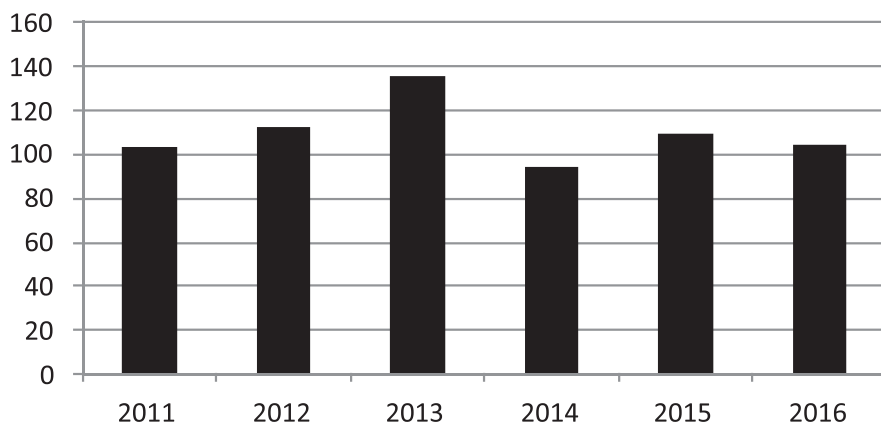


Рис 4. Динамика инвестиций в основной капитал в Пермском крае, % к предыдущему году (в сопоставимых ценах) / Fig. 4. Fixed assets investments dynamics in the Perm Region, % to the previous year (in comparable prices)

Кроме этого, на фоне стагнирующего производства в Пермском крае растут среднедушевые денежные доходы населения, причем их рост превышает темпы роста ВРП в стоимостном выражении, что особенно заметно

⁵ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы госуд. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016 (дата обращения: 18.10.2018).

⁶ Инвестиции [Электронный ресурс]: офиц. сайт террит. органа Федер. службы госуд. статистики по Перм. краю. URL: http://permstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/permstat/ru/statistics/enterprises/investment/ (дата обращения: 18.10.2018).

с 2009 года (рис. 5, рис. 6). Однако реальные денежные доходы населения имеют тенденцию к снижению, начиная с 2014 года (2013 – 104,1 % к предыдущему году; 2014 – 101,3 %; 2015 – 98,8%; 2016 – 82,3 %) ⁷. Кроме того, согласно официальным статистическим данным, в Пермском крае стабильно увеличивается доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Если в 2014 году их доля составляла 12,0 %, то в 2017 году – 15,1 % ⁸. Вместе с этим увеличивается уровень безработицы в регионе.

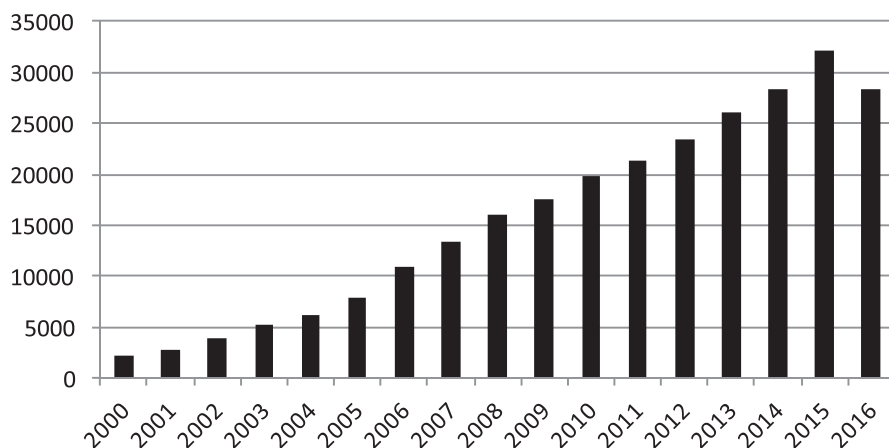


Рис. 5. Динамика среднедушевых денежных доходов населения Пермского края (2000–2016), руб. / Fig. 5. Per capita income dynamics in the Perm Region (2000–2016), rbls

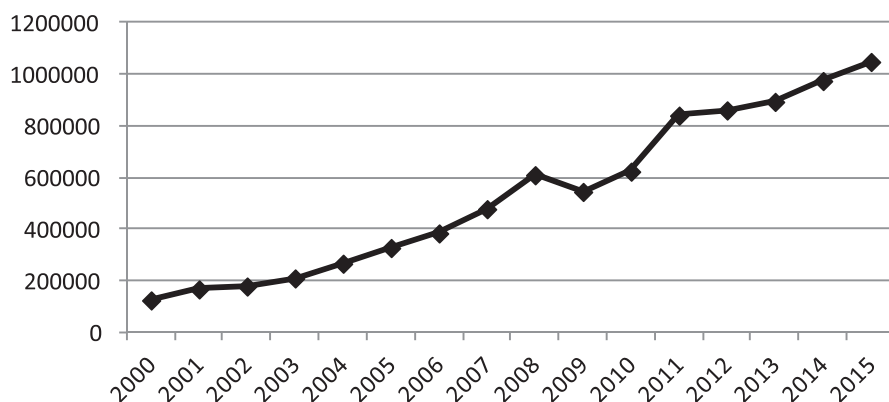


Рис. 6. Динамика изменения ВРП Пермского края (2000–2016), млн. руб. / Fig. 6. Change dynamics of GRP in the Perm Region (2000–2016), mln rbls

⁷ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы госуд. статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016 (дата обращения: 18.10.2018).

⁸ Показатели для мониторинга оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: офиц. сайт Федер. службы госуд. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/pok-monitor/pok-monitor.html (дата обращения: 18.10.2018).

В-четвертых, анализ финансовых показателей отражает неоднозначную ситуацию в регионе. Отношение доходов бюджета края к ВРП характеризует вклад народно-хозяйственного комплекса в рост бюджетных доходов региона (рис. 7). Значение этого показателя стало устойчиво снижаться, начиная с 2009 года. С этого же периода был дан старт политике «дефицитного бюджета» (рис. 8). Как отмечают эксперты, если скорость роста ВРП превышает скорость роста поступлений в бюджет, возникает вопрос о правильности налоговой политики и/или об организации работы фискальных органов, поскольку речь может идти о недоимке соответствующих платежей в бюджет (Ковалева, 2015).

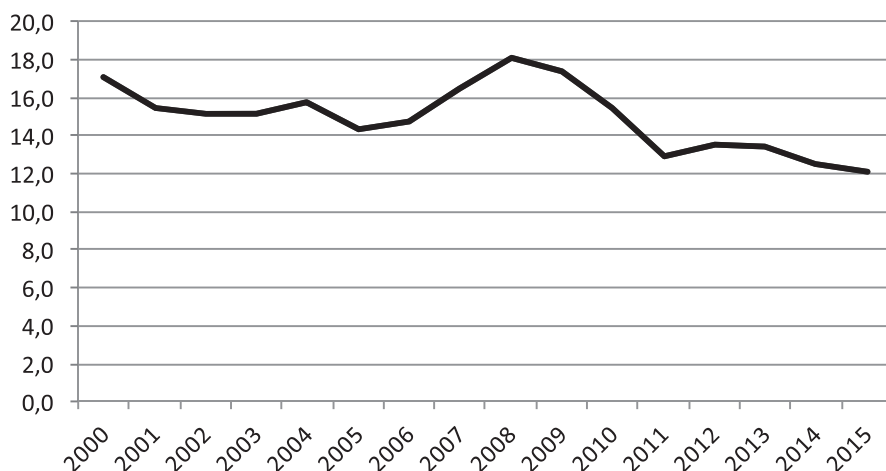


Рис. 7. Отношение доходов консолидированного бюджета Пермского края к ВРП (2000–2015), % / Fig. 7. The ratio of consolidated budget revenues to GRP, the Perm Region (2000–2015), %



Рис. 8. Динамика изменения соотношения доходов и расходов бюджета Пермского края (2000–2016) / Fig. 8. Change dynamics in the ratio of budget revenues and expenditures, the Perm region (2000–2016)

Кроме этого, исследователями отмечаются негативные тенденции в финансовой сфере, что проявляется в снижении доли собственных доходов в общем объеме консолидированного бюджета. Эти изменения превратили Пермский край из региона-донора в дотационный регион, в котором доля собственных доходов существенно снизилась в 2015 году (до 70,66 %). Это сигнализирует о снижении уровня финансовой безопасности и зарождающихся угрозах для социальной безопасности региона (Куклин, 2016).

Таким образом, снижение бюджетной эффективности влечет за собой первоначальный рост экономических, а затем социальных рисков. Стоит отметить, что показатели, характеризующие финансовое состояние региона, являются неотъемлемой частью системы индикаторов его социально-экономического положения. Нельзя судить об уровне развития территории, не зная состояния финансовой сферы, так как именно она является базой претворения в жизнь любых социально-экономических программ и проектов. Кроме того, территориальные финансы являются для региона инструментом активного проведения социальной политики, дают возможность исполнительным органам власти финансировать образование, здравоохранение, коммунальное обслуживание населения, строительство и содержание дорог (Герасенко, 2005).

На сегодняшний день, согласно оценке основных социально-экономических показателей за период с 2000 по 2016 год, в Пермском крае не наблюдается устойчивых положительных тенденций к повышению уровня и качества жизни населения. Отток населения – важный показатель этого. В связи с этим основные показатели социально-экономического развития приобретают статус ключевых показателей экономической безопасности края. В то же время анализируемые индикаторы являются итоговыми показателями качества регионального и муниципального управления, отражающими влияние целой совокупности управляемых и неуправляемых, внешних и внутренних факторов. Это диктует необходимость ранжирования ключевых показателей социально-экономического развития территорий на индикативные и результативные. Последние, в свою очередь, требуют группировки по отраслям и ликвидности ресурсов, воздействующих на их уровень. Соответственно, их плановые значения становятся показателями результативности деятельности органов управления в отраслевом разрезе и могут быть использованы для оценки эффективности властных структур.

Анализ показателей, предложенных органами власти (зафиксированных в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации⁹, в указах Президента об оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹⁰ и органов местного самоуправления¹¹, поста-

⁹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 13.05.2017 № 208. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420398070> (дата обращения: 23.07.2018).

¹⁰ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 14.11.2017 № 548. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/#ixzz5SwG7CE1r> (дата обращения: 18.09.2018).

¹¹ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации

новлении Законодательного собрания Пермского края об оценке эффективности деятельности правительства Пермского края¹²) позволяет сделать следующие выводы:

1. На текущий момент Правительство Пермского края не имеет утвержденных показателей результативности деятельности.
2. Отсутствуют «сквозные» показатели оценки органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.
3. На уровне региона у показателей оценки эффективности управления нет прямой привязки к конечным целям, они не отражают результаты реализации национальных приоритетных проектов и государственных программ.
4. Отсутствует четкая градация показателей по уровню значимости (какие первичные, а какие – вторичные).
5. Отсутствует взаимосвязь показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти региона с показателями обеспечения экономической безопасности страны.
6. Совокупность оценочных показателей не отражает полного реального состояния социально-экономического уровня развития территории.
7. Требуется мониторинг дополнительных показателей для выявления причин изменения динамики существующих.
8. Отсутствует взаимосвязь между показателями оценки эффективности органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
9. Отсутствуют показатели, характеризующие комплексное состояние бюджетного, налогового и финансового потенциала территории.
10. Отсутствуют показатели, характеризующие состояние экологии и долю бюджетных расходов на минимизацию угроз экологической безопасности.
11. Показатели не дают полной информации о результатах решения приоритетных целей и задач социально-экономического развития территории.
12. Значительное количество показателей эффективности на уровне Пермского края представлены в текущих ценах, что искажает конечный вывод о реальном состоянии экономики в целом.

Выявленные в результате проведенного исследования недостатки предполагают выработку предложений по совершенствованию существующей системы планирования и оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти на региональном уровне.

С учетом многоуровневости и иерархичности показателей социально-экономического развития, отражающих как отраслевые направления деятельности, так и консолидированные показатели уровня развития конкретных территорий, предлагается сгруппировать их следующим образом.

Группа показателей «верхнего» уровня – *базовые индикаторы комплексной оценки* – отражают уровень социально-экономического развития и экономи-

от 28.04.2008 № 607. URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-28042008-n-607/> (дата обращения: 18.09.2018).

¹² Об утверждении показателей результативности деятельности Правительства Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Законодательного собрания Пермского края от 22.09.2011 № 2868. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911534221> (дата обращения: 18.09.2018).

ческой безопасности региона. На уровне региона под экономической безопасностью в общем смысле понимается состояние устойчивости экономической системы, обеспечивающее ее возможность (потенциал) и способность (адекватность управления) к самовоспроизводству и устойчивому развитию под воздействием внутренних и внешних экономических угроз (противоречий). Соответственно, к показателям экономической безопасности можно отнести показатели социально-экономического развития региона, предполагающие наиболее высокие риски и угрозы для его самосохранения и устойчивого роста. Особенностью этих показателей является, во-первых, их интегральный характер, являющийся отражением влияния множества факторов отраслевого значения. В силу этого такие показатели являются индикаторами, а не показателями результативности непосредственного управленческого воздействия. Во-вторых, к их особенностям можно отнести наличие критических значений (Ганин и Руденко, 2016), установленных на национальном уровне и дающих возможность использовать их в качестве пороговых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве базовых индикаторов для оценки эффективности деятельности Правительства Пермского края в текущей ситуации целесообразно использовать следующие:

1. численность населения, темп роста, %;
2. ВРП, млн. руб.;
3. ВРП, темп роста, %;
4. ВРП на душу населения, тыс. руб.;
5. индекс промышленного производства, темп роста, %;
6. индекс физического объема валового внутреннего продукта, %;
7. индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %;
8. объем внешнеторгового оборота на душу населения, тыс. руб.;
9. уровень зарегистрированной безработицы, %;
10. соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума, %;
11. доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения, %;
12. доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров, %;
13. производительность труда (тыс. руб. на одного занятого в ценах и по паритету покупательной способности).

Второй уровень, который мы выделим в рамках исследования, – *финансовые индикаторы* социально-экономического развития региона, – отражающие эффективность использования наиболее ликвидного, денежного ресурса региональных финансов. В наиболее общем виде под региональными финансовыми ресурсами понимается совокупность денежных средств, полученных за счет реализации товаров и услуг собственного производства и используемых для обеспечения расширенного воспроизводства региональной социально-экономической системы. В этом плане, располагая полными и своевременными знаниями об источниках формирования и направлениях рас-

пределения финансовых ресурсов региона, можно оценить не только состояние структуры, пропорций и закономерностей их движения, но и характер взаимоотношений между секторами региональной экономики, в том числе в разрезе отдельных территорий и муниципалитетов.

Выделение уровня *финансовых индикаторов* позволяет комплексно оценить уровень безопасности региона в отношении как социально-экономического развития, так и его финансирования. В качестве интегрального показателя оценки можно использовать финансовый потенциал территории, методика расчета которого представлена, например, в работе И. А. Васильевой, А. В. Яковлевой и А. Н. Николаевой (Васильева и др., 2015). Данный подход дает возможность своевременно выявлять актуальный круг угроз, связанных с недостаточным и неэффективным финансированием потребностей региональной экономики.

Как отмечают исследователи, основными источниками формирования региональных финансов являются бюджетные ассигнования, средства субъектов хозяйствования и населения. Ключевой составной частью региональных финансов становятся консолидированные региональные бюджеты, включающие бюджеты краев, районов, городов, районов в городах, поселковых и сельских органов власти (Финансовый баланс..., 2014). Их ключевая роль определяется «прозрачностью» формирования и использования, возможностью прямого управления их движением и распределением.

При этом, с одной стороны, региональный бюджет – это результат функционирования региональной экономики, с другой – ключевой фактор ее дальнейшего развития. Именно поэтому размер и динамика консолидированного бюджета региона, его структура, соотношение доходов и расходов являются важными показателями финансовой устойчивости региональной социально-экономической системы. По результатам анализа основных финансовых показателей Пермского края можно заметить, что с 2008 года сложилась устойчивая тенденция к превышению расходов регионального бюджета над доходами (рис. 8), что привело к формированию проблемы дефицитности бюджета. При дальнейшем росте дефицита возникнет угроза несамостоятельности и сильной зависимости от внешнего финансирования, что делает актуальным обоснованное планирование и мониторинг уровня такого показателя, как «реальные располагаемые доходы» региона, которые должны анализироваться без учета финансовой помощи от вышестоящих бюджетов. Это позволит более взвешенно спрогнозировать уровень бюджетного потенциала региона.

Этот подход нашел отражение в работах С. В. Зенченко. Под бюджетным потенциалом автор понимает максимально возможные расходы, которые может позволить себе бюджет, исходя из доходных поступлений. Фактически под бюджетным потенциалом региона, по мнению С. В. Зенченко, можно понимать сумму потенциалов всех действующих в регионе доходов и расходов, что раскрывает свойство аддитивности бюджетного потенциала (Зенченко, 2008). Составной частью бюджетного потенциала региона является налоговый и неналоговый потенциал территории, а также показатель уровня бюджетной обеспеченности, который определяется как соотношение

между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из достигнутого уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) региона.

По мнению Л. И. Розановой (Розанова, 2014), в блок финансовых показателей целесообразно включить следующие:

- 1) ставка по кредитам банков;
- 2) рост инвестиций в основной капитал;
- 3) индекс соотношения налогов и других поступлений в региональный бюджет и ВВП региона;
- 4) уровень цен (соотношение цен текущего и базового периодов);
- 5) государственная поддержка региона (показатели роста трансфертов и других активов);
- 6) уровень доходов и расходов ВВП на душу населения;
- 7) бюджетная обеспеченность и достаточность;
- 8) удельный вес расходов бюджета, направляемых на инвестиции;
- 9) состояние кредиторской и дебиторской задолженности, в том числе по налогам.

Авторы учебного пособия «Основы анализа социально-экономического развития территорий» (Максимова и др., 2016) в разделе основных показателей кризисной ситуации выделили следующие финансовые показатели, собранные из различных аналитических и исследовательских источников:

- 1) внутренние переменные: темп роста внутреннего кредита, отношение профицита/дефицита бюджета к ВВП;
- 2) переменные, характеризующие внешний долг: доля внешних заимствований, привлеченных коммерческими банками, доля внешнего долга государственного сектора, отношение притока прямых иностранных инвестиций к внешнему долгу;
- 3) внешние переменные: краткосрочная мировая ставка процента (средневзвешенная ставка процента в индустриальных странах) (Frankel and Rose, 1996);
- 4) отношение внутреннего кредита к ВВП, реальная ставка процента по депозитам, отношение ставки по кредитам к ставке по депозитам, депозиты коммерческих банков (Kaminsky et al., 1998);
- 5) инвестиции в основной капитал в расчете на душу населения (пороговое значение – менее 50 % от среднего уровня по Российской Федерации), величина кредиторской задолженности в расчете на душу населения (пороговое значение – более 150 % от среднего уровня по Российской Федерации) и др.¹³;
- 6) объемы инвестиций в % к ВВП (пороговое значение – 25 %), расходы на научные исследования в % к ВВП (пороговое значение – 2 %), доля в насе-

¹³ О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, одобренной указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608 [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 27 декабря 1996 года № 1569. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9035326> (дата обращения: 25.09.2018).

ния, имеющего доходы ниже прожиточного минимума (пороговое значение – 7 %), разрыв между доходами 10 % самых высокодоходных и 10 % самых низкодоходных групп населения (пороговое значение – 6 раз), уровень инфляции за год (пороговое значение – 20 %), объем внутреннего долга в % к ВВП за сопоставимый период (пороговое значение – 30 %), текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга в % к налоговым поступлениям бюджета (пороговое значение – 25 %), доля внешних заимствований и покрытия бюджетного дефицита (пороговое значение – 30 %), дефицит бюджета в % к ВВП (пороговое значение – 5 %), доля импорта во внутреннем потреблении (пороговое значение – 50 %), доля импорта в объеме потребления продовольствия (пороговое значение – 25 %), дифференциация субъектов Федерации по прожиточному минимуму (пороговое значение – 1,5 раза) (Глазьев, 1997);

7) объем инвестиций в % к ВРП, налоговые поступления на душу населения, сальдированный финансовый результат предприятий, дефицит бюджета в % к ВРП, относительная доля убыточных организаций, среднедушевые денежные доходы населения, среднемесячная заработная плата населения, уровень бедности, степень расслоения по доходам (пороговые значения – среднее по Российской Федерации) (Семина, 2009);

8) инвестиции в основной капитал (пороговое значение – менее 50 % от среднего уровня по Российской Федерации), величина кредиторской задолженности в расчете на душу населения (пороговое значение – более 150 % от среднего уровня по Российской Федерации), величина дебиторской задолженности в расчете на душу населения (пороговое значение – более 150 % от среднего с учетом экстремальных природно-климатических и транспортных условий: а) для районов Крайнего Севера; б) для приравненных к районам Крайнего Севера местностей (конкретное значение индекса с учетом транспортной поправки) (Любовный и др., 1998);

9) инвестиции в основной капитал в % к ВРП (пороговое значение – 15–25 %), дефицит консолидированного бюджета в % к ВРП (пороговое значение – 3,5 %), индекс потребительских цен к декабрю предыдущего года (пороговое значение – 10–107 %), соотношение импорта и экспорта (пороговое значение – 20 %), численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в % к общей численности населения (пороговое значение – 10 %), соотношение денежных доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения (пороговое значение – 7 раз), соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума (пороговое значение – 2,1 раз) (Сенчагов, 2002).

В указе Президента РФ «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года» названы следующие финансовые показатели: доля инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте; индекс денежной массы (денежные агрегаты М2); внутренний государственный долг Российской Федерации, государственный долг субъектов Российской Федерации и муниципальный долг; чистый ввоз (вывоз) капитала; доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал; дефицит федерального бюджета, в том числе не нефтегазовый дефицит федерального бюджета; отношение

золотовалютных резервов Российской Федерации к объему импорта товаров и услуг; сальдо торгового баланса; дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации¹⁴. Многообразие финансовых показателей предполагает необходимость их ранжирования, группировки и «взвешивания» с использованием коэффициентов значимости с точки зрения уровня экономической безопасности региона и перспектив его развития с учетом динамики его финансовых ресурсов.

Далее представлено авторское видение перечня финансовых показателей, планирование и мониторинг которых может обеспечить высокий уровень экономической и финансовой безопасности региона, создаст условия для эффективной инвестиционной политики и, как следствие, для устойчивого социально-экономического роста. Показатели сформированы с учетом основных направлений Стратегии экономической безопасности Российской Федерации, приоритетов социально-экономического развития Пермского края, а также предложений и рекомендаций специалистов и исследователей, занимающихся разработкой этой проблематики. Рекомендуемый перечень финансовых показателей систематизирован путем разделения на индикаторы и показатели результативности, которые, в свою очередь, подразделяются на расчетные показатели, частные и относительные, и включает в себя:

1. Расчетные показатели:

- 1.1. Финансовый потенциал как индикатор развития
- 1.2. Бюджетный потенциал как индикатор развития
- 1.3. Налоговый потенциал как индикатор развития

2. Частные (прямые) показатели:

- 2.1. Задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации, млн руб.
- 2.2. Собственные доходы (доходы за исключением безвозмездных поступлений), млн. руб.
- 2.3. Дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, млн. руб.
- 2.4. Объем налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, млн. руб.
- 2.5. Объем неналоговых доходов субъекта Российской Федерации и безвозмездных поступлений, за исключением субвенций, млн. руб.
- 2.6. Объем инвестиций в основной капитал, млн. руб.
- 2.7. Объем инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, млн. руб.
- 2.8. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, тыс. руб.
- 2.9. Задолженность по кредитам, предоставленным физическим лицам, тыс. руб.
- 2.10. Кредиты, депозиты и прочие размещенные средства, предоставленные кредитным организациям, тыс. руб.
- 2.11. Задолженность по кредитам, предоставленным юридическим лицам, тыс. руб.

¹⁴ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 13.05.2017 № 208. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420398070> (дата обращения: 23.07.2018).

- 2.12. Депозиты и прочие привлеченные средства юридических лиц (кроме кредитных организаций), тыс. руб.
 - 2.13. Вклады физических лиц, тыс. руб.
 - 2.14. Процентная ставка по кредитам, предоставленным юридическим и физическим лицам, %
 - 2.15. Процентная ставка по депозитам/вкладам юридических и физических лиц, %
 - 2.16. Величина кредиторской задолженности в расчете на душу населения, тыс. руб.
 - 2.17. Величина дебиторской задолженности в расчете на душу населения, тыс. руб.
 - 2.18. Сальдированный финансовый результат предприятий, тыс. руб.
 - 2.19. Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям, тыс. руб.
 3. *Относительные показатели:*
 - 3.1. Отношение доходов консолидированного бюджета к ВРП, %
 - 3.2. Отношение доходов консолидированного бюджета к численности населения (уровень бюджетной обеспеченности), руб./чел.
 - 3.3. Отношение доли собственных доходов в консолидированном бюджете к ВРП, %
 - 3.4. Отношение расходов консолидированного бюджета к ВРП, %
 - 3.5. Отношение расходов консолидированного бюджета к численности населения, руб./чел.
 - 3.6. Уровень бюджетной достаточности (отношение уровня бюджетной обеспеченности к прожиточному минимуму региона), руб./чел.
 - 3.7. Дефицит (профицит) консолидированного бюджета к ВРП, %
 - 3.8. Удельный вес расходов бюджета, направляемых на инвестиции, %
 - 3.9. Объем инвестиций в основной капитал в % к ВРП
 - 3.10. Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.
 - 3.11. Индекс физического объема инвестиций, %
 - 3.12. Отношение внутреннего кредита к ВРП, %
 - 3.13. Соотношение объема совокупного кредитного портфеля в регионе и объема средств, привлеченных финансовыми институтами региона, %
 - 3.14. Отношение средней в регионе ставки по кредитам к ставке по депозитам, %
 - 3.15. Коэффициент обслуживания долга
 - 3.16. Величина кредиторской задолженности в расчете на душу населения, тыс. руб.
 - 3.17. Величина дебиторской задолженности в расчете на душу населения, тыс. руб.
- На этом уровне группировки финансовых показателей может быть проведен анализ процессов формирования и использования финансовых ресурсов по экономике региона в целом с использованием сводного баланса финансовых ресурсов и затрат или, иначе, сводного финансового баланса региона (Воробьева, 2017). Его составление поможет ответить на ряд принципиально важных вопросов: какая часть финансовых ресурсов остается в регионе,

а какая «утекает» и в каком виде; какая передается в централизованные фонды, а какая, наоборот, передается из централизованных фондов; как складывается баланс привлеченных средств населения и кредитного портфеля физических лиц; какова роль финансово-кредитной системы в развитии региона; роль собственных финансовообразующих источников в формировании финансового потенциала территории; структура финансовых ресурсов и распределения средств между хозяйствующими субъектами; роль населения в формировании финансовой базы региона; степень привлечения ресурсов финансового рынка для расширения финансовой базы региона; способность региона к обеспечению финансовой самодостаточности и др.

Следующим, третьим, иерархическим уровнем в системе показателей социально-экономического развития региона, становятся показатели, отражающие как отраслевые направления деятельности, так и консолидированные показатели уровня развития конкретных территорий, формирующие блок *целевые показатели результативности*. Целевые показатели должны соответствовать целям социально-экономической политики региона. Критериями оценки здесь могут стать приоритетные направления Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года¹⁵. Тем не менее, следует отметить необходимость корректировки действующей Стратегии, в том числе с целью отражения целого ряда ключевых показателей, ранее в ней не учтенных. Соответственно, требуют актуализации и целевые значения показателей *результативности деятельности Правительства Пермского края*.

В связи с этим для более глубокой оценки эффективности реализации государственных программ в Пермском крае предлагается в будущем формировать четвертый уровень показателей в виде функционального блока *оценочные показатели эффективности деятельности Правительства* и пятый уровень показателей, *оценочные показатели эффективности деятельности отраслевых исполнительных органов власти*, которые могут быть применены для оценки отдельных отраслей экономики (здравоохранение, образование, строительство, промышленность и т. д.).

В дальнейшем ряд показателей, имеющих «сквозной» характер, должен быть закреплён нормативно для исполнения в документах стратегического планирования муниципального уровня. Данный подход позволит в дальнейшем состыковать комплексные и отраслевые показатели уровня социально-экономического развития региона с показателями развития муниципалитетов, входящих в его административные границы. Примеры реализации такой методологии успешно применяются сегодня в прикладных исследованиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, на наш взгляд, должны отражать полноценное состояние экономики региона, показывать роль и значение каналов мобилизации финансовых ресур-

¹⁵ О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430522243> (дата обращения: 18.09.2018).

сов, целесообразность и обоснованность их распределения и использования, а также выявлять существующие угрозы и перспективные направления в отраслевом разрезе. Тогда деятельность регионального правительства и отраслевых органов управления будет ориентирована на достижение реальных результатов, формирующих в комплексе более высокие значения интегральных показателей качества жизни территории. Результат деятельности – рост основных социально-экономических показателей, которые в дальнейшем находят отражение в улучшении качества жизни населения конкретных территорий.

Следующим этапом научного исследования станет формирование значимых оценочных показателей, характерных для Пермского края. По данным анализа этих показателей можно будет разрабатывать мероприятия, направленные не только на улучшение условий жизни населения, но и на препятствование формированию возможных очагов угроз. С помощью такого мониторинга появится возможность минимизировать вредные последствия для экономики, вовремя принять «оздоравливающие» меры, обеспечить безопасность и устойчивость развития на всех уровнях власти.

Библиографический список

Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–16.

Воробьева Т. Н. О методике оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. Т. 71, № 3. С. 119–129.

Васильева И. А., Яковлева А. В., Николаева А. Н. Финансовый потенциал региона как фактор обеспечения самодостаточного развития территории // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Т. 7, № 5. С. 1–12. DOI: 10.15862/162EVN515.

Васильева М. В. Роль баланса финансовых ресурсов региона в реализации эффективной финансовой политики // Фундаментальные исследования. 2006. № 7. С. 54–56.

Ганин И. О., Руденко М. Н. К вопросу о показателях экономической безопасности муниципального образования // Национальная безопасность: стратегические приоритеты и система обеспечения: материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Пермь, 28 апр. 2016 / отв. ред. Н. В. Голохвастова. Пермь: Прикамский социальный институт, 2016. С. 184–195.

Герасенко В. П. Формирование механизма устойчивого развития региона: монография. Минск: Белорусский государственный экономический университет, 2005. 224 с.

Глазьев С. Ю. Основа обеспечения экономической безопасности страны – альтернативный реформационный курс // Российский экономический журнал. 1997. № 1–2. С. 3–19.

Глазьев С. Ю., Локосов В. В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. Т. 22, № 4. С. 22–41.

Давыдова Н. С. Проактивный менеджмент в органах государственной власти // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. № 5. С. 38–43.

Жиляев А. Х. Критерии оценки эффективности управления социально-экономическим развитием региона // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2012. № 6–2. С. 49–55.

Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1. С. 186–198.

Ковалева Т. Ю. Статистическое изучение зависимости доходов бюджета и населения от величины ВРП и взаимосвязь его динамики со структурными сдвигами в секторах экономики регионов РФ // Проблемы современной экономики. 2015. Т. 54, № 2. С. 232–236.

Куклин А. А., Шипицына С. Е., Наслунга К. С. Сопоставление эффективности бюджетного финансирования и социальной безопасности региона // Экономика региона. 2016. Т. 12, № 3. С. 638–653.

Любовный В. Я., Зайцев И. Ф., Воякина А. В., Пчелинцев О. С., Герцберг Л. Г., Шим Г. А. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М.: Институт макроэкономических исследований при Минэкономике России, 1998. 114 с.

Максимова И. В., Молоканов В. М., Новиков М. В., Придачук М. П. Основы анализа социально-экономического развития территорий: уч. пособие. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала РАНХиГС, 2016. 116 с.

Розанова Л. И. Методологические основы анализа регионального развития // Nota Bene: Экономика, тренды и управление. 2014. № 4. С. 1–38. DOI: 10.7256/2306-4595.2014.4.11732.

Семина Н. В. Совершенствование механизмов нейтрализации региональных кризисных ситуаций: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: Московская академия экономики и права, 2009. 19 с.

Сергеев П. В., Бочкарев В. П. Местное самоуправление в системе управления социально-экономическим развитием Российских регионов // Известия Юго-Западного государственного университета. 2011. № 6–1. С. 93–98.

Сенчагов В. К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение. М.: Финстатинформ, 2002. 128 с.

Синицкая Н. Я. Развитие человеческого потенциала – цель и главное условие социально-экономического развития регионов // Вестник национального комитета «Интеллектуальные ресурсы России». 2006. № 4. С. 49–55.

Татаркин А. И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 71–80.

Титов А. В., Титов И. А. Система управления социально-экономическим развитием регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2009. Т. 7, № 4. С. 40–46.

Финансовый баланс территории и его использование / Под ред. Н. Г. Сычева, К. И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2014. 336 с.

Dilip K. D. Migration of Financial Resources to Developing Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1986. 263 p.

Frankel J. A., Rose K. A. Currency Crashes in Emerging Markets: an Empirical Treatment // Journal of International Economics. 1996. Vol. 41, № 3–4. P. 351–366. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(96\)01441-9](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(96)01441-9).

Hacker J. S., Huber G. A., Nichols A., Rehm P., Schlesinger M., Valletta R., Craig S. The Economic Security Index: A New Measure for Research and Policy Analysis // The Review of Income and Wealth. 2014. Vol. 60, №1. P. 5–32. DOI: 10.1111/roiw.12053.

Harlan C., Wilson T. W. Jr. Humangrowth: an Essay on Growth, Values and the Quality of Life. Queenstown: Aspen Institute for Humanistic Studies, 1978. 53 p.

Johnston T., Battaile W. 2000 Annual Review of Development Effectiveness. From Strategy to Results. Washington: The World Bank, 2001. 83 p.

Kaminsky G. L., Lizondo S., Reinhart C. The Leading Indicators of Currency Crises // International Monetary Fund Staff Papers. 1998. Vol. 45, № 1. P. 1–48. DOI: 10.1596/1813-9450-1852.

Lehrke J. Public Administration and the Modern State: Assessing Trends and Impact / Ed. by E. Bohne, J. Graham, J. Raadschelders. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. 312 p.

Management, Valuation, and Risk for Human Capital and Human Assets: Building the Foundation for a Multi-disciplinary, Multi-level Theory / Ed. by M. Russ. New York: Palgrave Macmillan, 2014. 262 p. DOI: 10.1057/9781137355720.

Mattern C. Handbook of Investment Research: Economic and Financial Indicators as Market Movers. New York: Palgrave Macmillan, 2002. 424 p.

O'Hara F. M. Jr., Sicignano R. Handbook of United States Economic and Financial Indicators. Westport: Greenwood Press, 1985. 224 p.

Visano B. S. Financial Crises: Socio-Economic Causes and Institutional Context / Ed. by C. Moore, R. Riezman, J. Melvin. London: Routledge, 2006. 144 p. DOI: 10.4324/9780203013090.

Информация об авторах

Ганин Олег Борисович – канд. экон. наук, доцент кафедры финансов, кредита и биржевого дела 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

Шляпина Мария Валерьевна – старший преподаватель кафедры предпринимательства и экономической безопасности ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-8346-5265

ResearcherID: V-3942-2018

Электронный адрес: shlyapina.m@mail.ru

Статья получена 22 октября 2018 года

UDC 336.02:346.548:332.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73

FINANCIAL INDICATORS OF THE REGION'S ECONOMIC SECURITY AS AN ASSESSMENT SYSTEM ELEMENT IN EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE REGIONAL AUTHORITIES ACTIVITIES (USING THE EXAMPLE OF THE PERM REGION)

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

Mariya V. Shlyapina

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

ORCID: 0000-0001-8346-5265

ResearcherID: V-3942-2018

E-mail: shlyapina.m@mail.ru

For citation:

Ganin, O. B. and Shlyapina, M. V. (2019), "Financial Indicators of the Region's Economic Security as an Assessment System Element in Evaluating the Effectiveness of the Regional Authorities Activities (Using the Example of the Perm Region)", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 44–73, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-44-73.

Introduction. The analysis of the current practice of assessing the effectiveness of executive bodies of state power indicates that the local and regional levels of the system have not been thoroughly studies and lack interconnection. The present system of indicators is not uniform in methods and does not ensure the attainment of the socio-economic strategic goals taking into account the region's specific needs, and this makes the study even more relevant.

Aims. The aim of the article is to identify financial indicators of the region's socio-economic development.

Methods. The methodology is based on the conducted statistical studies and publications on the methodology for evaluating the effectiveness of the activities of the Russian Federation regional authorities; a proprietary approach has been suggested to the performance evaluation of the executive authorities using the example of the Perm Region. According to the results of field-testing the list of indicators could be improved and supplemented.

Results. As a result of studying the whole diversity of indicators of socio-economic development, their multi-levelness and hierarchy, a set of necessary indicators was formed, reflecting both the sectoral activities and consolidated indicators of the specific territories development level. Some of these indicators can

be attributed to the indicators of the region's economic security, having a significant impact on sustainability of its economic growth.

Conclusion. As part of this study, financial indicators of the region's socio-economic development have been highlighted, reflecting the efficiency of using the most liquid resource – regional finance. In turn, performance indicators were identified that can be used to assess the performance of the executive authorities as reflecting the state and dynamics of the regional economy, showing the feasibility and validity of financial resources distribution and use, as well as identifying existing threats and perspective areas in industries. Such assessment activities can promote the growth of socio-economic indicators, which are further translated into improving the quality of life of the population.

Keywords: performance evaluation; socio-economic development; economic security; financial indicators; financial potential; budget potential; financial resources; quality of life; sustainable development

References

- Abalkin, L. I. (1994), "Russia's Economic Security: Threats and Their Reflection", *Voprosy Ekonomiki*, no. 12, pp. 4–16.
- Vorobeva, T. N. (2015), "On the Method for Evaluating the Performance of Government Bodies of the RF Subjects in the Field of Economic Development", *Journal of the Ural State University of Economics*, vol. 71, no. 3, pp. 119–129.
- Vasil'eva, I. A., Yakovleva, A. V. and Nikolaeva, A. N. (2017), "Financial Potential of the Region as Factor of Ensuring Self-sufficient Development of the Territory", *Online Journal "Naukovedenie"*, no. 5, pp. 1–12.
- Vasil'eva, M. V. (2006), "The Role of the Region's Financial Resources Balance in Promotion of Effective Financial Policy", *Fundamental Research*, no. 7, pp. 54–56.
- Ganin, I. O., Rudenko, M. N. (2016), "To the Question of Indicators Economic Security of the Municipality", in Golohvastova, N. V. (ed.), *Natsional'naya bezopasnost': strategicheskie prioritety i sistema obespecheniya: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [National Security: Strategic Priorities and Security system: Proceedings of the International scientific and practical conference], Prikamsky-Sotsialny Institute, Perm, Russia, pp. 184–195.
- Gerasenko, V. P. (2005), *Formirovanie mehanizma ustoichivogo razvitiya regiona: monografiya* [Formation of the Mechanism for Region's Sustainable Development], Belarus State Economic University, Moscow, Russia.
- Glaz'ev, S. Yu. (1997), "The Basis of Economic Security of a Country – an Alternative Reformation Course", *Rossiiskii Ekonomicheskii Zhurnal*, no. 1–2, pp. 3–19.
- Glaz'ev, S. Yu. and Lokosov, V. V. (2012), "Assessment of the Critical Threshold Values of the Indicators of the State of Russian Society and Their Use in the Socio-Economic Development Management", *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, vol. 22, no. 4, pp. 22–41.
- Davydova, N. S. (2015), "Proactive Management for Government Authorities", *Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*, no. 5, pp. 38–43.

Zhilyaev, A. H. (2012), "Criteria of the Assessment of Social and Economic of the Region's Management Efficiency", *News of Kabardiono-Balkarian Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences (RAS)*, no. 6–2, pp. 49–55.

Zenchenko, S. V. (2008), "Budgetary Potential of Region and Methodical Approaches to its Estimation", *Regional Problems of Transforming the Economy*, no. 1, pp. 186–198.

Kovaleva, T. Yu. (2015), "Statistical Study of Dependency of Budget and Population's Revenue upon the Gross Regional Product, and the Mutual Relation of its Dynamics with the Structural Shifts in Various Sectors of Economy in the regions of the Russian Federation", *Problems of Modern Economics*, vol. 54, no. 2, pp. 232–236.

Kuklin, A. A., Shipitsina, S. E. and Naslunga, K. S. (2016), "Comparison of the Efficiency of Budget Financing and the Social Security of a Region", *Economy of Region*, vol. 12, no. 3, pp. 638–653.

Lyubovnyi, V. Ya., Zaitsev, I. F., Voyakina, A. V., Pchelintsev, O. S., Gertsberg, L. G. and Shim, G. A. (1998), *Tselevye programmy razvitiya regionov: rekomendatsii po sovershenstvovaniyu razrabotki, finansirovaniya i realizatsii* [Target Programs of Regional Development: Recommendations to Improve Development, Financing and Implementation], Institute for Macroeconomic Research of the Ministry of Economics of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Maksimova, I. V., Molokanov, V. M., Novikov, M. V. and Pridachuk, M. P. (2016), *Osnovy analiza sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii: uchebnoe posobie* [The Framework of Social and Economic Development Analysis of the Territories: the textbook], Volgograd branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volgograd, Russia.

Rozanova, L. I. (2014), "Methodological Basis of Regional Development Analysis", *Nota Bene: Theoretical and Applied Economics*, no. 4, pp. 1–38, doi: 10.7256/2306-4595.2014.4.11732.

Semina, N. V. (2009), "Improvement of Mechanisms for Neutralization of Regional Crisis Situations", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy and Management of a National Economy (Economic Security), Moscow Academy of Economy and Law, Moscow, Russia.

Sergeev, P. V. and Bochkarev, V. P. (2011), "Local Government in the Control System Social and Economic Development of the Russian Regions", *Proceedings of Southwest University*, no. 6–11, pp. 93–98.

Senchagov, V. K. (2002), *Ekonomicheskaya bezopasnost': geopolitika, globalizatsiya, samosohranenie* [Economic Security: Geopolitics, Globalization, Self-Preservation], Publishing House "Finstatinform", Moscow, Russia.

Sinitskaya, N. Ya. (2006), "Development of Human Potential – the Purpose and the Main Condition of Social and Economic Regions' Development", *Vestnik natsional'nogo komiteta "Intellektual'nye resursy Rossii"*, no. 4, pp. 49–55.

Tatarkin, A. I. "Market Institutions of Spatial Development of Regional and Territorial Economic Systems", *The Problems of Economy*, no. 3, pp. 71–80.

Titov, A. V. and Titov, I. A. (2009), "Management System for Regional Social and Economical Growth", *Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 7, no. 4, pp. 40–46.

Sychev, N. G. and Taksir, K. I. (ed.) (2014), *Finansovyi balans territorii i ego ispol'zovanie* [Financial Balance of the Territory and Its Practice], Publishing House "Finance and Statistics", Moscow, Russia.

Dilip, K. D. (1986), *Migration of Financial Resources to Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.

Frankel, J. A. (1996), "Currency Crises in Emerging Markets: an Empirical Treatment", *Journal of International Economics*, vol. 41, no. 3–4, pp. 351–366, doi: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(96\)01441-9](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(96)01441-9).

Hacker, J. S., Huber, G. A., Nichols, A., Rehm, P., Schlesinger, M., Valletta, R. and Craig, S. (2014), "The Economic Security Index: A New Measure for Research and Policy Analysis", *The Review of Income and Wealth*, vol. 60, no. 1, pp. 5–32, doi: 10.1111/roiw.12053.

Harlan, C. and Wilson, T. W. Jr. (1978), *Humangrowth: an Essay on Growth, Values and the Quality of Life*, Aspen Institute for Humanistic Studies, Queenstown, New Zealand.

Johnston, T. and Battaile, W. (2001), *2000 Annual Review of Development Effectiveness. From Strategy to Results*, The World Bank, Washington, US.

Kaminsky, G. L., Lizondo, S. and Reinhart, C. (1998), "The Leading Indicators of Currency Crises", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 45, no. 1, pp. 1–48, doi: 10.1596/1813-9450-1852.

Lehrke, J. P. (2014), *Public Administration and the Modern State: Assessing Trends and Impact*, in Bohne, E., Graham, J., Raadschelders, J. (ed.), Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.

Russ, M. (ed.) (2014), *Management, Valuation, and Risk for Human Capital and Human Assets: Building the Foundation for a Multi-Disciplinary, Multi-Level Theory*, Palgrave Macmillan, New York, UK, doi: 10.1057/9781137355720.

Mattern, C. (2002), *Handbook of Investment Research: Economic and Financial Indicators as Market Movers*, Palgrave Macmillan, New York, UK.

O'Hara, F. M. Jr. and Sicignano, R. (1985), *Handbook of United States Economic and Financial Indicators*, Greenwood Press, Westport, US.

Visano, B. S. (2006), *Financial Crises: Socio-Economic Causes and Institutional Context*, in Moore, C., Riezman, R. and Melvin, J. (ed.), Routledge, London, UK, doi: 10.4324/9780203013090.

Received October 22, 2018

УДК 394(571.12):316.35(571.12)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-74-95

ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Г. Ш. МАВЛЮТОВА

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия

Д. Л. САВЕЛЬЕВ

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия

Для цитирования:

Мавлютова Г. Ш., Савельев Д. Л. Информационная система Ямало-Ненецкого автономного округа как инструмент социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера на современном этапе // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 74–95. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-74-95.

Введение: защита и сохранение коренных народов Севера является одним из направлений деятельности органов публичной власти в Российской Федерации. Государственные органы субъектов Российской Федерации должны обладать актуальной информацией о текущем состоянии и динамике жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Информация необходима для принятия стратегических и оперативных решений. Развитие региональных информационных систем должно способствовать оптимизации принятия государственных решений.

Цель: анализ информационной системы Ямало-Ненецкого автономного округа для определения ее роли в повышении эффективности управления социально-экономическим развитием отдельной категории граждан, коренных малочисленных народов Севера.

Методы: системный анализ, диахронный анализ, сравнительно-правовой анализ.

Результаты: в Ямало-Ненецком автономном округе разработана и внедрена Единая информационная система по моделированию и прогнозированию социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Организация работы по своевременному информационному наполнению системы возложена на глав муниципальных образований автономного округа. Сводные данные информационной системы позволяют осуществлять комплексную оценку развития территорий традиционной хозяйственной деятельности.

Выводы: единая информационная система ЯМАЛ выполняет роль информационного инструмента, который используется при разработке и принятии государственных решений социально-экономического характера в отношении коренных народов Севера. Особенностью внедрения информационной системы ЯМАЛ является комплексное применение обособленных звеньев цепи в работе органов местного самоуправления и государственных органов власти. Информационная система ЯМАЛ является единым источником официальных сведений о жизнедеятельности коренного населения Севера и способствует определению правового статуса представителей коренных народов в автономном округе.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера; информационная система; информационно-коммуникационные технологии; «электронное правительство»; государственные услуги; Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Система регионального развития социальных и экономических отношений испытывает постоянное влияние внутренних и внешних воздействий, которые определяют тенденции, темпы и содержание базовых направлений изменений элементов системы. Ориентация органов государственной власти регионального уровня на выработку механизмов устойчивого развития территории предусматривает использование информационно-аналитических систем. Информационные системы обеспечивают возможность определить фактическое состояние объектов управления и позволяют согласовать деятельность субъектов социально-экономической деятельности.

Степень развития региональных информационных систем отражает готовность региональных органов власти обеспечить стабильное функционирование социально-экономической системы, с одной стороны, и повысить результативность и эффективность регионального управления – с другой.

Эффективность управленческих решений, принимаемых региональными органами власти субъекта Российской Федерации, предусматривает необходимость организации системы сбора, хранения, обработки географически «привязанной» информации обо всех объектах управления. Информационное обеспечение деятельности региональных структур может рассматриваться в качестве одного из базовых элементов механизма регионального управления устойчивым социально-экономическим развитием территории.

Разработка региональной информационной системы при необходимости учета региональной специфики как самой территории, так и сложившейся системы управления должна ориентироваться на определенные стандартные подходы и методики.

В основу формирования региональной информационной системы могут быть заложены следующие ориентиры:

- соответствие организационной структуры публичного управления системе информационного обеспечения ее деятельности;
- информация должна содействовать расширению функциональных возможностей органов публичной власти;
- возможность модернизации информационных систем с учетом технологических инноваций и изменений целей публичного управления;
- сочетание информационной безопасности, основанной на соблюдении законодательных норм, обеспечивающих конфиденциальность информации, с максимальной транспарентностью о деятельности органов публичной власти.

Одной из особенностей Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) как субъекта Российской Федерации является то, что это исконная территория проживания народов, которые в нашей стране относятся к числу коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. К категории коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе отнесены ханты, ненцы и селькупы. По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, численность коренных малочисленных народов Севера автономного округа составляет 41 249 чел., в том числе: ненцы –

29 772 чел. (72 %), ханты – 9 489 чел. (23 %), селькупы – 1 988 чел. (5 %). Анализ численности коренных малочисленных народов Севера автономного округа, по данным Всероссийской переписи населения 2002 и 2010 годов, показал рост численности коренного населения автономного округа более чем на 4 тысячи человек (11,5 %). В сельской местности проживает и ведет традиционный кочевой (полукочевой) образ жизни свыше 40 % коренного населения автономного округа, что составляет более 3 тыс. семей с численностью, превышающей 15 тыс. чел.

Одной из основных задач государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа является сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера, учет их интересов при реализации экономических проектов на территории автономного округа (Матвеев, 2012; Мурашко, 2012). В современных условиях решение этой задачи осуществляется с помощью действующей в автономном округе информационной системы, построенной на основе информационно-коммуникационных технологий.

Целью исследования является анализ информационной системы Ямало-Ненецкого автономного округа для определения ее роли в повышении эффективности управления социально-экономическим развитием отдельной категории граждан, коренных малочисленных народов Севера.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Повышение эффективности государственного управления напрямую связано с модернизацией системы функционирования органов публичной власти на основе использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Тенденции развития цифровых технологий в системе государственного управления является предметом пристального внимания со стороны органов публичной власти, международного и российского экспертного сообщества.

Колоссальная роль и значение информационно-коммуникационных технологий подчеркивается в «Окинавской хартии Глобального информационного общества». Она начинается словами о том, что информационно-коммуникационные технологии – это один из наиболее значимых факторов, оказывающих влияние на формирование общества в XXI веке. В Хартии подчеркивается, что информационно-коммуникационных технологии затрагивают все стороны жизни человека, в том числе «взаимодействие правительства и гражданского общества»¹. Скорость развития и распространения информационно-коммуникационных технологий, их всеобъемлющий характер способствовали стремительному появлению национальных программ развития информационного общества во многих странах во второй половине 90-х годов XX века.

Не исключена из общемировых трендов развития и Россия. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии развития информационного обще-

¹ Окинавская Хартия Глобального информационного общества: принята на о. Окинава 22 июля 2000 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html> (дата обращения: 15.01.2019).

ства в Российской Федерации на 2017–2030 годы»² закрепляет, что развитие «цифровой» экономики – это стратегически значимый вопрос для всей России, он обеспечивает ее конкурентоспособность на международной арене.

Задачи и механизмы развития информационно-коммуникационных технологий в государственном и общественном секторах, которые необходимо выполнить российскому правительству, закреплены и раскрыты в национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации»³.

При этом внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сфере государственного управления и оказания государственных (муниципальных) услуг рассматривается как одна из приоритетных задач стратегического развития Российской Федерации⁴.

Как справедливо отмечают И. И. Смотрицкая и С. И. Черных, «миссия внедрения цифровых технологий в сферу государственного управления должна состоять в повышении его качества, в том числе качества государственных услуг и качества управления» (Смотрицкая и Черных, 2018, с. 23).

Создание информационной среды для цифровизации государственного управления, как одной из ключевых целей деятельности государственных структур, основано на сложившихся методологических и научно-теоретических подходах к оценке содержания и трендах развития информационно-коммуникационных технологий в современных обществах (Naritupulu et al., 2017).

В качестве базиса научных исследований информационно-коммуникационных технологий выступают обобщенные теории. В них изучались понятие «информационное общество» и новая роль государства в этом обществе. Так, в работах Ф. Уэбстера, М. Кастельса, Э. Тоффлера раскрываются основополагающие идеи и концепты теории информационного общества, проводится анализ динамики и тенденций его развития (Уэбстер, 2004; Кастельс, 2000; Тоффлер, 2004). Определенное внимание уделяется трансформации традиционных политических институтов, которое происходит под влиянием изменения технологической основы коммуникационного взаимодействия субъектов публичной политики (Williams et al., 2018).

Необходимость использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления объясняется концепцией «электронного правительства», или «электронного государства» (Бондаренко, 2012; Joshi et al., 2018).

Термин «электронное правительство» имеет различные трактовки, отличающиеся уровнем актуальности и широтой подхода. Ю. С. Булгакова и А. В. Дырхеев выделяют следующие:

² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента Рос. Федерации от 09.05.2017 № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

³ Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 № 1632-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 32, ст. 5138.

⁴ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.: указ Президента Рос. Федерации от 07.09.2018 № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817.

- предоставление услуг предприятиям и населению с применением информационно-коммуникационных технологий, включая создание сайта государственных органов;
- введение информационно-коммуникационных технологий во все сферы государственной деятельности, а также активное взаимодействие государственных органов между собой, с предприятиями и населением для роста эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним;
- трансформация государственного управления, в том числе информационно-коммуникационных технологий, – один из главных катализаторов трансформации государственного сектора (Булгатов и др., 2018, с. 10).

Анализ проблем развития «электронного правительства» в российской науке, по мнению Р. В. Ерженина, характеризуется «повышенным уровнем сложности современных исследований э-правительства» (Ерженин, 2018). Это обусловлено рядом обстоятельств: инновационностью подобного рода исследований, фрагментарностью научного знания и фактическим отсутствием сложившихся теоретических подходов к изучению элементов «электронного правительства».

Стоит подчеркнуть, что в отличие от западных трактовок «электронного правительства», рассматриваемого в качестве технократической реформы, направленной только на повышение эффективности государственного управления и исключаящей политическую или идеологическую составляющую (West, 2007; Alcaide–Muñoz et al., 2017), российские ученые склонны рассматривать внедрение информационно-коммуникационных технологий в практику деятельности органов публичной власти через призму общегосударственной политики и стратегии социально-экономического развития на длительную перспективу. В сложившихся условиях информационно-коммуникационные технологии государственного управления в Российской Федерации обеспечивают переход к электронному правительству «при сохранении всех основных особенностей отечественной административной культуры», которая может быть охарактеризована как «достаточно стихийный процесс, ориентированный на формальные отчетные показатели» (Трахтенберг, 2012, с. 295).

Специфика данного подхода, на наш взгляд, обусловлена особой ролью государства на всех уровнях публичной власти. Отечественные исследователи обращают внимание на отсутствие в современной России условий для естественного формирования и развития зрелой «цифровой» экономики за удовлетворительный промежуток времени. В качестве причин они называют следующие: технологическое отставание и отсутствие критической массы экономических субъектов. И приходят к выводу, что государству необходимо стимулировать и направлять развитие «цифровой» экономики» (Бианкина, 2017, с. 19).

Особенности российского федерализма предполагают при внедрении информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов государственной власти учитывать особенности отдельных регионов. Общие подходы к оценке информационного пространства субъекта Российской Федерации, а также анализ динамики информационных процессов на региональном

уровне являются предметом исследования ряда российских исследователей (Иншаков и др., 2008; Данилина и др., 2015). Анализ практики деятельности органов государственной власти, на основе использования функционального и эволюционного подходов, позволил определить базовые элементы информационного пространства региона, принципы и факторы его развития (Фадейкина, 2013).

В качестве отправной точки внедрения региональных информационных систем, на наш взгляд, может стать концепция всеобщего управления качеством (Total Quality Management), которая предусматривает необходимость оптимизации процессов управления по всем направлениям, включая информационную сферу деятельности органов публичной власти (Thompson et al., 2003).

При этом следует отметить, что процессный анализ информационных систем государственного управления «не может исходить только из позиции экономической деятельности» (Искандеров, 2010, с. 24).

Оптимизация «внутренних» процессов организации и сопровождения процесса принятия управленческого решения предусматривает установление «обратных» связей между государственными органами и структурными подразделениями исполнительных органов субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления для корректировки управленческих процессов. Необходимость подобного взаимодействия объясняется стремлением к достижению эффективности всех информационных процессов, способствующих разработке, принятию и реализации управленческих решений, выявлению актуальных проблем и формированию актуальной стратегической информации (Thompson et al., 2003; Kim et al., 2010; Ismagilova et al., 2019).

Внедрение современных информационных технологий и информационных систем дает возможность органам государственной власти оптимизировать процессы управления, повысить качество и эффективность реализации публичных функций и услуг. В качестве действенного механизма оптимизации информационных систем органов публичной власти (необходим, используется) реинжиниринг процессов управления, позволяющий реорганизовать технологические процессы и сократить количество множественных обращений к различным базам данных.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На современном этапе в Ямало-Ненецком автономном округе действует информационная система, элементы которой используются в стратегическом и оперативном управлении региона. Среди них:

- 1) Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП);
- 2) Региональная межведомственная система электронного документооборота (РМСЭД);
- 3) Автоматизированная информационная система «Мониторинг государственного управления Ямало-Ненецкого автономного округа» (региональный сегмент Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Управление»);

- 4) Автоматизированная информационная система «Обеспечение адресной социальной поддержки населения» (АИС «ОАСПН»);
- 5) Многоуровневая автоматизированная информационная система ЗАГС: предоставление услуг службы ЗАГС в электронном виде, в том числе посредством Регионального портала государственных услуг (РПГУ);
- 6) Региональный банк данных семей и несовершеннолетних «групп особого внимания» в Ямало-Ненецком автономном округе;
- 7) Региональный сегмент федеральной государственной информационной системы «Единая Информационно-Аналитическая Система “Федеральный орган регулирования – Региональные органы регулирования – субъекты регулирования”» (РС ФГИС ЕИАС) и др.

В Ямало-Ненецком автономном округе с целью повышения эффективности управления социально-экономическим развитием коренных малочисленных народов Севера разработана и внедрена Единая информационная система по моделированию и прогнозированию социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера автономного округа (ЕИС ЯМАЛ).

Являясь одним из элементов информационной системы региона, ЕИС ЯМАЛ должна способствовать повышению эффективности государственного и муниципального управления за счет использования передовых информационных технологий, оперативного формирования на их основе комплексной аналитической информации, необходимой для выработки и принятия управленческих решений. Также ЕИС ЯМАЛ направлена на повышение качественного информационного обеспечения органов власти и управления при решении стратегических и оперативных задач социально-экономического развития коренных малочисленных народов.

В автономном округе государственное управление в сфере защиты среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов осуществляет Департамент по делам коренных малочисленных народов Севера. Он назначен оператором ЕИС ЯМАЛ. Департамент осуществляет правовое, организационно-техническое и методическое руководство по работе в ЕИС ЯМАЛ. Одной из задач деятельности Департамента является обеспечение нормативно-правового регулирования прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера автономного округа. В этой связи в качестве одного из приоритетных направлений деятельности выступает формирование информационных ресурсов, содержащих актуальную информацию о коренных малочисленных народах автономного округа для обеспечения процесса подготовки и принятия оперативных и стратегических решений по вопросам, касающимся социально-экономического статуса коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. Государственное казенное учреждение «Ресурсы Ямала» является техническим администратором ЕИС ЯМАЛ.

Постановлением Правительства автономного округа утверждено Положение о ЕИС ЯМАЛ⁵. Положением определен круг целевых пользова-

⁵ О единой информационной системе по моделированию и прогнозированию социально-экономического развития коренных малочисленных народов севера Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]: постановление Правительства ЯНАО от 20.10.2016 № 986-П. URL: <https://dkmns.yanao.ru/about/isystems/22/> (дата обращения: 15.01.2019).

лей, для которых разработана и внедрена информационная система ЯМАЛ. Среди них:

- Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа;
- исполнительные органы государственной власти автономного округа и органы местного самоуправления;
- предприятия и организации различных областей деятельности и организационно-правовых форм собственности;
- население;
- государственное казенное учреждение «Управление по обеспечению деятельности Ситуационного центра Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа».

Необходимость повышения качественного информационного обеспечения деятельности органов публичной власти, решения оперативных и стратегических задач, моделирования и прогнозирования социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, расчета показателей их качества жизни предусмотрены стратегическими документами и законами федерального уровня⁶ и рядом региональных законов⁷. Создание и внедрение ЕИС ЯМАЛ позволяет обеспечить реализацию данных задач регионального управления.

Особенностью внедрения ЕИС ЯМАЛ является комплексное применение обособленных звеньев цепи в работе органов местного самоуправления и государственных органов власти, охватывающей все сферы жизнедеятельности народов Севера в качестве единого источника достоверных официальных сведений о коренном населении.

Информационная система предназначена для повышения уровня социально-экономического развития коренных народов, ведущих на Ямале традиционный образ жизни.

Технические характеристики ЕИС ЯМАЛ предусматривают выделение пяти базовых элементов, которые формируют систему и включают в себя:

- Блок программных модулей сбора и загрузки данных, обеспечивающий непосредственную связь органов государственной власти и органов местного самоуправления, ответственных за предоставление информации, с ядром системы.

⁶ Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 04.02.2009 № 132-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. ст. 876; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 08.02.2013 № Пр-232. URL: <http://static.government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf> (дата обращения: 15.01.2019); О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2208.

⁷ О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе [Электронный ресурс]: закон Ямало-Ненецкого авт. округа от 06.10.2006 № 49-ЗАО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8020756182013> (дата обращения: 15.01.2019); О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе [Электронный ресурс]: закон Ямало-Ненецкого авт округа от 02.03.2016 № 1-ЗАО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432893608> (дата обращения: 15.01.2019) и др.

- Банк данных, являющийся централизованным хранилищем системы, обеспечивающим целостность и сохранность первичных и сводных данных по показателям мониторинга положения коренных малочисленных народов автономного округа. Данный элемент системы обеспечивает ведение единых справочников и классификаторов, необходимых для обеспечения процесса сбора информации и сдачи отчетности, прогнозирования и анализа данных за разные годы в одной базе, контроль правильности заполнения данных.

- Программный модуль администрирования, позволяющий разграничить права доступа на уровне конкретного модуля системы, объекта, таблицы, отчета или конкретного показателя в таблице.

- Блок задач мониторинга, анализа и прогнозирования, обеспечивающий проведение различных расчетов над данными и выполнение прогнозно-аналитических задач.

- Блок средств визуализации данных, обеспечивающий табличное, графическое и картографическое представление отчетных форм и результатов расчета прогнозно-аналитических задач, построение моделей прогноза.

Все базы данных (реестры) связаны между собой и позволяют отследить все аспекты жизнедеятельности представителей коренных малочисленных народов Севера.

Работа в ЕИС ЯМАЛ подразумевает взаимодействие оператора Системы с поставщиками сведений, которыми являются исполнительные органы государственной власти и муниципальные органы.

При загрузке данных из форм сбора от органов государственной власти и муниципальных органов сведения попадают в банк данных, который, в свою очередь, является источником данных для конструктора отчетов (различные настраиваемые отчетные формы), для веб-приложения (публикация отчетных форм на специальном веб-портале). Кроме того, сведения из банка данных могут быть выгружены для последующей загрузки в другие системы различных органов власти.

Информационные данные, включенные в ЕИС ЯМАЛ, позволяют осуществлять моделирование и прогнозирование социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера по нескольким направлениям:

1. Ведение перечня целевых программ:
 - ведение реестра целевых программ и их атрибутов;
 - формирование структуры целей, задач и индикаторов целевых программ;
 - накопление информационных материалов и документов по целевым программам;
 - хранение и вывод содержимого справочника целевых программ на конкретный период;
 - формирование паспорта целевых программ.
2. Ведение перечня кочующего населения:
 - ведение реестра кочующего населения;
 - накопление справочной информации (ФИО, год рождения, населенный пункт и другая дополнительная информация), а также информаци-

онных материалов и документов (видео-, фотодокументы) по кочующему населению;

- хранение и вывод истории изменения информации по кочующему населению;

- формирование информационной карточки по каждому человеку и по реестру в целом.

3. Ведение перечня общин и малых форм хозяйствования:

- ведение реестра общин и малых форм хозяйствования;
- накопление справочной информации (наименование, ОКВЭД, дата регистрации, код ОКВЭД, вид деятельности, e-mail и др.), а также информационных материалов и документов (видео-, фотодокументы) по общинам и малым формам хозяйствования;

- хранение и вывод истории общин от даты создания до настоящего времени;

- формирование отчетов по общинам и малым формам хозяйствования (информационная карточка, экономические показатели общин, продукция общин и т. д.).

4. Ведение перечня факторий:

- ведение реестра факторий;
- накопление справочной информации (реестровый номер, дата образования фактории, численность обслуживаемого персонала фактории и др.), а также информационных материалов и документов (видео-, фотодокументы) по факториям;

- хранение и вывод истории изменения данных факторий от даты создания до настоящего времени;

- формирование информационной карточки по каждой фактории и по реестру в целом.

5. Мониторинг и анализ деятельности предприятий, в которых работает коренное население:

- ведение реестра предприятий;
- накопление справочной информации о предприятиях (наименование, вид деятельности, количество работающего коренного населения);

- финансово-экономический анализ деятельности предприятий;
- планирование размера субсидий на поддержку и развитие предприятий;

- мониторинг государственной поддержки (субсидий) предприятий.

6. Мониторинг уровня жизни коренного населения:

- мониторинг выполнения индикаторов региональных целевых программ;

- мониторинг показателей социальной поддержки коренных народов;
- анализ качества оказываемых медицинских услуг;
- контроль исполнения бюджета по показателям целевых программ и социальной поддержки;

- расчет эффективности и результативности реализации целевых программ.

7. Ведение перечня учащихся:
 - ведение реестра учащихся;
 - накопление справочной информации (ФИО, учебное заведение, год поступления и др.), а также информационных материалов и документов (видео-, фотодокументы) по учащимся;
 - хранение и вывод истории изменения сведений по учащимся;
 - формирование отчетов по учащимся (информационная карточка, аналитический отчет по студентам и т. д.).

8. Ведение перечня священных мест и захоронений:
 - ведение реестра священных мест и захоронений;
 - накопление описательной информации (наименование, описание, географические координаты), а также информационных материалов и документов (видео-, фотодокументы) по священным местам и захоронениям;
 - хранение и вывод истории изменения данных по священным местам и захоронениям;
 - формирование информационной карточки по каждому священному месту или захоронению и по реестру в целом;
 - отображение объектов священных мест и захоронений на карте Google (<http://maps.google.ru>).

Все данные, отражающие экономические, производственные и социальные показатели, а также сведения о семьях коренных народов представлены в разрезе муниципальных образований.

Объективность представленных в ЕИС ЯМАЛ данных обеспечивается за счет ввода данных по показателям социально-экономического развития коренных малочисленных народов по разным источникам данных и предусматривает обмен информацией между органами государственной власти, органами местного самоуправления и оператором Системы. Оператор ЕИС ЯМАЛ осуществляет обработку, проверку корректности информации, представленной органами публичной власти.

Положением об ЕИС ЯМАЛ определен порядок наполнения Системы информацией и механизмы контроля информационных данных, которые предоставляются органами публичной власти.

Перечень данных, содержащихся в ЕИС ЯМАЛ, позволяет осуществлять накопление и хранение ретроспективных данных о социально-экономическом состоянии коренных малочисленных народов Севера, осуществлять динамический анализ для оценки динамики и тенденций развития, а также сравнительный анализ, предназначенный для сопоставления значений между различными показателями.

В рамках реализации комплексного подхода к социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов сводные данные системы позволяют осуществлять расчет интегральных показателей (комплексной оценки) развития территорий традиционной хозяйственной деятельности.

Комплексная аналитическая информация, содержащаяся в ЕИС ЯМАЛ, позволяет органам публичной власти в рамках моделирования и прогнозирования развития территорий проживания коренных малочисленных народов Севера использовать:

- регрессионно-статистический анализ, предназначенный для расчета взаимосвязи показателей, построения корреляционной матрицы и моделирования значений на основе статистических методов;
- построение моделей (линейная регрессия, универсальный тренд, авторегрессия);
- отображение прогнозов социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера на среднесрочную перспективу.

В соответствии с п. 4 постановления Правительства ЯНАО от 20 октября 2016 года № 986-П организация работы по своевременному информационному наполнению системы возложена на глав муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа. Это касается муниципалитетов, которые включены в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Формулировка, содержащаяся в Постановлении, предполагает рекомендательный характер осуществления данного направления деятельности для глав муниципальных образований.

Органы местного самоуправления, а не глава муниципального образования самостоятельно определяют должность и лиц, ответственных за сбор, обработку и занесение информации в единую систему ЯМАЛ. Очевидным является, что данный подход предполагает необходимость дополнительных мероприятий со стороны органов государственной власти и местного самоуправления по подготовке или переподготовке кадрового состава местных администраций. Следует отметить, что в первый год внедрения ЕИС были организованы и проведены информационно-обучающие семинары в городах Новый Уренгой и Салехард, а также Ямальском, Шурышкарском, Приуральском районах по работе ЕИС ЯМАЛ. В Новом Уренгое были проведены индивидуальные занятия (консультирование) с ответственными за работу с ЕИС ЯМАЛ Тазовского, Надымского, Пуровского и Красноселькупского районов. По итогам занятий специалисты получили сертификаты о том, что приобрели теоретические и практические навыки работы, необходимые для эффективной работы в ЕИС ЯМАЛ.

ОБСУЖДЕНИЕ

Увеличение объемов обрабатываемой информации и наполнение ЕИС ЯМАЛ актуальными информационными данными позволит органам государственной власти расширить категории граждан, подпадающих под сферу ее применения. Прежде всего, это лица, постоянно проживающие на территории автономного округа и ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, ныне являющиеся коренными малочисленными народами Севера. В связи с этим, они имеют право на получение ряда преференций, предусмотренных в Ямало-Ненецком автономном округе. С XIX века на территории округа обитает Ижемская группа коми-зырян, основным видом хозяйственной деятельности которых является оленеводство (Повод, 2006). В XXI веке коми-зыряне автономного округа по-прежнему занимаются кочевым оленеводством (Истомин и др., 2018, с. 182–183; Лискевич, 2018, с. 384).

ЕИС ЯМАЛ фактически формирует механизм документального подтверждения традиционного образа жизни для получения социальной поддержки. На основе данных, содержащихся в ЕИС ЯМАЛ, гражданин может получить документ (справку), которая подтверждает ведение им традиционного образа жизни, что позволяет претендовать на получение мер социальной поддержки для представителей коренных малочисленных народов Севера в автономном округе.

Дальнейшая деятельность по развитию ЕИС ЯМАЛ предусматривает выполнение первоочередных мероприятий по вводу данных и внесению недостающих сведений по каждому представителю коренных народов (СНИЛС, ИНН и другие данные), которые в последующем позволят идентифицировать каждого представителя по всем базам реестра системы муниципальных образований. Тем самым появляется налаженная система индивидуального учета коренных малочисленных народов Севера. В связи с тем, что в паспортах граждан Российской Федерации отсутствует информация о национальной принадлежности, у представителей народов Севера решается проблема документального подтверждения своей национальности (Попков, 2014, с. 123).

При определении проблем реализации мероприятий внедрения ЕИС ЯНАО обращают на себя внимание вопросы организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по формированию и пополнению баз данных системы.

Во-первых, на наш взгляд, возложение на глав муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа организации работы по формированию базы данных ЕИС ЯМАЛ потенциально может привести к снижению эффективности работы на первоначальном этапе запуска всей Системы. В организационном плане деятельность органов местного самоуправления по формированию баз данных системы предполагает выделение штатной единицы (или части ставки) в структуре местной администрации, на которую возлагаются полномочия или функции по наполнению ЕИС ЯНАО.

Второй момент, на который стоит обратить внимание, – это механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Предоставление информации органами местного самоуправления для наполнения ЕИС ЯНАО должно осуществляться на основе соглашения, которое заключается между органами местного самоуправления и оператором системы. На сегодняшний день официальных данных о заключении и содержании таких договоров между органами публичной власти на официальных сайтах органов власти ЯНАО не размещено.

На наш взгляд, сложившийся подход требует урегулирования, поскольку речь идет фактически о передаче отдельных государственных полномочий на уровень муниципальных образований.

При этом особое значение при принятии управленческих решений в отношении представителей коренных малочисленных народов Севера приобретает информация, используемая в целях защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов на Ямале.

В соответствии с положениями регионального законодательства государственные полномочия включают в себя, во-первых, обеспечение минимальной материальной обеспеченности в соответствии с региональным стандар-

том, а во-вторых, оказание социальной поддержки. Последняя, в свою очередь, предусматривает:

- возмещение средств на получение первого высшего образования (по заочной форме обучения);
- выплату дополнительных социальных стипендий студентам, которые обучаются в образовательных учреждениях высшего образования Российской Федерации;
- оплату проживания в общежитиях (возврат расходов по найму жилого помещения) студентам, обучающимся в образовательных учреждениях высшего образования⁸.

В-третьих, особое внимание следует обратить на содержательную часть ЕИС ЯНАО. В данной части необходимо сделать акцент на двух аспектах:

- наполненность системы информационными данными;
- соотношение открытых и закрытых данных Системы.

Проведенный нами анализ информационных данных, размещенных на официальных сайтах Оператора системы (Департамент по делам коренных малочисленных народов Севера) и сайтах органов местного самоуправления, позволил сделать выводы:

- о низкой степени объемов информации, закрепленных в приложении 1 к постановлению Правительства ЯНАО (из девяти разделов – четыре носят не полный (фрагментарный характер), либо данные отсутствуют);
- отсутствуют обобщенные (аналитические) данные с позиции прогнозной деятельности органов публичной власти, на что направлено создание ЕИС ЯНАО;
- о соотношении открытых и закрытых данных в перечне информационных данных, предоставляемых оператору системы.

Вопрос относительно открытости данных является в определенной степени дискуссионным. Однако в сфере тенденций развития систем государственного управления, ориентированных на максимально открытый диалог с обществом, открытости и доступности информации, полагаем необходимым пересмотреть перечень открытых данных в сторону его расширения.

Результаты использования ЕИС ЯМАЛ сводятся к следующему:

- в целях реализации части 1 статьи 6 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 2 марта 2016 года № 1-ЗАО «О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» с января 2017 года реализуется регио-

⁸ О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по обеспечению некоторых гарантий прав лиц из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, а также иных лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, постоянно проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого авт. округа от 25.12.2017 № 102-ЗАО // Красный Север. Спецвыпуск. 2017. № 108/8.

нальный стандарт минимальной материальной обеспеченности лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в автономном округе (региональный стандарт), утвержденный постановлением Правительства автономного округа от 23 декабря 2017 года № 1214. Региональным стандартом предусмотрены перечень материальных средств, нормы расхода и сроки использования товарно-материальных ценностей, необходимых для осуществления традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;

– государственным учреждением Ямало-Ненецкого автономного округа «Объединение по экономическому развитию коренных малочисленных народов Севера ЯНАО» осуществляется ведение «Реестра общин и малых форм хозяйствования коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа». На 1 января 2017 года в Реестр внесено 187 малых форм хозяйствования коренных малочисленных народов Севера – 67 общин и 120 малых форм хозяйствования, в том числе: ИП – 96; крестьянское фермерское хозяйство (КФХ) – 3; ООО – 14; ОАО – 5; прочие – 2.

– Департамент по делам коренных малочисленных народов Севера в рамках исполнения государственных функций в 2017 году предоставил государственные услуги по рассмотрению обращений об образовании территории традиционного природопользования регионального значения, а также оказанию материальной помощи аспирантам из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа. Кроме этого, Департамент осуществляет предоставление лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, иным лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам Севера, постоянно проживающим на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и ведущим традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в местах традиционного проживания, документа, подтверждающего ведение ими традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, в целях получения ими мер социальной поддержки в Ямало-Ненецком автономном округе (в 2017 году – 1191 обращение).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе развития российского государства информационные технологии являются факторами устойчивого развития и построения информационного общества, обеспечения экономического роста и социального прогресса. Создание региональной государственной информационной системы, интегрированной с Федеральной информационной системой и аналогичными системами других регионов, является важнейшей информационной обязанностью субъектов Российской Федерации.

Сегодня в Ямало-Ненецком автономном округе с целью повышения эффективности управления социально-экономическим развитием коренных малочисленных народов Севера внедрена Единая информационная система ЯМАЛ (ЕИС ЯМАЛ). Она выполняет роль информационного инструмента, который должен использоваться при разработке и принятии государственных решений. Особенностью внедрения информационной системы ЯМАЛ явля-

ется комплексное применение обособленных звеньев цепи в работе органов местного самоуправления и государственных органов власти, охватывающей все сферы жизнедеятельности народов Севера в качестве единого источника достоверных официальных сведений о коренном населении.

ЕИС ЯМАЛ способствует определению правового статуса коренных малочисленных народов Севера в автономном округе, что помогает решению ряда социальных вопросов. Также система учитывает население, не относящееся к категории коренного малочисленного народа, но осуществляющее традиционную хозяйственную деятельность, в частности коми-зырян, занимающихся кочевым оленеводством.

В рамках реализации комплексного подхода к социально-экономическому развитию представителей народов Севера сводные данные ЕИС ЯМАЛ должны способствовать осуществлению комплексной оценки развития территорий традиционной хозяйственной деятельности. Информационная система должна использоваться для наблюдения, моделирования и прогнозирования социально-экономического развития коренных малочисленных народов, ведущих на Ямале традиционный образ жизни. Но для этого система должна иметь максимальное наполнение, что, на наш взгляд, пока не реализовано. Департаменту по делам коренных малочисленных народов Севера необходимо продолжить работу по наполнению актуальными данными информационной системы Ямал. Также в этом вопросе требуется взаимодействие региональных государственных органов и органов местного самоуправления при передаче отдельных государственных полномочий на местный уровень.

В России к категории коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока отнесено сорок народов. Они проживают в Ханты-Мансийском, Ненецком, Чукотском автономных округах и ряде других регионов. Политика российского государства направлена на сохранение и развитие традиционной жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Опыт ЯНАО по разработке и внедрению информационной системы ЯМАЛ должен вызывать огромный интерес в субъектах Российской Федерации, на территории которых проживают такие народы.

Библиографический список

Бианкина А. О. Цифровые технологии и их роль в современной экономике // Экономика и социум: современные модели развития. 2017. № 16. С. 15–25.

Бондаренко С. В. Особенности формирования научного дискурса изучения «электронного правительства» // Многоликий дискурс: монография / Под ред. В. Е. Хвощева и М. А. Малышева. Челябинск: Изд. центр ЮУрГУ, Изд-во НОЦ «КПОН», 2012. С. 315–327.

Булгатова Ю. С., Дырхеев А. В. Информационные технологии как средство модернизации государственного управления в информационном обществе // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2018. № 1. С. 8–15. DOI: 10.18101/2304-4446-2018-1-8-15.

Данилина М. В., Багратуни К. Ю. Актуальные аспекты развития электронного правительства в России // Наука и бизнес: пути развития. 2015. № 5. С. 147–152.

Ерженин Р. В. Электронное правительство России: обзор научных публикаций и исследований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 205–228.

Инишаков О. В., Калинина А. Э., Петрова Е. А., Мизинцева М. Ф. Информационное развитие экономики региона. М.: Издательский дом «Финансы и кредит», 2008. 296 с.

Искандеров Р. Н. Теоретико-методологические основы разработки и внедрения информационных систем органов государственного управления // Век качества. 2010. № 4. С. 24–25.

Истомин К. В., Лискевич Н. А., Уляшев О. И. Особенности языковых процессов в среде пуровских коми в конце 1930 – начале XXI века // Эволюция культурной среды в субарктической зоне Европейского Севера и Западной Сибири: культурные традиции, система жизнеобеспечения, социальные связи / Отв. ред. О. И. Уляшев. Сыктывкар: Институт языка, литературы и истории Коми НЦ УрО РАН, 2018. С.172–197.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.

Лискевич Н. А. К истории формирования надымских коми // Человек и Север: Антропология, археология, экология: матер. всероссийской науч. конф. Вып. 4 / Отв. ред. А. Н. Багашев. Тюмень: Федеральный исследовательский центр Тюменский научный центр СО РАН, 2018. С. 383–386.

Матвеев А. С. От парадигмы покорения Арктики к парадигме ее обживания // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Под ред. В. А. Штырова. М.: Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации, 2012. С. 25–34.

Мурашко О. А. Учет культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Под ред. В. А. Штырова. М.: Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации, 2012. С. 144–154.

Повод (Лискевич) Н. А. Коми Северного Зауралья (XIX – первая четверть XX в.). Новосибирск: Наука, 2006. 272 с.

Попков Ю. В. Коренные народы Севера в условиях глобализации // Век глобализации. 2014. № 1. С. 111–123.

Смотрицкая И. И., Черных С. И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 22–36. DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00002.

Тоффлер Э. Шок будущего / Пер. с англ. Е. Рудневой, Л. Бурмистровой, К. Бурмистрова, И. Москвиной-Тархановой, А. Микша, А. Мирер, В. Кулагиной-Ярцевой, Н. Хмелик, Е. Комаровой. М.: АСТ, 2004. 560 с.

Трахтенберг А. Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. № 12. С. 285–297.

Уэбстер Ф. Теории информационного общества / Пер. с англ. М. В. Араповой, Н. В. Малыхиной. М.: Аспект Пресс, 2004. 400 с.

Фадеейкина Н. В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. № 4. С. 43–54.

Alcaide-Muñoz L., Rodríguez-Bolívar M. P., Cobo M. J., Herrera-Viedma E. Analysing the Scientific Evolution of E-Government Using a Science Mapping Approach // Government Information Quarterly. 2017. № 3. P. 545–555. DOI: 10.1016/j.giq.2017.05.002.

Ismagilova E., Hughes L., Dwivedi Y. K., Raman K. R. Smart Cities: Advances in Research –An Information Systems Perspective // International Journal of Information Management. 2019. № 47. P. 88–100. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2019.01.004.

Joshi P., Islam S. E-government Maturity Model for Sustainable E-government Services from the Perspective of Developing Countries // Sustainability (Switzerland). 2018. Vol. 10, № 6. P. 1–28. DOI: 10.3390/su10061882.

Kim D. Y., Grant G. E-government Maturity Model Using the Capability Maturity Model Integration // Journal of Systems and Information Technology. 2010. Vol. 12, no. 3. P. 230–244. DOI: 10.1108/13287261011070858.

Napitupulu D., Sensuse D. I., Sucahyo Y. G. Sosio-Technical Factors of E-government Implementation // International Conference on Electrical Engineering, Computer Science and Informatics (EECSI). 2017. № 4. P. 690–695. DOI: 10.1109/EECSI.2017.8239195.

Thompson A., Strickland J. Strategic Management: Concepts and Cases. Boston: McGraw-Hill/Irwin, 2003. 450 p.

West D. M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton: Princeton University Press, 2007. 256 p.

Williams P., Alessa L., Abatzoglou J. T., Kliskey A., Witmer F., Lee O., Trammell J., Venema R. Community-Based Observing Networks and Systems in the Arctic: Human Perceptions of Environmental Change and Instrument-Derived Data // Regional Environmental Change. 2018. № 2. P. 547–559. DOI: 10.1007/s10113-017-1220-7.

Информация об авторах

Мавлютова Гульнара Шакировна – канд. ист. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», 625003, Россия, г. Тюмень, Володарского, д. 6
ORCID: 0000-0003-4459-7104
ResearcherID: D-4464-2019
Электронный адрес: gmavlyutova@mail.ru

Савельев Дмитрий Леонидович – канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», 625003, Россия, г. Тюмень, Володарского, д. 6

ORCID: 0000-0002-4890-1217

ResearcherID: D-4325-2019

Электронный адрес: orman@mail.ru

Статья получена 15 февраля 2019 года

UDC 394(571.12):316.35(571.12)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-74-95

THE YAMALO-NENETS AUTONOMOUS OKRUG INFORMATION SYSTEM AS A TOOL OF CURRENT SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE INDIGENOUS PEOPLE OF THE NORTH

Gulnara Sh. Mavlyutova

University of Tyumen, 6 Volodarskogo str., Tyumen, 625003,
Russia

ORCID: 0000-0003-4459-7104

ResearcherID: D-4464-2019

E-mail: gmavlyutova@mail.ru

Dmitry L. Savelev

University of Tyumen, 6 Volodarskogo str., Tyumen, 625003,
Russia

ORCID: 0000-0002-4890-1217

ResearcherID: D-4325-2019

E-mail: orman@mail.ru

For citation:

Mavlyutova, G. Sh. and Savelev, D. L. (2019), "The Yamalo-Nenets Autonomous Okrug Information System as a Tool of Current Socio-Economic Development of the Indigenous Peoples of the North", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 74–95, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-74-95.

Introduction. Protection and preservation of indigenous peoples of the North is one of the activities of public authorities in the Russian Federation. The regional governments of the Russian Federation should have relevant information on the current state and dynamics of the vital activities of the indigenous peoples of the North, which is needed for strategic and operational decision-making. The development of regional information systems will contribute to the improvement of the state decision-making process.

Aims. Analysis of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug information system with the view of determining its role in improving the management of the socio-economic development of indigenous peoples of the North.

Methods. System analysis, diachronic analysis, comparative-legal analysis.

Results. In the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, the Unified Information System for modeling and forecasting the socio-economic development of the indigenous peoples of the North was developed and implemented. Organizationally the heads of local administrations in the municipalities within the autonomous okrug are responsible for the timely provision of the content for the system. The consolidated data of the information system make it possible to produce a comprehensive assessment of the development of the territories with traditional economic activity.

Conclusion. The Yamal unified information system serves as an information tool that is used in the development and adoption of government decisions in socio-economic sphere regarding the indigenous peoples of the North. The specificity of Yamal, information system implementation is the complex use of separate chain links in the work of municipal and regional authorities. The Yamal information system is the only source of official information about the vital activities of the indigenous people of the North, it facilitates establishing the legal status of representatives of indigenous peoples in the autonomous okrug.

Keywords: indigenous peoples of the North; information system; information and communication technology; «E-government»; government services; Yamalo-Nenets Autonomous Okrug

References

Biankina, A. O. (2017), "Digital Technologies and Their Role in the Modern Economy", *Ekonomika i Sotsium: Sovremennye Modeli Razvitiya*, no.16. pp. 15–25.

Bondarenko, S. V. (2012), "Features of the Formation of the Scientific Discourse of the Study of "Electronic Government", in: Khvoshcheva, V. E. and Malysheva, M. A. (ed.), *Mnogolikii diskurs: monografiya* [The many faces of discourse], Publishing House of South Ural State University, Publishing House NOTS "KPN", Chelyabinsk, pp. 315–327.

Bulgatova, Yu. S. and Dyrkheev, A. V. (2018), "Information Technologies as a means of Modernization Public Administration in Contemporary Society", *The Buryat State University Bulletin. Economics and Management*, no. 1. pp. 8–15.

Danilina, M. V. and Bagratuni, K. Yu., (2015), "Topical Issues of E-government Development in Russia", *Science and Business: Ways of Development*, no. 5, pp. 147–152.

Erzhenin, R. V. (2018), "Russian E-government: Review of Scientific Publications and Research", *Public Administration Issues*, no. 3. pp. 205–228.

Inshakov, O. V., Kalinina, A. E., Petrova, E. A. and Mizintseva, M. F. (2008), *Informatsionnoe razvitie ekonomiki regiona* [Information Development of Regional Economy], Publishing House Finance&Credit, Moscow, Russia.

Iskanderov, R. N. (2010), "The Theoretical and Methodological Basis for Development and Implementation of Public Administration Information Systems", *Age of Quality*, no 4, pp. 24–25.

Istomin, K. V., Liskevich, N. A. and Ulyashev, O. I. (2018), "Features of Language Processes in the Environment of the PUR Komi in the late 1930s and beginning

of the XXI century”, in Ulyashev, O. I. (ed.), “*Evolutsiya kul’turnoi sredy v subark-ticheskoi zone Evropeiskogo Severa i Zapadnoi Sibiri: kul’turnye traditsii, sistema zhizneobespecheniya, sotsial’nye svyazi*” [Evolution of the Cultural Environment in the Subarctic zone of the European North and Western Siberia: Cultural Traditions, Human Factors System, Social Relations], The Institute of Komi Language, Literature and History of the Ural Branch Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences (RAS), Syktyvkar, Russia, pp. 172–197.

Castells, M. (2000), *Informatsionnaya epokha: ekonomika, obshchestvo i kul’tura* [Information Age: Economy, Society and Culture], Translated by Shkaratan, O. I., Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Liskevich, N. A. (2018), “On the History of the Formation of the Nadym Komi”, in Bagashev, A. N. (ed.), *Chelovek i Sever: Antropologiya, arkheologiya, ekologiya: materialy vserossiiskoi nauchnoi konferentsii* [Man and the North: Anthropology, Archaeology, Ecology: Materials of All-Russian Scientific Conference], no. 4, Tyumen Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (RAS), Tyumen, Russia, pp. 383–386.

Matveev, A. S. (2012), “From the Paradigm of the Arctic Conquest to the Paradigm of its Settlement”, in Shtyrov, V. A. (ed.), *Sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal’nego Vostoka Rossiiskoi Federatsii: sb.statejj. Sovet Federacii Federal’nogo Sobraniya Rossijskojj Federacii* [Contemporary Conditions and Development Path of Indigenous Minority of the North, Siberia and Far East], the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia, pp. 25–34.

Murashko, O.A. (2012), “Taking into account the Cultural, Environmental and Social Consequences of Industrial Development in the Places of Traditional Economic Activity of Indigenous Minorities of the North”, in Shtyrov, V. A. (ed.), *Sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal’nego Vostoka Rossiiskoi Federatsii: sb.statejj. Sovet Federacii Federal’nogo Sobraniya Rossijskojj Federacii* [Contemporary Conditions and Development Path of Indigenous Minority of the North, Siberia and Far East], the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia, pp. 144–154.

Povod (Liskevich), N. A. (2006), *Komi Severnogo Zaural’ya (XIX – pervaya chetvert’ XX v.)* [Northern Trans-Urals’s Komi (XIX – the first quarter of XX century)], Nauka, Novosibirsk, Russia.

Popkov, Yu. V. (2014), “Indigenous Peoples of the North in the Context of Globalization”, *Social Studies*, no. 1, pp. 111–123.

Smotrinskaya, I. I. and Chernykh, S. I. (2018), “Modern Trends in the Digital Transformation of Public Administration”, *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 5, pp. 22–36, doi: 10.24411/2073-6487-2018-00002.

Toffler, A. (2004), *Shok budushchego* [Future Shock], Translated by Rudneva, E., Burmistrova, L., Burmistrov, K., Moskvina-Tarkhanova, I., Miksha, A., Mirer, A., Kulagina-Yartseva, V., Khmelik, N. and Komarova, E., AST, Moscow, Russia.

Trakhtenberg, A. D. (2012), “E-government: is “Reinventing the Government” Possible?”, *Science Year-Book of Institute of Philosophy and Law of Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, no.12. pp. 285–297.

Webster, F. (2004) *Teorii informatsionnogo obshchestva* [Theories of the Information Society], Translated by Arapova, M. V. and Malykhina, N. V., Aspekt Press, Moscow, Russia.

Fadeikina, N. V. (2013), "Preconditions for Creation of an Effective Public Administration via Stable Socio-economic Development of Public-law Entities on basis of up-to-date E-government and E-budgeting systems", *Siberian Financial School*, no. 4. pp. 43–54.

Alcaide-Muñoz, L., Rodríguez-Bolívar, M. P., Cobo, M. J. and Herrera-Viedma, E. (2017), "Analysing the Scientific Evolution of E-government using a Science Mapping Approach", *Government Information Quarterly*, no. 3, pp. 545–555, doi:10.1016/j.giq.2017.05.002.

Ismagilova, E., Hughes, L., Dwivedi, Y. K. and Raman, K. R. (2019), "Smart Cities: Advances in Research – An Information Systems Perspective", *International Journal of Information Management*, no. 47, pp. 88–100, doi: 10.1016/j.ijinfo-mgt.2019.01.004.

Joshi, P. and Islam, S. (2018), "E-government Maturity Model for Sustainable E-government Services from the Perspective of Developing Countries", *Sustainability (Switzerland)*, vol. 10, no. 6, pp. 1–28, doi: 10.3390/su10061882.

Kim, D. Y. and Grant, G. (2010), "E-government Maturity Model using the Capability Maturity Model Integration", *Journal of Systems and Information Technology*, vol. 12, no. 3, pp. 230–244, doi: 10.1108/13287261011070858.

Napitupulu, D., Sensuse, D. I. and Sucahyo, Y. G. (2017), "Socio-technical Factors of E-government Implementation", *International Conference on Electrical Engineering, Computer Science and Informatics (EECSI)*, no. 4, pp. 690–695, doi: 10.1109/EECSI.2017.8239195.

Thompson, A. and Strickland, J. (2003), *Strategic Management: Concepts and Cases*, McGraw-Hill/Irwin, Boston, US.

West, D. M. (2007), *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*, Princeton University Press, Princeton, US.

Williams, P., Alessa, L., Abatzoglou, J. T., Kliskey, A., Witmer, F., Lee, O., Trammell, J. and Venema, R. (2018), "Community-based Observing Networks and Systems in the Arctic: Human Perceptions of Environmental Change and Instrument-derived Data", *Regional Environmental Change*, no. 2, pp. 547–559, doi:10.1007/s10113-017-1220-7.

Received February 15, 2019



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.2:353.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

С. В. ДОРОШЕНКО

Институт экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург, Россия

Уральский федеральный университет им. первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Дорошенко С. В. Региональные подходы к разработке муниципальных стратегий // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 96–118. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118.

Введение: с 2015 года многие муниципальные образования приступили к разработке стратегий, хотя, согласно действующему законодательству, стратегия не входит в число обязательных документов стратегического планирования для этого уровня. Одновременно органы власти субъектов зачастую сами инициируют процессы разработки стратегии в муниципальных образованиях, что актуализирует исследования в области подходов региональных властей к этому процессу.

Цель: определение региональных подходов к разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Методы: сочетание методов социологии, компаративного и документального анализа.

Результаты: для межрегиональных сравнений предложены три группы критериев: институциональные, характеризующие встроенность муниципальной стратегии в систему современных требований; организационные, определяющие структуру и период действия стратегий, а также отличительные черты собственно методических рекомендаций; контентные, отражающие содержание и специфику требований к проработке отдельных блоков стратегии. Компаративный анализ проведен на базе методических рекомендаций 11 субъектов Российской Федерации, в которых региональные власти выступили инициаторами разработки стратегий на муниципальном уровне. На основе результатов опроса представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области и дополнительных предметных интервью относительно предложенных региональным правительством методических рекомендаций по разработке стратегий были определены основные аргументы за и против сложившихся методов участия региональной власти в муниципальном стратегическом планировании.

Выводы: исследование подтвердило гипотезу о формировании различных региональных подходов к разработке муниципальных стратегий: охватывающего весь цикл стратегического планирования; сосредоточенного только на стратегии; не предусматривающего

самостоятельных стратегий, но с регламентацией участия муниципальных образований в разработке региональной стратегии. Рекомендовано при разработке муниципальных стратегий исходить из дифференцированного подхода.

Ключевые слова: стратегии развития; муниципалитеты; методические рекомендации; межрегиональные исследования; региональные подходы; интервьюирование; опросы

ВВЕДЕНИЕ

С принятием в 2014 году Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172–ФЗ) началось оформление этого института в соответствии с новыми правилами и требованиями. Сложно назвать наблюдаемые процессы последовательными и взаимоувязанными, поскольку важнейший целеполагающий документ, а именно Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, до сих пор не утвержден. Тем не менее, в настоящее время во многих субъектах Федерации разработаны и приняты региональные стратегии. Более того, с 2015 года к разработке стратегий приступили муниципальные районы и городские округа, хотя, согласно действующему законодательству, стратегия не входит в число обязательных документов стратегического планирования для муниципального уровня, к которым относятся только два: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы. Целесообразность разработки других документов стратегического планирования, в том числе стратегии, органы местного самоуправления определяют самостоятельно. Первоначально стратегии социально-экономического развития рекомендовалось иметь всем муниципальным районам и городским округам. Впоследствии, как подмечено исследователями, «под давлением “муниципального лобби”» (Жихаревич и др., 2018, с. 48) были приняты поправки в 172–ФЗ, на основе которых право на разработку собственных стратегий получили городские и сельские поселения¹.

При этом, как показывает практика, органы власти субъектов Федерации зачастую сами инициируют процессы разработки стратегии в муниципальных образованиях, мотивируя это, во-первых, необходимостью определения долгосрочных стратегических целей, приоритетов и задач развития муниципального образования; во-вторых, улучшением его инвестиционной привлекательности; в-третьих, повышением сплоченности местных сообществ, а также степени информационной открытости власти.

Теоретические положения муниципального стратегического планирования во многом построены на обобщении и сравнении имеющегося практического опыта за рубежом и в России (Тошич, 2003; Костылева, 2004; Рисин и др., 2007; Жихаревич и др., 2016; Мясникова, 2014; Шестак, 2015 и др.).

Обобщая выводы исследователей в области зарубежного опыта планирования, следует отметить межстрановую разницу в сформировавшихся моделях. Так, в основе стратегического развития муниципального уровня в США и странах ЕС заложен подход «снизу-вверх», что определяется существенным объемом полно-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 30.10. 2017 № 299-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281713/ (дата обращения: 12.09.2018).

мочий и финансовых возможностей местного самоуправления. Но, к примеру, в отличие от стран ЕС в малых и средних городах США, как правило, используется модель «общественного договора», предусматривающая в первую очередь принципы общественного участия и гармоничного сочетания интересов местных сообществ. В странах, сохранивших принятые ранее принципы хозяйствования, например в Китае, выдерживается модель централизованного планирования «сверху-вниз» без акцента на социальных приоритетах развития.

В целом, в отдельных исследованиях (Savage et al., 2007) выделяются следующие основные принципы стратегического планирования: учет потребностей сообщества и текущих проблем территории; ориентация на решение будущих возможных проблем в сценариях развития; проактивность через установление новых стандартов, обеспечивающих повышение уровня и качества жизни населения.

На этих принципах базируется и стратегическое планирование в российских городах, история которого имеет непродолжительный период и началась в середине 1990-х годов с разработки стратегических планов. Первым стратегическим документом, причем не только муниципального, но и регионального уровня, считается Стратегический план г. Санкт-Петербурга, разработанный еще в 1997 году и остававшийся долгие годы главным ориентиром развития для городских властей.

Основное количество стратегических планов российских городов, рассчитанных в основном на период до 2010–2015 годов, было разработано в 2000–2004 годах. Так, в докладе Леонтьевского центра (Стратегическое..., 2002), сформированного по итогам оценки качества документов стратегического планирования двадцати российских городов, отмечается наличие на тот момент стратегий в 200 муниципальных образованиях, из которых 75 – малые города. Таким образом, наибольший интерес к разработке стратегий развития проявился среди крупнейших и крупных городов.

Одни из разработанных в тот период планов городского развития достаточно быстро оказались невостребованными, однако некоторые до сих пор сохраняют свою актуальность. Например, одним из документов, составивших основу для своей современной редакции, является Стратегический план развития города Екатеринбурга, разработанный в 2001–2002 годах². В 2008–2010 годах на его основе была подготовлена новая редакция Стратегического плана развития Екатеринбурга до 2020 года³. В 2016 году в связи с необходимостью дальнейшего развития документа начался процесс его актуализации и подготовки новой редакции до 2030 года. Одними из базовых принципов актуализации Стратегического плана были: сохранение стратегической цели развития города Екатеринбурга; преемственность концептуальных основ стратегического планирования и структуры Стратегического плана; учет новых разработанных документов стратегического планирования федерального и регионального уровня. В феврале 2018 года проект новой редакции

² О Стратегическом плане Екатеринбурга [Электронный ресурс]: решение Екатеринбург. гор. думы от 10.06.2003 № 40/6. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802003648> (дата обращения: 29.08.2018).

³ О Стратегическом плане Екатеринбурга до 2020 года [Электронный ресурс]: решение Екатеринбург. гор. думы от 26.10.2010 № 67/30. URL: http://www.ekburg.ru/sp_2020/ (дата обращения: 29.08.2018).

Стратегического плана был рассмотрен и одобрен на заседании Программного совета стратегического развития города Екатеринбурга.

В монографии уральских исследователей (Методические..., 2010), написанной по результатам участия в разработке Стратегического плана г. Екатеринбурга в 2000-х годах, были раскрыты и обобщены современные концептуальные подходы, представлены рекомендации к формированию стратегических планов (стратегий) социально-экономического развития муниципальных образований.

Постоянные исследования в области территориального стратегического планирования с конца 1990-х годов проводятся Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» в г. Санкт-Петербурге. Полученные результаты широко представляются экспертному сообществу и находят регулярное отражение в различных публикациях, отдельные из которых размещены в открытом доступе. Одна из последних работ центра включает в себя информацию о стратегическом планировании и об основных положениях 172-ФЗ. Примечательно, что эксперты обращаются к первичному уровню местного самоуправления и предлагают возможные и целесообразные варианты, в том числе с учетом российской и зарубежной практики, включения малых поселений в процессы разработки стратегий (Жихаревич и др., 2017).

Как правило, в большинстве российских исследований в области муниципального стратегического планирования акцент делается на анализе уже разработанных стратегий, критике их качества, сравнении подходов различных муниципальных образований к процессу разработки стратегического документа, отношения представителей местного самоуправления к нему. Однако в институциональных условиях, когда, как мы уже отметили выше, власти субъектов сами выходят с предложениями и даже требованиями к органам местного самоуправления об обязательном наличии «необязательной» стратегии социально-экономического развития муниципального образования, интересно оценить понимание и видение региональными властями этого документа. Другими словами, обратиться к одной из первопричин этих требований, неоднозначного отношения муниципалов к разработке и исполнению стратегий, а также спорного качества этих документов. С одной стороны, это раскрывает формат отношений между разными уровнями власти в субъектах Федерации (сотрудничество, подчинение и т. п.), а с другой – общие представления о стратегическом планировании региональных министерств экономического профиля, поскольку именно они формулируют методические рекомендации по разработке стратегий развития муниципальных образований.

Важно отметить, что и оценка стратегий, и оценка методических рекомендаций по их разработке опираются на методологию оценивания политики, одного из институтов, направленного на повышение качества государственного управления, который в большинстве развитых стран является неотъемлемой составляющей политико-управленческой практики, реализуемой, прежде всего, в рамках концепции нового государственного менеджмента (New Public Management). Главным тезисом этой парадигмы является внедрение эффективных бизнес-инструментов в общественный сектор (Osborne and Gaebler, 1992). При этом трудности внедрения ее принципов в различных странах периодически пробуждают исследовательский интерес (Androniceanu, 2007; Gruening, 2001; Shaw, 2012; Dalingwater, 2014; Tabrizi et al., 2018).

С определенной долей условности в общем процессе оценивания политики выделяются «несколько самостоятельных направлений: аудит эффективности, оценка программ, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), оценка реформ, бюджетирование, ориентированное на результат, имеющих разную историю, цели, нормативное закрепление, но объединенных общей идеологией и отчасти инструментарием» (Дорошенко и др., 2014, с. 144). Итоги реализации этих направлений в рамках административных реформ, проводимых в соответствии с концепцией New Public Management, подробно анализируются в ряде исследований (Gasper, 2006; Trochim, 2009; Клименко, 2014; Вульфович, 2017).

Оценку стратегий, как некоего руководства к действию, можно отнести к оцениванию программ – направления, в рамках которого анализируются в том числе реальные или потенциальные эффекты и последствия проводимой политики и методология которого в 2000-х годах начала активно изучаться и пропагандироваться в России (Оценка..., 2009), что актуализировалось переходом к программно-целевому планированию. Примечательно, что в исследовании Г. Ю. Ветрова и соавторов на примере ряда российских небольших городов рассматривались технологии оценки муниципальных программ (Ветров и др., 2003).

Кроме того, как отмечает Вольманн, «на протяжении последних тридцати лет реформа государственного управления и оценивание (evaluation) – тесно связанные сюжеты» (Вольманн, 2010, с. 93). Исследуя проведение оценки воздействия административных реформ, Вольманн и Кулман предлагают «три основных измерения как основу сравнительных исследований политико-административных воздействий: в сфере «легитимации выхода»: эффективность, действенность, производительность; в сфере «управления и координации»: вертикальная и горизонтальная координация, формирование или устранение связей в административной структуре; в сфере «легитимации входа»: демократический контроль, политическая ответственность, участие, прозрачность» (Вольманн и др., 2017, с. 166). В этом случае оценка действий региональных властей в области муниципального стратегирования, в том числе реализованных через методические рекомендации по разработке стратегий, укладывается в оценку воздействий в сферах «управления и координации», а также «легитимации входа».

Все вышесказанное актуализирует исследования в области подходов региональных властей к разработке муниципальных стратегий.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель данного исследования – на основе межрегионального сравнительного анализа методических рекомендаций определить, какие подходы к решению вопросов разработки стратегий развития муниципальных образований формируются в субъектах Федерации.

Не скроем, что интерес к этому вопросу возник в результате вполне прикладной работы, а именно – совместного проекта Института экономики Уральского Отделения Российской Академии Наук (РАН) и Министерства экономики Свердловской области по научному сопровождению процесса разработки стратегий муниципальных образований, расположенных на территории региона, включая предварительную экспертизу проектов стратегических документов

на предмет соблюдения рекомендаций, разработанных областным министерством. Именно в ходе экспертной работы были выявлены в том числе трудности, возникающие в муниципальных образованиях при попытках понять и соблюсти требования региональных властей. Кроме того, сами Методические рекомендации этой области существенно отличаются от рекомендаций других субъектов Федерации. Поэтому нам показалось интересным несколько шире представить и сам опыт региона, и собственные полученные результаты.

Как следствие, наше полное исследование, но уже с учетом поставленной цели включало в себя два, однако скорее параллельных, чем последовательных этапа. На одном этапе нами была подготовлена анкета, с помощью которой проведен опрос представителей муниципальных образований Свердловской области на предмет выявления их восприятия предложенных региональным правительством методических рекомендаций по разработке стратегий, выполнен последующий анализ поступивших ответов, а также проведено интервьюирование представителей муниципальных образований Свердловской области с этой же целью. На другом этапе была собрана на основе данных, представленных в открытом доступе информационной сети Интернет, первичная информация об имеющихся в регионах методических рекомендациях по разработке стратегий развития муниципальных образований. Собранные методические документы были проанализированы по предложенным критериям, затем проводилось их сравнение.

В рамках анализа было реализовано сравнение документов, принятых в 11 субъектах Федерации: Республика Саха (Якутия)⁴, Республика Татарстан⁵, Ленинградская⁶, Архангельская⁷, Свердловская⁸, Томская⁹, Воронеж-

⁴ Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования, формируемых на уровне муниципальных образований республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: приказ М-ва экономики Республики Саха (Якутия) от 14.12.2015 № 210-од. URL: <http://docs.cntd.ru/document/450289334> (дата обращения: 18.06.2018).

⁵ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан [Электронный ресурс]: приказ М-ва экономики Республики Татарстан от 18.12.2015 № 534. URL: http://tatarstan.ru/regulation/expertise/list/mert.htm?page=6&corrupt_id=9186 (дата обращения: 18.06.2018).

⁶ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области [Электронный ресурс]: распоряжение Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 10.06.2015 № 60. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2018).

⁷ Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования в муниципальных образованиях Архангельской области, а также по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Архангельской области [Электронный ресурс]: распоряжение Агентства стратегических разработок Архангельской области Правительства Архангельской области от 15.12.2017 № 14-р. URL: <https://strategy29.ru/about-strategy/> (дата обращения: 18.06.2018).

⁸ О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Свердловской области от 30.03.2017 № 208-ПП. URL: <http://docs.cntd.ru/document/543546931> (дата обращения: 18.06.2018).

⁹ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Томской области [Электронный

ская¹⁰, Челябинская¹¹ области, Ставропольский¹² и Красноярский¹³ края. Следует заметить, что по Красноярскому краю анализировались два документа, поскольку второй из них взаимоувязан с первым и в нем раскрываются и дополняются некоторые позиции.

Безусловно, мы не претендуем на репрезентативность, на полноту охвата. Но наше исследование можно определить как пилотное, в рамках которого поставлен вопрос, практически не рассматриваемый до этого, а именно оценить политику региональных властей в отношении муниципального стратегирования. На наш взгляд, полученные результаты позволяют в дальнейшем организовать и провести более масштабное изучение.

Последовательность изложения результатов исследования в статье определялась задачей лучшего погружения читателя в проблему. Поэтому сначала будут представлены результаты компаративного анализа методических документов, а затем – в качестве иллюстративного дополнения – результаты опроса и интервьюирования по Свердловской области.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Сравнение методических рекомендаций проводилось на основе предлагаемых нами критериев, которые условно были разделены на три группы:

- институциональные, характеризующие встроенность муниципальной стратегии в систему современных требований. К таким критериям отнесены: полнота охвата документом сферы стратегического планирования; принципы разработки стратегии; характер взаимосвязи муниципальной стратегии с дру-

ресурс]: распоряжение Администрации Томской области от 4.06.2015 № 361-ра. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467921311> (дата обращения: 18.06.2018).

¹⁰ Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области [Электронный ресурс]: приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 21.12.2016 № 51-13-09/179-О. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444891671> (дата обращения: 18.06.2018).

¹¹ Об утверждении методических рекомендаций по участию муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года [Электронный ресурс]: приказ М-ва эконом. развития Челябинской области от 15.06.2017 № 145. URL: <https://cheladmin.ru/sites/default/files/n/page/36647/upload/metodicheskierekomendacioms.pdf> (дата обращения: 18.06.2018).

¹² О методических рекомендациях по разработке отраслевых стратегий развития и стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ставропольского края [Электронный ресурс]: приказ М-ва эконом. развития Ставропольского края от 16.12.2015 № 480/од. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432809627> (дата обращения: 18.06.2018).

¹³ Методические рекомендации по формированию стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края до 2030 года: письмо М-ва экон. развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края от 3.09. 2015 № 85-1681; Методические рекомендации по формированию стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края до 2030 года (дополнение к письму 2015 г.) [Электронный ресурс]: письмо М-ва экон. развития, инвестиционной политики и внешних связей Красноярского края от 27.06.2016. URL: <http://econ.krskstate.ru/dat/File/11/Metodicheskie%20rekomentatsii%20po%20formirovaniyu%20Strategiy%20MO%20%28struktura%20i%20soderzhanie%20razdelov%29.pdf>

гими стратегическими документами; участники процесса разработки стратегии; организация публичных обсуждений стратегии; механизмы реализации стратегии;

- организационные, определяющие структуру и период действия стратегий, а также отличительные черты собственно методических рекомендаций. К ним отнесены: представление основных понятий; рекомендуемый объем стратегии; период и этапы реализации стратегии; структура стратегии; период корректировки и актуализации стратегии; отличительные особенности методических рекомендаций;

- контентные, отражающие содержание и специфику требований к разработке отдельных блоков стратегии. К ним отнесены: требования к представлению проблемно-аналитического блока; требования к представлению и разработке сценарного и прогнозного блоков; отражение вопросов пространственного развития; наличие показателей сравнительного анализа муниципальных образований; определение потребности в финансовых ресурсах; отражение процессов управления и мониторинга реализации стратегии.

Анализ методических рекомендаций исходя из институциональных критериев показал следующее:

- документы четырех регионов – Республик Саха (Якутия) и Татарстана, Ленинградской и Архангельской областей – охватывают весь цикл стратегического планирования. Рекомендации в остальных (кроме Челябинской области) нацелены только на разработку стратегии муниципальных образований. На этом фоне выделяется Челябинская область, где не предусмотрена разработка самостоятельных муниципальных стратегий (что соответствует федеральному закону), но при этом разработаны методические рекомендации по участию муниципальных образований в разработке стратегии развития региона. В дальнейшем, поскольку подход Челябинской области существенно отличается от остальных регионов, мы позволили не учитывать методические рекомендации этого субъекта при сравнении остальных документов, но вернуться к нему в общем заключении;

- наиболее полное выделение и раскрытие методологических принципов разработки стратегии присутствует только в документах Республики Саха (Якутия), Томской и Воронежской областей, кратко принципы сформулированы в документах Архангельской области и практически отсутствуют в остальных рекомендациях;

- в большинстве документов (за исключением Красноярского края) отмечается необходимость взаимосвязи муниципальной стратегии с другими стратегическими документами. При этом наблюдается заметная разница между регионами. Так, в рекомендациях Республики Татарстан и Ленинградской области взаимосвязь предлагается устанавливать через сопоставление целей муниципального образования с региональной стратегией. В документах Республики Саха (Якутия) лишь оговаривается согласование через цели, но более подробно раскрывается, как и в Томской области, через целевые показатели. В Архангельской области предусмотрен не только учет приоритетов, целей и задач региональной стратегии и иных стратегических документов, но и согласование с Агентством стратегических разработок обла-

сти на соответствие муниципальной стратегии этим приоритетам и целям. В Воронежской области подразумевается учет положений стратегических документов, а также установление взаимосвязи через направления социально-экономического развития региона. В рекомендациях Свердловской области и Ставропольского края лишь отмечается необходимость взаимосвязи с другими документами;

- основными механизмами реализации стратегии муниципальных образований указаны либо план реализации стратегии и муниципальные программы (Республика Саха, Архангельская и Томская области), либо только муниципальные программы (в Ставропольском крае еще и проекты). Но здесь выделяются рекомендации Свердловской области, где весьма туманно раскрыт вопрос механизмов реализации. Вместо этого муниципалитетам предлагается разработать схему организации стратегического управления и формирования стратегических документов, а основными инструментами реализации заявляются стратегические проекты, что, на самом деле, не увязывается с обязательным стратегическим документом, а именно с муниципальными программами;

- при определении участников создания стратегии власти почти всех регионов подчеркивают важность самостоятельности этого процесса для органов местного самоуправления, как правило, через создание межведомственной рабочей группы, допуская при необходимости участие независимых экспертов, населения, общественных организаций и т. п. Одновременно в двух субъектах (Республика Саха, Архангельская область) оговаривается также возможность привлечения сторонних организаций на конкурсной основе. Но в Свердловской области участие сторонних организаций не приветствуется (практически запрещено), при этом обязательно формирование в каждом муниципальном образовании совета стратегического развития и пяти экспертных советов – «Власть», «Наука», «Общественность», «Бизнес», «СМИ». Это зачастую ставит малые муниципальные образования в тупиковое положение из-за банальной невозможности сформировать некоторые из таких экспертных советов, например «Наука»;

- по-разному регионы подходят к организации публичных обсуждений стратегии. Так, в Республике Саха, Томской области и Ставропольском крае процедура прописана очень кратко либо только отмечено, что стратегия ей подлежит; в Республике Татарстан и Ленинградской области подробно прописана организация общественных обсуждений; в Архангельской и Свердловской областях отмечено, что ход процесса должен отражаться на сайте, а сами общественные обсуждения определяются либо уставом муниципального образования (в северном регионе), либо их организует экспертный совет «СМИ» (в уральском регионе); в Воронежской области сами общественные обсуждения не упоминаются, но оговаривается необходимость комплексных коммуникаций с основными стейкхолдерами.

Анализ методических рекомендаций на основе организационных критериев показал следующие результаты:

- не все субъекты оговаривают рекомендуемый объем документа. Так, это отсутствует в Республике Татарстан, Ленинградской области и Ставропольском крае. Остальные оговаривают либо объем с приложениями,

что варьируется от 100 страниц в Томской области до 150 страниц в Архангельской; либо без учета приложений – в интервалах от 75 страниц в Воронежской области до 150 страниц в Республике Саха;

- в большинстве субъектов рекомендуется разрабатывать стратегии муниципальных образований на срок не менее 6 лет (12 лет в Республике Татарстан), но не превышая периода долгосрочного прогноза, либо с учетом срока реализации региональной стратегии развития. Этапы реализации стратегии оговорены лишь в рекомендациях Ставропольского края: 3 года – первый этап и 3–6 лет – последующие этапы;

- в большинстве субъектов в структуре стратегии рекомендуется выделять от пяти до девяти основных разделов, где-то добавляются дополнительные разделы (например, в Томской области – восемь основных разделов и два дополнительных). При этом в Ленинградской области представлен шаблон стратегии, где выделены три раздела с подразделами, а в Воронежской области лишь кратко раскрыто содержание основной части стратегии;

- не все регионы акцентируют внимание на сроках и условиях актуализации или корректировки стратегии. Так, в Ленинградской области корректировка рекомендована не реже одного раза в 3 года, в Республике Саха, Архангельской и Томской области – не реже одного раза в 6 лет, в Республике Татарстан и Свердловской области оговариваются лишь условия корректировки. В рекомендациях остальных субъектов этот вопрос не нашел отражения;

- основные понятия, на которые должны опираться муниципальные образования при разработке стратегий, очень большим перечнем представлены в Республике Саха и Ленинградской области; в Республике Татарстан, Архангельской, Томской и Воронежской областях отражены основные понятия; в остальных субъектах таковые отсутствуют;

- несмотря на общую направленность и схожесть по большинству позиций, методические рекомендации практически всех субъектов имеют отличительные особенности (за исключением Республики Саха). Например, в отдельных субъектах существуют свои формы представления информации (формы сопоставления сценариев, плана мероприятий, прогнозов – в Республике Татарстан (где также прописаны особенности согласования), формы сопоставления сильных и слабых сторон, возможностей и угроз – в Ленинградской области, форма плана-графика разработки стратегии – в Томской области). В Ставропольском крае отмечается разработка и согласование муниципальных стратегий с отраслевыми стратегиями региона. В Красноярском крае помимо двух документов, раскрывающих рекомендации по разработке стратегий, предусмотрено резюме, как и в Воронежской области. В Архангельской области стратегия представляется в агентство стратегических разработок региона, а в Свердловской области предусмотрено создание экспертных советов, а также постоянное кураторство Министерства экономики.

Наконец, анализ методических рекомендаций, исходя из контентных критериев показал следующее:

- требования к представлению проблемно-аналитического блока в большинстве рекомендаций изложены весьма кратко, при этом, например, в Респу-

блике Саха конкретно указаны показатели. Но в Томской области рекомендации по этому блоку весьма конкретны. В Свердловской области, напротив, все очень размыто и чрезмерно;

- требования к разработке и сценарного, и прогнозного блоков отсутствуют в Свердловской области и Ставропольском крае, но хорошо проработаны в Архангельской области и весьма конкретны в Томской области и Республике Саха. В остальных регионах представлены требования (при этом весьма кратко, часто в общих рекомендациях, в Республике Татарстан, Красноярском крае и Воронежской области) к сценарному блоку, но одновременно не разработан прогнозный блок;

- что касается отражения вопросов пространственного развития, то в Республике Саха, Архангельской и Томской областях этот блок раскрыт и конкретен; в Ставропольском крае, Ленинградской и Воронежской областях отсутствует совсем; в Красноярском крае раскрыты вопросы территориального развития; в Республике Татарстан пространственное развитие рассматривается через межмуниципальные взаимодействия. В рекомендациях Свердловской области отражены требования к разделу «Стратегия пространственного развития», но написаны они весьма пространно;

- в большинстве субъектов не предусмотрено проведение сравнительного анализа муниципальных образований, а следовательно, отсутствуют его показатели. Однако в Республике Саха и Архангельской области даны пять индикаторов для сравнительной оценки конкурентоспособности муниципального образования с другими и в целом с субъектом. Сравнения рекомендуется проводить в Воронежской области, где оговаривается, что сравнивать нужно с регионом в целом и с сопоставимыми по площади, численности населения, специализации другими муниципальными образованиями области, а при необходимости и другими субъектами Российской Федерации. В рекомендациях Свердловской области указывается требование проведения сравнений «сходных» муниципальных образований, однако не раскрыты критерии сходности;

- определение потребности в финансовых ресурсах в ряде субъектов предусмотрено либо самостоятельным разделом и в рамках прогноза (Республика Саха, Архангельская область), либо только в рамках прогноза (Томская область), или самостоятельным разделом (Красноярский край). В остальных субъектах этот вопрос поднимается в разделе «Механизмы реализации» (в том числе через проекты – Ставропольский край и Воронежская область). В Свердловской области рекомендации весьма туманны;

- вопросы управления и мониторинга в таких субъектах, как Республика Татарстан, Красноярский край, Ленинградская и Архангельская области (предусмотрен самостоятельный раздел в стратегии), раскрыты в общем – для всех документов стратегического планирования; в Республике Саха – только для стратегии. В Томской области это также самостоятельный раздел стратегии. В Свердловской области и Ставропольском крае упоминается необходимость мониторинга, а в Воронежской области подобные разделы отсутствуют.

В целом анализ показал, что при подготовке методических рекомендаций субъекты многое заимствуют друг у друга, но исключительно по своему усмо-

трению. И зачастую тиражируются недостаточно проработанные элементы. Но при этом практически все документы имеют свои отличительные особенности, хотя внедрение некоторых позиций весьма спорно с точки зрения повышения эффективности и результативности процесса разработки муниципальных стратегий.

Компаративный анализ методических документов, безусловно, позволяет дать достаточно объективную характеристику требований субъектов Федерации к структуре и формату муниципальных стратегий, их содержанию, а также соблюдению принципа взаимосвязи и взаимосогласованности всего процесса стратегирования в регионе. Однако не менее интересно мнение о методических рекомендациях представителей муниципалитетов, хотя оно носит субъективный характер. Для выяснения такового нами были проведены опрос и интервьюирование в муниципальных образованиях Свердловской области. Следует подчеркнуть, что представители местных сообществ согласились ответить на вопросы исключительно на условиях полной анонимности, поэтому, следуя данному обещанию, мы не приводим здесь даже перечень муниципальных образований.

Для проведения обследования нами был разработан опросный лист, включавший в себя девять открытых вопросов, два из которых носили общий характер, остальные были направлены на выяснение мнений относительно качества изложения информации по конкретным разделам Методических рекомендаций. При проведении интервью были, во-первых, использованы вопросы анкеты, что позволило уточнить имеющуюся или получить более расширенную информацию по каждой из позиций. Именно поэтому результаты интервью приводятся параллельно результатам опроса. Во-вторых, заданы дополнительные вопросы для выяснения общего мнения представителей муниципалитетов о стратегиях, а также действиях региональных властей при их разработке. Результаты опросного обследования представлены в таблице.

Отвечая на вопрос об общей характеристике Методических рекомендаций, более 81 % респондентов отметили, что «документ нуждается в переработке: требуется корректировка его отдельных положений», и только 9 % считают, что «документ написан простым языком, все его разделы понятны и не вызывают вопросов».

Во время интервью респонденты были еще более негативно настроены, давая общую оценку методического документа, часто повторяя, что «стиль и язык документа понятен исключительно для узких специалистов, имеющих серьезные знания в области макроэкономики».

Второй вопрос носил конкретизирующий характер. Отвечая на вопрос о том, что нужно изменить в Методических рекомендациях (допускалось несколько вариантов ответов), 100 % опрошенных отметили, что необходимо «добавить приложения с образцами требуемых таблиц, шаблонами отдельных элементов стратегии», и почти 91 % просили добавить типовой шаблон стратегии. Более 36 % опрошенных считают необходимым «уточнить представленную информацию (более подробно раскрыть отдельные положения)», и чуть более 9 % просят «упростить стиль изложения».

Мнение респондентов о создании в муниципальных образованиях Свердловской области экспертных советов, % / Respondents opinion on creating Expert Boards in Sverdlovsk Region municipalities, %

Варианты ответов, %	Экспертные советы				
	Власть	Наука	Бизнес	Общественность	СМИ
создан и эффективно работает	63,6	27,3	27,3	27,3	27,3
создан, но эффективность работы низкая	36,4	54,5	63,6	54,5	36,4
создан только в соответствии с Методическими рекомендациями, но не считаем его необходимым	0	0	9,1	18,2	27,3
пока не создан, но его создание не вызывает трудностей, будет создан обязательно	0	0	0	0	0
пока не создан, ограничены ресурсы муниципального образования для его создания	0	0	0	0	0
не создан и не может быть создан, поскольку нет ресурсов	0	18,2	0	0	9,1

Интервью еще раз подтвердило желание муниципальных представителей иметь готовый шаблон стратегии, что, по их мнению, значительно упрощает процесс разработки и конкретизирует требования региона. Было также предложено «изложить в схемах последовательность действий» и «более детально изложить стратегию пространственного развития».

Остальные вопросы касались информации отдельных разделов, в большинстве вопросов допускалось несколько вариантов ответов. Наиболее положительно респондентами был оценен раздел «Организация процесса разработки (актуализации) стратегии социально-экономического развития муниципального образования»: более 45 % отметили, что в нем «информация изложена четко и понятно, объем достаточный». Но при этом более 27 % высказались, что «информация изложена четко и понятно, но объем излишний, слишком много внимания уделено вопросу экспертных советов», а более 18 % отметили вариант «стиль изложения труден для восприятия, объем излишний».

В рамках интервью респонденты чаще всего акцентировали внимание на том, что «постоянно возникают вопросы, требующие дополнительного разъяснения».

Широкую дискуссию вызвал вопрос о создании в муниципальном образовании экспертных советов «Власть», «Наука», «Бизнес», «Общество», «СМИ». В таблице представлены результаты опроса. По результатам очевидно, что в большинстве муниципальных образований требуемые советы были созданы. Наиболее оправданным с позиции эффективности для разработки стратегии признается создание совета «Власть» – более 63 % респондентов. Остальные четыре совета даже если и созданы, то их эффективность оценивается значительно ниже. Одновременно достаточно скептически оценивается необходимость создания совета «СМИ» (более 27 %), «Общество» (более 18 %) и «Бизнес» (более 9,1 %). Одновременно более 18 % муниципалитетов высказались за невозможность в силу отсутствия у них ресурсов для создания экспертного совета «Наука», а более 9 % – совета «СМИ». Последнее, прежде всего, касается небольших муниципальных образований.

Интервью во многом подтвердило мнение об отсутствии необходимости создания такого количества советов. Как правило, предлагалось ограничиться тремя – «Власть», «Общество», «Бизнес» (иногда, как вариант, – «Наука»). Подтвердилось критическое отношение к созданию совета «Наука» в малых образованиях. Тем не менее, во время интервью представители муниципалитетов, где созданы все экспертные советы, высказывались за расширение функциональных обязанностей экспертных советов.

В раздел «Порядок формирования раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования “Социоэкономика: конкурентные возможности и особенности развития”» методических рекомендаций респонденты предложили внести следующие изменения: более 90 % считают необходимым «перечень показателей для проведения анализа», более 81 % просят изложить методику осуществления SWOT-анализа, более 72 % – «определить критерии выбора сходных муниципальных образований» и более 63 % – сократить временной период для анализа социально-экономических показателей (до 2010–2015 годов вместо 2000–2015 годов.).

Во время интервью полученные ответы были дополнены двумя основными мнениями – «представить таблицы с формулами для расчета показателей» или «привести ссылки на методики таких расчетов».

Экспертиза проектов стратегий показала, что большие трудности при разработке вызвал раздел «Стратегия пространственного развития». Как следствие, более 81 % опрошенных высказались за шаблон представления информации в этом разделе. Кроме того, более 72 % отметили необходимость перечня показателей реализации Стратегии пространственного развития; более 63 % попросили отразить перечень региональных документов, которые следует учесть при обосновании перспектив пространственного развития муниципального образования; более 45 % считают, что нужно упростить порядок представления информации в этом разделе, а еще 9 % предлагают отказаться от разработки Стратегии пространственного развития, сосредоточиться только на ключевых проблемах и перспективах пространственного (территориального) развития муниципального образования, но одновременно никто не поддержал идею замены раздела «Стратегия пространственного развития муниципального образования» на раздел «Межмуниципальное сотрудничество».

Интервью подтвердило, что требования этого раздела вызывают много критики, «весьма затруднительны для понимания». Кроме того, «непонятно вообще его присутствие в таком виде в стратегии и чем не устраивает территориальное развитие, основанное на генеральных планах». Не поддержав идею замены раздела, ряд представителей муниципальных образований высказались за то, чтобы «включить межмуниципальное сотрудничество в стратегию пространственного развития».

В разделе «Порядок формирования раздела стратегии социально-экономического развития муниципального образования “Механизм реализации стратегии развития муниципального образования”» было предложено определить конкретный перечень таких механизмов, а также представить типовой вариант схемы организации процесса стратегического управления и схемы формирования документов (по 54,5 %). Но более 27 % опрошенных вообще предложили заменить существующий раздел на раздел «Муниципальные программы», а 18 % – упростить порядок представления информации.

Интервью не только подтвердило высказанные при опросе мнения, но и показало, что этот раздел также весьма критикуем. Большинство респондентов задаются вопросом, почему в этот раздел «не включены муниципальные программы», и предлагают этот пробел восполнить.

В разделе «Рекомендации по определению состава приоритетных стратегических направлений, показателей эффективности реализации» более 90 % респондентов предложили «сформировать по каждому стратегическому направлению минимально необходимый перечень ключевых показателей в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления», а 18 % – высказались за упрощение порядка представления информации, при этом более 63 % предложили разработать шаблон представления информации в этом разделе. Но порядка 36,5 % высказались за отказ от обязательного раскрытия всех направлений и за предоставление муниципальному образованию права выбора важных для него стратегических направлений. Интервью не дало дополнительной информации по этому вопросу, но подтвердило ранее высказанные мнения.

Последний вопрос анкеты о требуемых изменениях в разделе «Структура стратегической программы» не имел готовых вариантов ответов, поэтому большинством респондентов он был пропущен во время опроса. Но при интервью были высказаны весьма различные мнения: «более детально изложить требуемые материалы в разделах», «заменить на муниципальные программы», «в подпункте 2 сократить временной интервал для критериев и показателей, описывающих проблемную ситуацию, до 5 лет (2010–2015)» и, наконец, - «исключить данный раздел как дублирующий раздел стратегических направлений».

Дополнительные вопросы интервью были следующие: необходимо ли для муниципального образования иметь стратегию своего развития или достаточно региональной стратегии; верите ли вы, что утвержденная стратегия будет реализована; помогают ли вам региональные власти в разработке стратегии; кто принимает участие в разработке стратегии в вашем муниципальном образовании?

Формат статьи не позволяет приводить все мнения в формате прямой речи, поэтому вынуждены ограничиться обобщениями и краткими примерами. Более половины опрошенных представителей муниципалитетов не отрицают необходимости наличия стратегии. По их мнению, «не столько стратегия, сколько сам процесс ее разработки заставляет задуматься о процессах на территории». Но одновременно большое число респондентов склонны не верить, что сформированный документ будет дееспособным, «скорее он будет просто пылиться на полке, поскольку так, как с нами работает региональная власть по этому вопросу, нам важно быстрее его закрыть и поставить “галочку”». Кроме того, муниципалитеты считают, что «у них все равно не хватит ресурсов», «а еще стратегическим планам мешают принятые позже документы, например указы, которые обязательны к выполнению, но денег на них никто не дает, приходится жертвовать чем-то».

Что касается вопроса о помощи региональных властей, то подавляющее большинство респондентов не очень довольны ни самими методическими рекомендациями, ни организацией «заслушивания проектов стратегий на стратегическом совете», ни «запретом по поводу обращения за помощью к профессиональному сообществу», ни тем, как сотрудники министерства экономики отвечают на возникающие вопросы – «нас только строят, а на все вопросы отсылают к Стратегии Екатеринбурга, а разве можно сравнить город-миллионник с нашими тысячниками, нельзя ко всем с одной гребенкой подходить, требования надо дифференцировать», «никаких толковых разъяснений не могут дать, только требуют, при этом еще и свои требования постоянно меняют, а мы вынуждены каждый раз переделывать и подстраиваться, а деваться некуда..», «гоняют, как пацанов, ни понимания, ни уважения», «требуют данные за 15 лет, а не знают, что многое в части статистики в последние годы вообще уже не собирается на уровне небольших муниципалитетов».

Наблюдается большой разброс мнений об участниках процесса разработки – от весьма пессимистических: «мэр отстранился, свалили все на экономический отдел», «старшие сотрудники сказали, что им скоро на пенсию и их это не интересует, поручили нам, молодым, а у нас своей текущей работы полно..», «поручили мне, а я не успеваю, свою работу заваливаю, вообще человеческих ресурсов нет для разработки этой стратегии, да и не понятно, нужна ли она нам», «населению не интересно, да мы общественность особо и не привлекаем, сами сидим, а с предпринимателями общаемся, но они не хотят в процессе участвовать, только потом критикуют наши предложения..» – до более позитивных: «у нас начальник экономической службы очень ответственно к этому относится, с большим интересом, глава администрации на него надеется и сам принимает участие по возможности», «у нас активно градообразующее предприятие, с ними постоянно на связи, они и решения окончательные принимают», «администрация работает, а остальные потом собираются обсуждать, активно критикуют, предложения высказывают».

Таким образом, опрос и интервью показали, что муниципальные образования Свердловской области по-разному относятся к требованию обязательного наличия у них стратегии развития и к организации региональными властями процесса разработки такой стратегии, включая предложенные мето-

дические рекомендации. С одной стороны, муниципалитеты не отрицают необходимость стратегического документа и даже готовы над ним работать, но с другой – испытывают дефицит кадровых ресурсов и чрезмерным считают давление региональной власти на этот процесс, которая в своих попытках его ускорить и унифицировать не всегда реально оценивает и свои требования, и недостатки организации. Не учитывается инерционность «провинциалов», которым на фоне сложившихся бюрократических ограничений и стратегического цейтнота, действительно, легче и безопаснее работать по шаблонам, типовым образцам, конкретным показателям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Межрегиональный компаративный анализ методических рекомендаций по разработке стратегий развития муниципальных образований показал, что с позиции регионального взгляда на муниципальное стратегирование в России наметилось формирование трех подходов. В рамках первого подхода регион пытается охватить и выстроить весь цикл стратегического планирования на муниципальном уровне. На наш взгляд, такой подход позволяет: во-первых, разграничить требования к организации стратегического планирования на уровне муниципального образования от требований к разработке стратегии; во-вторых, последовательно представить весь процесс стратегического планирования с учетом ключевых принципов, участников, основных документов, порядка их согласования и мониторинга реализации; в-третьих, более четко отразить требования к разработке и содержанию стратегии социально-экономического развития муниципального образования. При этом подходе региональные власти, как правило, понимают, что желание и готовность местных властей все-таки иметь стратегию развития ограничивается ресурсами и инертностью, поэтому, предоставляя территориям определенную самостоятельность, они пытаются ее «сочетать» с высокой степенью контроля.

В рамках второго подхода регионы стараются регламентировать только разработку стратегии. Такой подход, с нашей точки зрения, несколько ограничивает понимание сущности процесса разработки и его конечного результата в виде стратегии. Не формирует ни у региональных, ни у муниципальных властей представлений (а зачастую и подчеркивает их отсутствие) о месте и роли муниципальной стратегии в системе стратегического планирования, не устанавливает взаимосвязи между стратегическими документами. Кроме того, зачастую приводит к чрезмерным и противоречивым требованиям со стороны властей региона к муниципальным стратегиям, обрекая местные власти на тупиковое положение.

В рамках третьего подхода не предусматривается разработка самостоятельных стратегий, но подробно регламентируется процесс участия муниципальных образований в разработке стратегии социально-экономического развития всего региона. По нашему мнению, с позиции комплексности, преемственности, взаимосогласованности и соответствия нормативным требованиям третий подход региональных властей весьма оправдан, поскольку обеспечивает более высокую результативность и эффективность всей системы регионального стратегирования, включая муниципальный уровень.

И наконец, полагаем, независимо от объективно существующей межрегиональной разницы должны быть дифференцированы подходы к процессу разработки стратегий внутри регионов, исходя из типа муниципального образования, имеющихся у него ресурсов, его роли и места в региональном пространстве. Неправомерно предъявлять одинаковые требования, что мы сейчас наблюдаем, к стратегиям мегаполисов и небольших муниципалитетов. Кроме того, региональным властям в этих процессах, как справедливо подчеркнуто экспертами, следует «избегать чрезмерного бюрократизма, излишнего контроля и “компанейщины”» (Жихаревич и Прибышкин, 2018, с. 63).

Библиографический список

Ветров Г. Ю., Визгалов Д. В., Пинегина М. В., Шевырова Н. И. Оценка муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 88 с.

Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2010. № 10. С. 93–99.

Вольманн Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы // Управленческое консультирование. 2017. № 11. С. 160–169. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-11-160-169.

Вульфович Р. М. Административные реформы в постсоветской России: основные проблемы и результаты // Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 102–110. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-12-102-110.

Дорошенко С. В., Нигметов К. К. Институт оценки политики в контексте теории реформ // Журнал экономической теории. 2014. № 2. С. 142–145.

Жихаревич Б. С., Лебедева Н. А., Русецкая О. В., Прибышкин Т. К. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.

Жихаревич Б. С., Прибышкин Т. К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. 2016. Т. 148. № 3. С. 1–13.

Жихаревич Б. С., Прибышкин Т. К. Стратегическое планирование на уровне поселений: факты и мнения, 2016 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 47–67.

Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.

Костылева Н. Е. Стратегии развития активных европейских городов // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2004. № 4. С. 35–50.

Мясникова Т. А. Стратегирование социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России: теория, методология, методическое обеспечение. Воронеж: Изд.-полигр. центр «Научная книга», 2015. 186 с.

Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. 394 с.

Рисин И. Е., Шаталова Е. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов: зарубежный и российский опыт // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2007. № 2. С. 25–32.

Стратегическое планирование в городах России. Обзор по результатам оценки качества стратегического планирования в 20 городах / Под ред. Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жунды, И. А. Корелиной, Л. Э. Лимонова, О. В. Русецкой и др. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2002. 26 с.

Тошич И. Стратегическое планирование в городах Европы. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 47 с.

Шестак О. И. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 119–134.

Androniceanu A. New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration // Administrație Și Management Public. 2007. № 8. P. 154–161.

Dalingwater L. Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England // Observatoire de la société britannique. 2014. № 16. P. 51–64. DOI: 10.4000/osb.1714.

Gasper D. Policy Evaluation: from Managerialism and Econocracy to a Governance Perspective // Handbook of International Development Governance / Ed. by A. S. Huque, H. Zafirullah. New York: Taylor & Francis, 2005, Chapter 37, P. 655–670.

Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management // International Public Management Journal. 2001. № 4. P. 1–25. DOI: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: A Plume Book, 1992. 420 p. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.4050130113>.

Savage V. R., Pow C.-P. Urban Planning During the Globalization // City Society and Planning: Essays in Honour of Prof. A. K. Dutt. / Ed. by B. Thakur, G. Pomeroy, C. Cusack, S. Thakur. New Delhi: Concept Publishing, 2007. Vol. 1. P. 19–45.

Shaw R. La Nouvelle Gestion Publique en Australie: Passé, Présent et Future // Pouvoirs. 2012. Vol. 141, № 2. P. 117–132. DOI: 10.3917/pouv.141.0117.

Tabrizi J. S., Haghgoshayie E. H., Doshmangir L., Yousefi M. The Barriers to Implementation of New Public Management Strategies in Iran's Primary Health Care: a Qualitative Study // J Liaquat Uni Med Health Sci. 2018. Vol. 1, № 17. P. 8–17. DOI: 10.22442/jlumhs.181710542.

Trochim W. M. K. Evaluation Policy and Evaluation Practice // Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation / Ed. by W. M. K. Trochim, M. M. Mark, L. J. Cooksy. 2009. № 123. P. 13–32.

Информация об авторе

Дорошенко Светлана Викторовна – д-р экон. наук, доцент, заведующий сектором региональной предпринимательской политики ФГБУН Института экономики Уральского отделения РАН, 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, профессор кафедры эконометрики и статистики ФГАО ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-8282-6062

ResearcherID: L-6719-2017

E-mail: doroshenkos@mail.ru

Статья получена 19 ноября 2018 года

UDC 338.2:353.2

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118

REGIONAL APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL STRATEGIES

Svetlana V. Doroshenko

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

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, 19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-8282-6062

ResearcherID: L-6719-2017

E-mail: doroshenkos@mail.ru

For citation:

Doroshenko, S. V. (2019), "Regional Approaches to the Development of Municipal Strategies", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 96–118, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-96-118.

Introduction. Since 2015, many municipalities have started to work out development strategies, although the current legislation is not bidding the latter to be mandatory strategic planning documents at this level of governance. At the same time, regional authorities themselves often initiate processes of strategy development in municipalities, thus making actual the research into the regional authorities approach in this process.

Aims. To identify regional approaches to working out socio-economic development strategies in municipalities.

Methods. Combination of sociological, comparative and documentary analysis methods.

Results. Three groups of criteria are proposed for inter-regional comparisons: the institutional, reflecting the degree of the municipal strategy meeting the present-day requirements; the organizational, determining the strategy structure and duration, as well as the specific guidelines; the content ones, reflecting the content and specific requirements to building individual blocks within the strategy. The comparative analysis has been carried out based on the guidelines produced in 11 regions of the Russian Federation, in which the regional authorities initiated development strategies at the municipal level. Using the survey results for Sverdlovsk region local governments representatives and additional in-depth interviews on the regional government guidelines for strategy development, the main arguments for and against the existing methods of regional authorities participation in municipal strategic planning have been identified.

Conclusion. The study confirmed the hypothesis outlining a variety of regional approaches to municipal strategies development, namely: those covering the entire cycle of strategic planning; focused only on the strategy; not providing for independent strategies but regulating the participation of municipalities in a regional strategy development. A differentiated approach is recommended to be used when extending strategies to the municipal level.

Keywords: development strategy; municipalities; guidelines; inter-regional studies; regional approaches; interviewing; surveys

References

- Vetrov, G. Yu., Vizgalov, D. V., Pinegina, M. V. and Shevyrova, N. I. (2003), *Otsenka munitsipal'nykh program* [Evaluation of Municipal Programs], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Wollmann, H. (2010), "Evaluation in Public-sector reform: Toward a "Third Wave" of Evaluation", *Sociological Research*, no. 10, pp. 93–99.
- Wollmann, H. and Kullmann, S. (2017), "Administrative Policy and Administrative reforms", *Administrative Consulting*, no. 11, pp. 160–169, doi: 10.22394/1726-1139-2017-11-160-169.
- Vulfovich, R. M. (2017), "Administrative Reforms in Post-Soviet Russia: Principal Problems and Results", *Administrative Consulting*, no. 12, pp. 102–110, doi: 10.22394/1726-1139-2017-12-102-110.
- Doroshenko, S. V. and Nigmatov, K. K. (2014), "Policy Evaluation in the Context of the Reforms Theory", *Russian Journal of Economic Theory*, no. 2, pp. 142–145.
- Zhikharevich, B. S., Lebedeva, N. A., Rusetskaya, O. V. and Pribyshin, T. K. (2017), *Strategii mal'kh gorodov: territoriya tvorchestva* [The Strategies of Small Cities: a Territory of Creativity], in Zhikharevich, B. S. (ed.), International Center for Social and Economic Research "Leontief center", Saint-Petersburg, Russia.
- Zhikharevich, B. S. and Pribyshin, T. K. (2016), "Municipal Strategic Planning in Russia in 2010–2014", *Izvestiya of the Russian Geographical Society*, vol. 148, no. 3, pp. 1–13.
- Zhikharevich, B. S. and Pribyshin, T. K. (2018), "Strategic Planning in Towns and Villages: Facts and Opinions 2016", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 47–67.

- Klimenko, A. V. (2014), "The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 9–51.
- Kostyleva, N. E. (2004), "The Active European Towns of Development Strategies", *Izvestiya of the Saint Petersburg University of Economics and Finance*, no. 4, pp. 35–50.
- Myasnikova, T. A. (2015), *Strategirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy v regionakh Rossii: teoriya, metodologiya, metodicheskoe obespechenie* [Strategizing of Social and Economic Municipal Development in the Russian Regions: Theory, Methodology, Methodical Guidelines], Publishing House "Scientific book", Voronezh, Russia.
- Kuz'min, A. I., O'Sullivan, R. and Koshelevoi, N. A. (ed.) (2009), *Otsenka programm: metodologiya i praktika* [Programme Evaluating: Methodology and Practice], Presto-RK, Moscow, Russia.
- Risin, I. E. and Shatalova, E. A. (2007), "Strategic Planning of Social and Economic Development of Urban Territories: Foreign and Russian Experience", *Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and management*, no. 2, pp. 25–32.
- Zhikharevich, B. S., Zhunda, N. B., Korelina, I. A., Limonov, L. E. and Rusetskaya, O. V. (ed.) (2002), *Strategicheskoe planirovanie v gorodakh Rossii. Obzor po rezul'tatam otsenki kachestva strategicheskogo planirovaniya v 20 gorodakh* [Strategic Planning in Russian Cities. The Evaluating of the Strategic Planning Quality in 20 Cities], International Center for Social and Economic Research "Leontief center", Saint-Petersburg, Russia.
- Toshich, I. (2003), *Strategicheskoe planirovanie v gorodakh Evropy* [Strategic Planning in the European Cities], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Shestak, O. I. (2015), "Problems of Strategic Planning in Municipalities by the Example of Khabarovsk and Vladivostok", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 119–134.
- Androniceanu, A. (2007), "New Public Management, a Key Paradigm for Reforming Public Management in Romanian Administration", *Administratie si Management Public*, no. 8, pp. 154–161.
- Dalingwater, L. (2014), "Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England", *Observatoire de la société britannique*, no. 16, pp. 51–64, doi: 10.4000/osb.1714.
- Gaspar, D. (2006), "Policy Evaluation: from Managerialism and Econocracy to a Governance Perspective", in Huque, A. S. and Zafirullah, H. (ed.), *Handbook of International Development Governance*, Taylor & Francis, New York, US, chapter 37, pp. 655–670.
- Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, no. 4, pp. 1–25, doi: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York, US.
- Savage, V. R. and Pow, C.-P. (2007), "Urban Planning During Globalization", in Thakur, B., Pomeroy, G., Cusack, C. and Thakur, S. (ed.), *City Society and Planning: Essays in Honour of Prof. A. K. Dutt*, Concept Publishing, New Delhi, India, vol. 1, pp. 19–45.

Shaw, R. (2012), “La Nouvelle Gestion Publique en Australie: Passé, Présent et Futur”, *Pouvoirs*, vol. 141, no. 2, pp. 117–132.

Tabrizi, J. S., Goshayie, E. H., Doshmangir, L. and Yousefi, M. (2018), “The Barriers to Implementation of New Public Management Strategies in Iran’s Primary Health Care: A Qualitative Study”, *J Liaquat Uni Med Health Sci*, vol. 1, no. 17, pp. 8–17, doi: 10.22442/jlumhs.181710542.

Trochim, W. M. K. (2009), “Evaluation policy and evaluation practice”, in Trochim, W. M. K., Mark, M. M. and Cooksy, L. J. (in ed.), *Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation*, no. 123, pp. 13–32.

Received November 19, 2018

УДК 911.3:32(470.54)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134

РОЛЬ ГРАДООБРАЗУЮЩЕГО ПРЕДПРИЯТИЯ В СТАНОВЛЕНИИ ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖЕРА (НА ПРИМЕРЕ МОНОГОРОДОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Р. С. МУХАМЕТОВ

Уральский федеральный университет имени первого Президента России

Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Мухаметов Р. С. Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 119–134. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134.

Введение: во второй половине 2010-х годов наблюдался массовый переход от системы «сильный мэр» к двухглавой системе организации местной власти. Внимание политологов было сосредоточено, главным образом, на анализе причин и последствий такого перехода в крупных городах и административных центрах субъектов Российской Федерации. Изучению политической ситуации в моногородах уделялось недостаточно внимания.

Цель: определить место и роль градообразующих предприятий в становлении института сити-менеджера на примере моногородов Среднего Урала.

Методы: метод биографического анализа, компаративизм, позиционный подход, бихевиоризм, теория политической ренты.

Результаты: в ходе исследования были выявлены причины и основные этапы возвращения контроля над местной властью со стороны градообразующих предприятий.

Выводы: отмена прямых выборов глав моногородов и введение двухглавых систем в муниципалитетах обусловлено стремлением руководства градообразующих предприятий не допустить повторной утраты контроля над местной администрацией и застраховать себя от политических апсетов в будущем.

Ключевые слова: местное самоуправление; моногорода; локальная политика; Свердловская область; политические элиты; муниципальные образования

ВВЕДЕНИЕ

1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. В этом документе было предусмотрено три модели организации местной власти. Первая – мэр избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, во главе городской думы стоит председатель, избираемый из числа депутатов. Вторая – глава города избирается напрямую населением и возглавляет представительный орган муниципального образования, руководство

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=317662&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9969134332275158#02071313845605356> (дата обращения: 04.02.2018).

местной администрацией возлагается на сити-менеджера. Третья модель – мэр избирается из состава муниципальных депутатов и становится председателем городской думы, местную администрацию возглавляет сити-менеджер. Вторая и третья модели предполагают появление должности сити-менеджера. Это глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа), наемный служащий, который отвечает за городское хозяйство.

После вступления данного закона в силу начался переход муниципалитетов на схему с сити-менеджером. В России всего около 24 тыс. муниципальных образований: в 2006 году сити-менеджеры появились примерно в 4 тыс. городов, к 2009 – уже в 9 тыс. В 2010 году пост сити-менеджера появился сразу в Челябинске, Екатеринбурге, Мурманске, Барнауле, Нижнем Новгороде, Норильске². На конец 2014 года прямые выборы глав городов сохранились только в 14 административных центрах из 80 (в Московской и Ленинградской областях нет столиц, Москва, Санкт-Петербург и Севастополь – города федерального значения, их главы считаются губернаторами)³.

В политической науке существует несколько объяснений процессу распространения института сити-менеджеров.

Первое объяснение – это изменение общего направления российской муниципальной политики. С начала 2000-х годов был взят курс на строительство управленческой вертикали, огосударствление и сворачивание автономии местного самоуправления.

Можно назвать несколько причин трансформации в муниципальной политике государства.

Во-первых, речь идет о модификации политических приоритетов Кремля. В 1990-е годы федеральный центр выражал интерес в налаживании сотрудничества с муниципальными властями, поскольку рассматривал глав городов в качестве союзников в борьбе с некоторыми региональными лидерами. В тот период мэры административных центров (если не все, то, по крайней мере, некоторая часть из них) играли роль «троянского коня», подрывающего господство новоизбранных (в том числе и оппозиционно настроенных) глав регионов, и служили инструментом федерального влияния в субъектах Федерации. С 2000-х годов Москва теряет интерес к поддержке местного самоуправления, так как шел процесс (достаточно успешно) «встраивания» губернаторов в «вертикаль власти». На данный момент неояльный глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «доверие» Президента. В этих условиях специально поддерживать альтернативные центры власти в рамках региона не имеет смысла.

Во-вторых, провозглашение муниципальной автономии в первой половине 90-х годов не было осознанным курсом российских властей. Оно стало результатом стихийно складывавшегося баланса политических сил на тот период. Российские эксперты выделяют три центр-силы, которые были заинтересованы

² Неэффективные менеджеры [Электронный ресурс]: Полит.ру. 2011. 22 июля. URL: http://polit.ru/article/2011/07/22/city_manager/ (дата обращения: 12.12.2018).

³ Мэр по контракту: 66 регионов отказались от выборов главы своей столицы [Электронный ресурс]: РБК. 2014. 19 дек. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2014/549304429a7947709969c232> (дата обращения: 12.12.2018).

в провозглашении муниципальной автономии в те годы. Первый – «демократы», которые рассматривали местное самоуправление как сферу, «свободную от влияния коммунистов». Второй – «рыночники» (сторонники развития рынка), для которых местное самоуправление выступало инструментом разгосударствления собственности и формирования свободных частнособственнических отношений. Третий – «команда Ельцина», которая использовала мэров в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов (Балобанов и Вобленко, 2007, с. 10–17).

В-третьих, против муниципальной автономии работают традиции и менталитет прошлых эпох как со стороны властных элит, которые не приучены управлять иначе как административно-командными методами, так и коммунистическое «наследие», которое выражается в утрате гражданами навыков самоорганизации (Коргунюк, 2003, с. 147).

Второе объяснение – необходимость установления или повышения региональной политической стабильности, стремление снизить число предпосылок для политических конфликтов между мэрами крупных городов и главами регионов. Несмотря на то, что пик конфликтов пришелся, по мнению экспертов, на вторую половину 1990-х – первую половину 2000-х годов (классическим примером является конфликт между мэром Екатеринбурга А. М. Чернецким и губернатором Э. Э. Росселем), в настоящее время они не прекращаются. Так, знаковыми стали конфликты между мэром Владивостока И. Пушкаревым и губернатором Приморья В. Миклушевским, мэром Омска В. Двораковским и губернатором Омской области В. Назаровым. Иными словами, конфликт между региональной и муниципальной правящими элитами имеет место в различных субъектах Российской Федерации.

В политической науке существуют три причины, которыми можно объяснить конфликт между главами регионов и мэрами административных столиц субъектов Российской Федерации.

Первая – экономическая. Речь идет о расхождении финансово-экономических интересов «регионалов» и «муниципалов». Последние, например, выступают за:

- 1) передачу экономических прав и социально-организующих функций органам местного самоуправления;
- 2) непосредственное участие представителей муниципалитетов в разработке и обсуждении законопроектов, которые регулируют вопросы организации территориального управления, бюджетного планирования, разделения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления;
- 3) ликвидацию управленческих округов;
- 4) передачу полномочий и финансовых ресурсов с регионального уровня на местный;
- 5) сокращение отчислений в бюджет субъекта РФ (против отрицательных трансфертов).

«Регионалы» заинтересованы в концентрации финансовых ресурсов на региональном уровне, изъятии сверхдоходов у административного центра с последующим их распределением в виде дотаций, субвенций и субсидий между всеми муниципалитетами региона.

Вторая причина – политическая – губернаторские амбиции мэров крупных городов, что было характерно для второй половины 90-х – начала «нулевых» годов (Туровский, 2003, с. 82). В качестве примера можно привести попытку мэра Екатеринбурга А. М. Чернецкого стать губернатором в 1999 году (он получил 15,5 % голосов избирателей, заняв третье место). С другой стороны, «регионалы» стремятся встроить глав «столичных» городов в «вертикаль исполнительной власти» путем назначения лояльных мэров.

Третья причина – управленческая. В статье 12 Основного закона установлено, что в России признается и гарантируется местное самоуправление, оно самостоятельно в решении вопросов местного значения, муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти. В то же время нужно учитывать стереотипы мышления региональной правящей элиты, которая рассматривает управляемость как уравнительное администрирование, иерархизацию управленческих звеньев, совокупность крупных и малых «задач», «поручений», которые необходимо выполнить нижестоящему звену (Местное самоуправление..., 2009, с. 198).

Итак, инициаторами перехода к двуглавой системе управления городами (административными центрами) выступают, как правило, главы регионов. Этому есть несколько объяснений.

Во-первых, одним из ключевых факторов политической выживаемости глав российских регионов являются электоральные результаты или показатели электоральной поддержки Президента и партии «Единая Россия» в территориях. В этих условиях региональные власти заинтересованы в получении политического контроля над наиболее сложным и электорально важным городом региона (административным центром). Для получения высокого процента голосов глава региона должен контролировать местный уровень власти.

Во-вторых, главы регионов видят во всенародно избранных мэрах административных центров политический вызов собственной легитимности.

Наконец, желание закрыть доступ независимым, оппозиционным руководству региона лицам и лишить их возможности политического участия: на уровне местного самоуправления кандидаты от «партии власти» часто проигрывали своим более удачным оппонентам (табл. 1).

Таким образом, введение двуглавой системы управления рассматривается как страховка от прихода к руководству крупным городом неконструктивного или нежелательного для региональных властей кандидата.

Вышеназванные причины объясняют в большей степени введение института сити-менеджеров, как нам представляется, в крупных (по численности) городах и административных центрах субъектов Российской Федерации. Однако типы городов этим перечнем не ограничиваются. Города бывают малыми и крупными, многофункциональными и специализированными, градообслуживающими и градообразующими. Объектом нашего исследования является система власти моногородов. В России 319 моногородов, в том числе в Свердловской области – 17.

Наша гипотеза исследования – изменение системы организации власти в моногородах Свердловской области, сопровождаемое отменой прямых

Таблица 1 / Table 1

**Некоторые итоги муниципальных выборов в России /
Some results of the municipal elections in Russia**

Город	Дата выборов	Победитель выборов	Способы выдвижения победителя выборов	«Основной» конкурент и его статус	Партийная принадлежность проигравшего кандидата
Екатеринбург	08.09.13	Е. Ройзман	от партии «Гражданская платформа»	вице-губернатор Я. Силин	«Единая Россия»
Петрозаводск	08.09.13	Г. Ширина	самовыдвиженец	Градоначальник Н. Левин	«Единая Россия»
Новосибирск	06.04.14	А. Локоть	от партии КПРФ	Градоначальник В. Знатков	«Единая Россия»

выборов мэра и введением института сити-менеджера, что рассматривается руководством градообразующего предприятия как средство защиты от политических апсетов. Политический апсет трактуется как итог выборов (голосования избирателей), когда кандидат, которому результаты соцопросов и эксперты прочили поражение, выигрывает у «основного» кандидата, поддержанного градообразующим предприятием.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучение политических и электоральных процессов на муниципальном уровне представляется актуальной темой научного исследования, о чем свидетельствуют работы О. Бычковой (Бычкова и Гельман, 2010), В. Гельмана (Гельман, 2010), А. Гилева (Гилев и др., 2017), В. Ледеяева (Ледеяев, 2015) и О. Подвинцева (Подвинцев и Рябова, 2018). Особый интерес для нас имеют труды Т. Витковской (Витковская и Рябова, 2011), О. Рябовой (Рябова, 2008), Д. Тева (Тев, 2012), А. Фадеевой (Фадеева, 2011), А. Чириковой (Чирикова и др., 2014). Вопросы влияния региональных политических режимов на локальные политические институты, процессы и отношения исследовали А. Либман (Libman, 2017) и В. Рейзингер (Reisinger and Moraski, 2017). Муниципальной политике и реформам в России посвящены работы К. Росса (Ross, 2006; 2007; 2009a; 2009b) и Л. Вейги (Veiga et al., 2007).

Теоретико-методологической основой исследования выступает бихевиористский подход, родоначальником которого является Джон Уотсон. Бихевиористы считают, что поведение человека есть ответ на воздействия окружающей среды. Другими словами, все поведение вызвано внешними стимулами (Watson, 1913).

Особое место в исследовании занимает теория общественного выбора в целом и теория политической ренты в частности. Термин «поиск политической ренты» в научный оборот ввела Анна Крюгер в работе «Политиче-

ская экономия рентоориентированного общества» (Kreuger, 1974). Базовые положения соответствующей теории были разработаны Гордоном Таллоком (Tullock, 1967). Американские политологи утверждают, что целью участия экономических субъектов в политической жизни может являться получение специфических преимуществ, которые обеспечат им рентные (т. е. превышающие конкурентный уровень) доходы. Предполагается, что хозяйствующие субъекты часть своих ресурсов инвестируют в хозяйственную деятельность («деятельность по созданию прибыли»), а часть – в деятельность на политическом рынке («деятельность по изысканию политической ренты»).

Кроме того, основой исследования выступает позиционный метод идентификации элиты, который исходит из предположения, что в современных обществах власть и влияние привязаны к ресурсам, связанным с руководящими должностями в государственных учреждениях и частных организациях.

Если говорить о применяемых методах исследования, то можно обозначить два основных – биографический метод и компаративизм. Первый использовался для выявления аффилированности глав городов и муниципальных депутатов с градообразующими предприятиями. Для установления этой аффилированности изучались карьерные траектории, трудовая биография соответствующих лиц. Сравнительный метод применялся для изучения как эволюции систем организации муниципальной власти, так и политики градообразующих предприятий на локальном уровне.

В исследовании рассматриваются изменения системы организации местной власти, произошедшие с 1 января 2006 года до 27 мая 2014 года. Начальная дата – вступление в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Конечная дата – вступление в силу Федерального закона «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁴. Данный закон расширил права субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления, а именно региональные власти получили дополнительные полномочия по формированию органов местного самоуправления. Региональным властям было предоставлено право определять порядок формирования органов местного самоуправления (ранее это было прерогативой самих местных властей). Другими словами, в период с 1 января 2006 года по 27 мая 2014 года органы местного самоуправления самостоятельно устанавливали систему организации своей власти. В этот временной промежуток только восемь (Асбест, Верхняя Пышма, Верхняя Салда, Красноуральск, Первоу-

⁴ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70662192/paragraph/1:0> (дата обращения: 04.02.2019).

ральск, Ревда, Североуральск, Серов) из семнадцати моногородов Среднего Урала поменяли систему организации местной власти, т. е. ввели двуглавую систему. Из своего исследования исключаем Верхнюю Салду, так как все главы этого муниципального образования в постсоветский период были выходцами из градообразующей корпорации «ВСМПО-Ависма».

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Можно обозначить основные этапы развития взаимоотношений местной власти и градообразующего предприятия в моногородах Среднего Урала.

На *первом этапе* всем рассматриваемым городам были свойственны две характеристики, касающиеся организации и функционирования муниципальной власти.

Во-первых, действовала система «сильный мэр – слабый совет». В данном случае «сильный мэр» – высшее должностное лицо города, избранное на прямых выборах и возглавляющее местную администрацию. Другими словами, «сильный мэр» выполняет не только представительские функции, но занимается управлением хозяйственно-экономической сферой города: организует разработку проектов, деятельность по исполнению городского бюджета и стратегии социально-экономического развития муниципального образования; назначает и освобождает от должности муниципальных служащих, а также обладает правом отклонять решения, принятые городской думой.

Во-вторых, применялась модель (если рассматривать в аспекте взаимоотношений власти и бизнеса) «город-комбинат» (Ивченко и др., 2003), «приватизация власти» (Чирикова и Лапина, 1999) или «захват государства» (Hellmann et al., 2000).

В таблице 2 представлена аффилированность глав моногородов с градообразующими предприятиями.

Таблица 2 / Table 2

«Приватизация» городской власти / “Privatization” of the city government

Моногорода	ФИО мэра	Срок полномочий	Место работы мэра
1	2	3	4
Асбест	Валерий Белошейкин	2006–2010	С 2010 по 2012 г. начальник отдела по использованию имущественного комплекса управления непрофильными производствами и использованию имущественного комплекса ОАО «Ураласбест»
Верхняя Пышма	Владимир Лешков	1997–2005	После проигрыша на выборах трудился в «Уралэлектромедь»
Красноуральск	Владимир Крысов	1991–1995	С 1968 по 1969 г. и с 1981 по 1985 г. работал на Красноуральском металлургическом комбинате

1	2	3	4
Первоуральск	Виталий Вольф	2000–2008	С 1970 по 1986 г. и с 1991 по 2000 г. работал на Первоуральском новотрубном заводе (ПНТЗ)
Ревда	Сергей Соколов	1996–2004	Директор СМУ-10 ЗАО «Уралэкскавация»
Североуральск	Василий Брежатенко	2004–2009	До работы в мэрии руководил ООО «СУБР-Строй»
Серов	Николай Харламенко	1991–1996	С 1960 г. по 1978 г. работал на Серовском металлургическом заводе. С 1978 по 1986 г. возглавлял заводскую партийную организацию

Как видно из табл. 2, «сильные мэры» на момент вхождения в должность были работниками градообразующих предприятий (В. Вольф в Первоуральске, В. Брежатенко в Североуральске), имели опыт работы в них (В. Крысов в Красноуральске, Н. Харламенко в Серове) или были трудоустроены после поражения на выборах (В. Белошейкин в Асбесте, В. Лешков в Верхней Пышме).

Второй этап связан с поражениями на прямых выборах «основных» кандидатов. Под ними мы понимаем кандидатов, являющихся, как правило, действующими мэрами, которые поддержаны градообразующими предприятиями (табл. 3).

Таблица 3 / Table 3

Результаты выборов в моногородах / Election results in the single-industry towns

Моногород	Проигравший выборы		Победитель выборов	
	ФИО	Биография	ФИО	Биография
1	2	3	4	5
Асбест	Валерий Белошейкин	Действующий мэр	Владимир Сулопаров	Генеральный директор ООО «Бодрость»
Верхняя Пышма	Владимир Лешков	Действующий мэр	Юрий Яковлев	Временно не работающий
Красноуральск	Владимир Крысов участие не принимал Б. Панкратов И. Чевский	Заместители главы администрации города	Геннадий Ворошилов	Уполномоченный по городу Красноуральску, Пенсионный Фонд
Первоуральск	Виталий Вольф	Действующий мэр	Максим Федоров	Руководитель городского центра занятости

1	2	3	4	5
Ревда	Сергей Соколов не принимал участие В. Никитин	Заместитель директора по общим вопросам ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)»	Анна Каблинова	Руководитель Ревдинского управления юстиции
Североуральск	Василий Брежаченко не принимал участие (умер) Сергей Бирюков	Заместитель главы по социальным вопросам	Юрий Фролов	Начальник Североуральского участка ЗАО «Свердлвортмет»
Серов	Николай Харламенко	Действующий мэр	Владимир Анисимов	Глава Серовского отделения «Уралвнешторгбанк»

Как видно из табл. 3, «основные кандидаты» по итогам прямых выборов проиграли. Мэрами рассматриваемых муниципальных образований стали не связанные с градообразующими предприятиями кандидаты. Случилось то, что мы определили как «политические апсеты».

Третий этап – переход от системы «сильный мэр – слабый совет» к двуглавой системе. Под последней обычно понимают систему управления муниципальным образованием, когда глава города избирается представительным органом из числа депутатов и исполняет полномочия председателя, а во главе местной администрации становится сити-менеджер (табл. 4).

Таблица 4 / Table 4

**Изменения системы муниципального управления /
Changes in the system of municipal government**

Моногород	ФИО мэра оппозиционера	Годы мэрства	Дата принятия решения	Дата перехода
1	2	3	4	5
Асбест	Владимир Сулопаров	2010–2014	март 2014	июнь 2014
Верхняя Пышма	Юрий Яковлев	2005–2009	март 2009	июль 2009
Красноуральск	Геннадий Ворошилов	1996–2004	май 2005	июль 2008
Первоуральск	Максим Федоров	2008–2011	апрель 2013	октябрь 2013
	Юрий Переверзев	2011–2013		

1	2	3	4	5
Ревда	Анна Каблинова	2004–2008	июнь 2005	июнь 2008
Североуральск	Юрий Фролов	2010–2011	январь 2011	май 2014
Серов	Владимир Анисимов	1996–2012	январь 2006	март 2008

Как видно из табл. 4, решения о переходе на новую систему организации власти принимались муниципальными думами в период мэрства оппозиционных градообразующему предприятию глав. Переход на новую систему организации власти был возможен только при условии контроля депутатского состава со стороны градообразующего предприятия. Анализ биографий депутатов представительных органов моногородов показывает, что количество депутатов, ассоциируемых с градообразующим предприятием, варьировалось от 50 % (например, Верхняя Пышма, Первоуральск) до двух третьих (Ревда, Красноуральск).

Наконец, *четвертый этап* – существование двуглавой системы и модели «приватизация власти». Другими словами, изменение системы организации власти привело к возвращению контроля над городской властью (администрацией муниципального образования) со стороны градообразующего предприятия (табл. 5).

Как видно из табл. 5, можно выделить три варианта «приватизации»: для первого (Асбест, Красноуральск, Ревда, Серов) характерно возвращение контроля над должностью главы города (по совместительству председателя городской думы); для второго варианта (Первоуральск) – над администрацией города; наконец, для третьего (Верхняя Пышма) – над должностью главы муниципального образования и администрацией города одновременно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, главную роль в становлении института сити-менеджера в моногородах Среднего Урала играли градообразующие предприятия, а не региональные власти.

Во-вторых, изменение системы организации муниципальной власти (отмена прямых выборов главы города, введение двуглавой системы управления) было обусловлено стремлением руководства градообразующих предприятий не допустить повторной утраты контроля над местной администрацией и застраховать себя от повторения политических апсетов.

Таблица 5 / Table 5

Повторная «приватизация» городской власти / “Reprivatization” of the city government

Моногорода	Глава города	Должность	Сити-менеджер	
			ФИО	Должность / пост
Асбест	Андрей Холзаков	Председатель профсоюзной организации ОАО «Ураласбеста» (2004–2014)	Владимир Суслопаров	Глава города (март 2010 – июнь 2014)
Верхняя Пышма	Виктор Аверенков	Директор по общим вопросам ОАО «Уралэлектромедь» (2005 – апр. 2009)	Александр Милютин	Начальник электроцеха ОАО «Уралэлектромедь»
Красноуральск	Виктор Посадов	Начальник энергетического цеха ОАО «Святогор»	Юрий Андрицкий	Директор МУП «ГорТЭП»
Первоуральск	Николай Козлов	Директор компании «ПРОМ – МК» (2006–2012)	Алексей Дронов	Директор по производству группы «Челябинский трубопрокатный завод» (ЧТПЗ), филиал в г. Первоуральск
Ревда	Владимир Южанин	Начальник управления по работе с персоналом по социальным вопросам ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)» (2004–2005) Помощник зам. директора по работе с территориями ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод (СУМЗ)» (2005–2008)	Андрей Семенов	Начальник Ревдинского ГОВД; начальник УВД Кировского района Екатеринбурга
Североуральск	Борис Меньшиков	Руководитель Североуральского горноспасательного отряда	Владимир Ильиных	Индивидуальный предприниматель
Серов	Владимир Анисимов Елена Бердникова (с марта 2012)	Председатель городской думы с марта 2008 ОАО «Металлургический завод имени А.К. Серова» (1998–2012)	Владимир Овчинников (май 2008 – май 2012)	Первый заместитель главы города

Библиографический список

Балобанов А. Е., Вобленко С. В. Откуда в России местное самоуправление // Местное самоуправление в современной России. М.: Институт стратегического развития муниципальных образований «Малые города», 2007. С. 10–17.

Бычкова О., Гельман В. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 73–82.

Витковская Т. Б., Рябова О. А. Моногорода Среднего Урала: локальные элиты и политические процессы. Екатеринбург: Изд-во Урал. отд. РАН, 2011. 259 с.

Гельман В. Я. Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2010. № 2. С. 53–62.

Гилев А. В., Семенов А. В., Шевцова И. К. «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Полития. 2017. № 3. С. 62–80.

Ивченко С. В., Либоракина М. И., Сиваева Т. С. Город и бизнес. Формирование социальной ответственности российских компаний. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 136 с.

Коргунюк Ю. Г. Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Полития. 2003. № 4. С. 146–174.

Ледяев В. Г. Опыт изучения власти в городских сообществах: российская проекция // Власть и элиты / Под ред. А. В. Дука. Т. 2. СПб: Интерсоцис, 2015. С. 301–325.

Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад / Отв. ред. А.Н. Максимов. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.

Подвинцев О. Б., Рябова О. А. Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2018. № 3. С. 138–147. DOI: 10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.

Рябова О. А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.

Тев Д. Б. Моногорода: «бассейн рекрутирования» глав администраций и специфика структуры власти // Управленческое консультирование. 2012. № 3. С. 74–83.

Туровский Р. Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. 2003. № 6. С. 78–89.

Фадеева А. П. Формы взаимодействия бизнеса и местной представительной власти (на примере Перми) // Человек, сообщество, управление. 2011. № 3. С. 73–86.

Чирикова А. Е., Лапина Н. Ю. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации / Отв. ред. К. И. Миккульский. М.: ИНИОН РАН, 1999. 192 с.

Чирикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Политические исследования. 2014. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Hellmann J., Kaufmann D., Jones G., Schankerman M. Measuring Governance, Corruption and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper. Vol. 2312. Washington: the World bank, 2000. 47 p.

Kreuger A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society // *American Economic Review*. 1974. Vol. 64, № 3. P. 291–301.

Libman A. Subnational Political Regimes and Formal Economic Regulation: Evidence from Russian Regions // *Regional & Federal Studies*. 2017. № 27. P. 127–151. DOI: 10.1080/13597566.2017.1308925.

Reisinger W., Moraski B. The Regional Roots of Russia's Political Regime. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017. 320 p. DOI: 10.3998/mpub.9281269.

Ross C. Local Politics and Democratization in Russia. London, New York: Routledge, 2009a. 270 p. DOI: 10.4324/9780203891452.

Ross C. Municipal Elections and Electoral Authoritarianism under Putin // *Federalism and Local Politics in Russia* / Ed. by C. Ross, A. Campbell. London, New York: Routledge, 2009b. P. 284–304. DOI: 10.3200/DEMO.13.3.347-372.

Ross C. Municipal Reform in the Russian Federation and Putin's «Electoral Vertical» // *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2007. Vol. 15, № 2. P. 191–208. DOI: 10.3200/DEMO.15.2.191-208.

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.

Tullok G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal*. 1967. Vol. 5, № 3. P. 224–232. DOI: 10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x.

Veiga L. G., Veiga F. J. Political Business Cycles at the Municipal Level // *Public Choice*. 2007. Vol. 131, № 1–2. P. 45–64. DOI: 10.1007/s11127-006-9104-2.

Watson J. B. Psychology as the Behaviorist Views it // *Psychological Review*. 1913. № 20. P. 158–177. DOI: 10.1037/h0074428.

Информация об авторе

Мухаметов Руслан Салихович – канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры политических наук ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0002-5175-8300

ResearcherID: M-7158-2016

Электронный адрес: muhametov.ru@mail.ru

Статья получена 5 февраля 2019 года

UDC 911.3:32(470.54)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134

THE ROLE OF CORE ENTERPRISES IN THE ESTABLISHMENT OF THE CITY MANAGER (BASED ON SINGLE-INDUSTRY TOWNS IN THE SVERDLOVSK REGION)

Ruslan S. Mukhametov

Ural Federal University named after the first President of Russia
B. N. Yeltsin

19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0002-5175-8300

ResearcherID: M-7158-2016

E-mail: muhametov.ru@mail.ru

For citation:

Mukhametov, R. S. (2019), "The Role of Core Enterprises in the Establishment of the City Manager (Based on Single-Industry Towns in the Sverdlovsk Region)", *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 119–134, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-119-134.

Introduction. The second half of the 2010s witnesses a massive transition from a «strong mayor» system to a two-headed system of local government organization. The attention of political scientists was focused mainly on the analysis of the causes and consequences of such a transition in large cities and administrative centers of the Russian Federation, while the study of the political situation in mono-cities was to a large extent neglected.

Aims. To determine the role of core enterprises in the introduction of the city manager institution based on single-industry towns in the Middle Urals.

Method. The method of biographical analysis, comparativism, positional approach, behaviorism, the theory of political rent.

Results. The study identified the causes and main stages in returning control over local authorities to the core enterprises.

Conclusion. The abolition of mayor's direct elections in single-industry towns and the introduction of double-headed systems in these municipalities was conditioned by the desire of the core enterprises management to prevent the re-loss of control over the local administration and to insure themselves against political upsets in the future.

Keywords: local government; single-industry towns; local politics; Sverdlovsk region; political elites; municipal formations

References

- Balobanov, A. E. and Voblenko, S. V. (2007), "Sources of Local Self-government in Russia", in Balobanov, A. E. (ed.), *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii* [Local Government in the Modern Russia], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia, pp. 10–17.
- Bychkova, O. and Gelman, V. (2010), "Economic Actors and Local Regimes in Russia's Large Cities", *Neprikosnovennyyi zapas. Debaty o politike i kulture*, no. 2, pp. 73–82.
- Vitkovskaya, T. B. and Ryabova, O. A. (2011), *Monogoroda Srednego Urala: lokalnye 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 (RAS), Ekaterinburg, Russia.
- Gelman, V. Ya. (2010), "Power, Administration and Local Regimes in Russia: Framework of Analysis", *Neprikosnovennyyi zapas. Debaty o politike i kulture*, no. 2, pp. 53–62.
- Gilev, A. V., Semenov, A. V. and Shevtsova, I. K. (2017), "Political Machines" and Their "Drivers": Electoral Administration at Local Level", *Politeya*, no. 3, pp. 62–80.
- Ivchenko, S. V., Liborakina, M. I. and Sivaeva, T. S. (2003), *Gorod i biznes. Formirovanie sotsial'noi otvetstvennosti rossiiskikh kompanii* [City and Business. Creation of Russian Companies' Social Responsibility], Institute for Urban Economics, Moscow, Russia.
- Korgunyuk, Yu. (2003), "Political Parties in Russia and Problems of Local Self-government", *Politeya*, no. 4, pp. 146–174.
- Ledyayev, V. G. (2015), "Experience of the Power Study in the Urban Communities: Russian Projection", in Duka, A. V. (ed.), *Vlast' i elity* [Power and Elites], vol. 2, International Fund of Supporting of Social Researches, Humanities, and educational Programs "Intersozis", Saint-Petersburg, Russia, pp. 301–325.
- Maksimov, A. N. (ed.) (2009), *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, puti sovershenstvovaniya* [Local Government in Russia: Conditions and Ways to Improve], Publishing House "Econ-Inform", Moscow, Russia.
- Podvintsev, O. B. and Ryabova, O. A. (2018), "The Trends of Lobbist Structures Transformation in the Local Self-government of Small Russian Cities (a case study of Perm Krai)", *Bulletin of Perm University. Political Science*, no. 3, pp. 138–147, doi: 10.17072/2218-1067-2018-3-138-147.
- Ryabova, O. A. (2008), "The Core Enterprises and Political Processes in Small Industrial Cities of the Urals", *Political Science*, no. 3, pp. 224–235.
- Tev, D. B. (2012), "Monotowns: "Recruitment Pool" of Heads of Administrations and the Specifics Structure of Power", *Administrative Consulting*, no. 3, pp. 74–83.
- Turovskiy, R. F. (2003), "Conflicts on the Level of Subjects of the Federation", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 78–89.
- Fadeeva, A. (2011), "Forms of Cooperation between Business and Local Representative Power (the city of Perm as an example)", *South Russian Journal of Social Sciences*, no. 3, pp. 73–86.
- Chirikova, A. E. and Lapina, N. Yu. (1999), *Regional'nye elity v RF: modeli povedeniya i politicheskie orientatsii* [Regional Elites in Russia: Models of Behavior

and Political Orientation], in Mikul'skii, K. I. (ed.), Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (RAS), Moscow, Russia.

Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. and Seltser, D. G. (2014), "Power in Small Russian Town: Configuration and Interaction of Major Local Actors", *Political research*, no. 2, pp. 88–105, doi: 10.17976/jpps/2014.02.07.

Hellmann, J., Kaufmann, D., Jones, G. and Schankerman, M. (2000), *Measuring Governance, Corruption and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper*, vol. 2312, the World bank, Washington, US.

Kreuger, A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, no. 3, pp. 291–301.

Libman, A. (2017), "Subnational political regimes and formal economic regulation: Evidence from Russian regions", *Regional & Federal Studies*, no. 27, pp. 1–25, doi: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1308925>.

Reisinger, W. and Moraski, B. (2017), *The Regional Roots of Russia's Political Regime*, University of Michigan Press, Ann Arbor, US, doi: 10.3998/mpub.9281269.

Ross, C. (2009a), *Local Politics and Democratization in Russia*, Routledge, London and New York, UK and US, doi: 10.4324/9780203891452.

Ross, C. (2009b), "Municipal Elections and Electoral Authoritarianism under Putin", in Ross, C. and Campbell, A. (ed.), *Federalism and Local Politics in Russia*, Routledge, London and New York, UK and US, pp. 284–304.

Ross, C. (2007), "Municipal Reform in the Russian Federation and Putin's "Electoral Vertical", *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 15, no. 2, pp. 191–208, doi: <https://doi.org/10.3200/DEMO.15.2.191-208>.

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.

Tullock, G. (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, vol. 5, no. 3, pp. 224–232, doi: 10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x.

Veiga, L. G. and Veiga, F. J. (2007), "Political Business cycles at the municipal level", *Public Choice*, vol. 131, no. 1–2, pp. 45–64, doi: <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>.

Watson, J. B. (1913), "Psychology as the Behaviorist Views It", *Psychological Review*, no. 20, pp. 158–177, doi: 10.1037/h0074428.

Received February 5, 2019



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 327.7+327(510)+330(51)+330(7/8=134)+330(6)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-135-150

ФОРМАТ «БРИКС ПЛЮС»: ИСТОКИ, ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ, РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА

К. Г. МУРАТШИНА

Уральский федеральный университет имени первого Президента России
Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург, Россия

Для цитирования:

Муратшина К. Г. Формат «БРИКС плюс»: истоки, особенности институционализации, региональная специфика // Ars Administrandi (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 135–150. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-135-150.

Введение: объединение БРИКС в настоящее время является одной из значимых многосторонних структур на международной арене. Участие в нем и сотрудничество со странами этого блока стали важным направлением внешней политики Российской Федерации. С течением времени БРИКС эволюционирует, появляются новые форматы сотрудничества и новые тенденции в характере связей между странами и их политике в рамках объединения. Исследование посвящено анализу нового формата, появившегося в рамках БРИКС в 2017 году, – «БРИКС плюс».

Цель: определение истоков, особенностей и задач формата «БРИКС плюс» в его взаимодействии с регионами мира.

Методы: сравнительный анализ, дискурс-анализ дипломатических документов, историко-генетический метод.

Результаты: во-первых, в ходе исследования выявлено, что хотя официально формат «БРИКС плюс» был институционализирован в 2017 году, предпосылки для его появления были заложены еще в 2011 году. Во-вторых, инициатором смещения акцента со связей между странами БРИКС на новый вектор движения вовне стала конкретная страна, участница БРИКС, – Китайская Народная Республика. В-третьих, вектор формата ориентирован на взаимодействие с регионами мира – Центральной Азией, Латинской Америкой, Африкой. В-четвертых, страны БРИКС по-разному интерпретируют этот формат.

Выводы: несмотря на то, что появление новых форм сотрудничества и развитие связей с внешним миром естественно для любой международной структуры, дифференцированный подход к реализации новых возможностей указывает на серьезные расхождения взглядов стран-участниц БРИКС в плане перспектив объединения и приоритетов в его работе, а также в части отстаивания собственных меркантильных интересов при использовании общих возможностей.

Ключевые слова: БРИКС; регионы мира; экономическое сотрудничество; «БРИКС плюс»; Китай; Центральная Азия; Латинская Америка; Африка

ВВЕДЕНИЕ

За последнее десятилетие объединение БРИКС заняло заметное место в международных отношениях. Российскими исследователями БРИКС оценивается как альтернативный полюс мировой политической архитектуры¹, прототип трансрегиональной структуры с высоким потенциалом участия в процессах глобального управления (Колдунова, 2014), институт для консолидированного выражения интересов его стран-участниц на мировой арене (Толорая и Чуков, 2016), мегарегиональный проект, важный для развития российской политики регионализма (Михайленко, 2016). Отмечается, что БРИКС является «альянсом единомышленников, стремящихся реформировать не только мировую финансово-экономическую систему, но и мировой порядок, функционирующий на базе западных ценностей и принципов» (Лагутина, 2017), «позволяет наиболее динамичным экономикам мира рассматривать гораздо более широкий круг вопросов, чем, например, в Совете Безопасности ООН, и находить ответы на многие экономические и экологические вызовы. Решения БРИКС производят умножающий эффект, поскольку участвующие в нем ключевые государства в состоянии транслировать принимаемые в БРИКС решения в ведущие международные учреждения и организации» (Российско-китайский диалог..., 2016, с. 33). При этом эксперты признают, что Россия не имеет в настоящее время лидерства в БРИКС, поскольку наиболее быстрые темпы экономического роста демонстрируют Китай и Индия, однако Россия, «поддерживающая продолжительные и тесные отношения со всеми без исключения участниками объединения», является «источником основных политических инициатив, получающих поддержку среди стран, объединяемых акронимом БРИКС» (Лексютина, 2017). Признается российскими исследователями и факт стремления Китая к гегемонии в БРИКС и использования им этого объединения для распространения своего влияния в мире (Zavyalova, 2017, p. 249).

Бразильские политологи называют объединение образцом сотрудничества по линии Юг-Юг, позволяющим активизировать сотрудничество в области развития экономики, распространение новых моделей взаимодействия, трансформировать механизмы глобальной политической архитектуры (Gomes and Esteves, 2018) и развивать связи во всех сферах, от экономики до образования (Borges, 2018) и прав человека (Martini and Wunsch, 2017). Эксперты из Индии пристально изучают опыт модернизации коллег по БРИКС (Vadra, 2017) и видят в сотрудничестве БРИКС предпосылки для формирования финансовой альтернативы гегемонии доллара в мировой экономической системе и пространства для диверсификации инвестиций (Nareesh et al., 2018), что особенно важно в условиях, когда колебания финансового рынка США оказывают влияние на экономики стран «глобального Юга» (Arora and Kalsie, 2018).

Китайские специалисты считают, что БРИКС может изменить мировой порядок либо, как минимум, бросить ему «вызов» и составить конкуренцию

¹ Лихачев К., Ткаченко С. БРИКС: «союз реформаторов» в рамках национальных интересов [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 2015. 25 апр. URL: <https://globalaffairs.ru/global-processes/BRIKS-soyuz-reformatorov-v-ramkakh-natsionalnykh-interesov-17544> (дата обращения: 25.11.2017).

западным финансовым институтам (Вань, 2015); признают стремление Пекина к лидерству в БРИКС², а также изучают возможности сотрудничества стран БРИКС в различных сферах, например в области охраны окружающей среды и обмена опытом в этой сфере (Liu et al., 2017; Wang et al., 2018; Gu et al., 2018). Несмотря на все это, однако, БРИКС обозначается в ряду внешнеполитических приоритетов КНР лишь как одна из составляющих, причем не самая важная, с оговоркой, что «Пекин является сторонником разработки новой модели отношений между великими державами» и «будет развивать дружеские связи с США и иными развитыми странами наряду со странами БРИКС, имеющими мировое влияние» (Фэн, 2015, с. 9). Наконец, исследователи из ЮАР уделяют наибольшее внимание перспективам финансового сотрудничества в рамках БРИКС (Bonga-Bonga, 2017) и опыту индустриализации в странах объединения (Adewale, 2017).

Юридически не являясь организацией и представляя из себя лишь консультативный форум, объединение, тем не менее, осуществило некоторые интеграционные инициативы, в частности в 2015 году был создан Новый банк развития БРИКС³. В настоящее время перспективы развития объединения определяются вопросом о его институционализации и возможности расширения повестки дня для включения значимых политических вопросов, в том числе тех, в которых заинтересована российская сторона (Торопчин, 2017). В рамках данного исследования будет проанализировано появление нового формата взаимодействия БРИКС с не входящими в нее странами и регионами – «БРИКС плюс».

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Несмотря на то, что БРИКС не является организацией и не имеет постоянно действующей разветвленной системы институтов (кроме Нового банка развития), тем не менее имеются документальные источники для изучения деятельности этого объединения. Это хотя и не имеющие юридически обязательной силы, но ставшие значимыми для государств-участников итоговые декларации ежегодных саммитов БРИКС. Анализ этих документов помогает проследить задачи, решаемые странами БРИКС в течение периода существования блока. Как правило, драфт-версию итоговой декларации на многосторонних саммитах, особенно при отсутствии постоянного секретариата организации, готовит принимающая сторона, государство, являющееся в настоящее время председателем объединения. По тому, как расставлены акценты в документе, в некоторых случаях можно проследить взгляды председательствующей стороны на работу объединения. Особенно явно это проявляется на примере практически любых дипломатических документов, подго-

² Zheng W. China's Alternative Diplomacy [Электронный ресурс] // The Diplomat. 2015. 30 Jan. URL: <http://thediplomat.com/2015/01/chinas-alternative-diplomacy/> (дата обращения: 24.10.2015).

³ Зайцев Ю. Новый банк развития БРИКС: от частного к общему [Электронный ресурс] // Российский совет по международным делам. 2015. 3 авг. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novyy-bank-razvitiya-briks-ot-chastnogo-k-obshchemu/> (дата обращения: 21.05.2016).

товленных КНР. Таким образом, критерием сравнения в данном исследовании выступает, с одной стороны, выделение ключевых задач во взаимодействии с внешним миром в декларациях саммитов БРИКС, а с другой – круг стран, привлекаемых к работе объединения после того, как формат «БРИКС плюс» начал использоваться на практике.

Наряду с итоговыми документами саммитов, анализируются актуальные публикации средств массовой информации стран БРИКС и других государств.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Оформившись в 2009 году, объединение БРИК, а впоследствии БРИКС, поначалу имело задачей отнюдь не глобальные планы сотрудничества на уровне целых регионов, а лишь координацию усилий государств блока по борьбе с глобальными проблемами современности, сотрудничество в различных сферах и выработку общей линии в реформе международных финансовых институтов. Если посмотреть совместные заявления глав государств БРИК по итогам первого (в Екатеринбурге в 2009 году)⁴ и второго (в Бразилиа в 2010 году)⁵ саммитов, то ни в одном из них ничего похожего на приглашение других государств к диалогу и тем более на формат «БРИКС плюс» нет.

Однако в Декларации БРИКС по итогам саммита 2011 года в китайском городе Санья риторика радикально меняется: во-первых, появляются претензии на «создание более равноправного и справедливого мира» (что это, не расшифровывается, но в любом случае это заявка на изменение мирового порядка); во-вторых, декларация изобилует пассажами про «общее процветание» и «общее развитие», хотя, с точки зрения здравого смысла, унифицировать и объединить траектории развития даже только стран БРИКС невозможно, развитие у каждой свое, индивидуальное; в-третьих, Китай, как хозяин саммита, не желая портить отношения с Западом, специально оговорил, что сотрудничество государств БРИКС «не направлено против какой-либо третьей стороны»; и, наконец, появляется совершенно новая тема: «Мы открыты к наращиванию взаимодействия и сотрудничества с государствами, не входящими в БРИКС, в особенности со странами с формирующейся рыночной экономикой и развивающимися странами, а также соответствующими международными и региональными организациями»⁶.

Таким образом, Китай заложил тенденцию к расширению платформы взаимодействия БРИКС и подключению к ней других стран из регионов, представленных странами-участницами. Это можно объяснить одним – стремлением к превращению БРИКС не в геополитический блок, чему бы, возможно,

⁴ Совместное заявление лидеров стран БРИК [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2009. 16 июня. URL: <http://kremlin.ru/supplement/209> (дата обращения: 22.10.2018).

⁵ Совместное заявление глав государств и правительств стран – участниц Второго саммита БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2010. 15 апр. URL: <http://kremlin.ru/supplement/524> (дата обращения: 22.10.2018).

⁶ Декларация, принятая по итогам саммита БРИКС (г. Санья, о. Хайнань, Китай, 14 апреля 2011 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2011. 14 апр. URL: <http://kremlin.ru/supplement/907> (дата обращения: 22.10.2018).

была рада российская сторона; не в интеграционную структуру мощных региональных держав, готовую выступать единым фронтом в международных делах, а в еще одну площадку взаимодействия со странами «глобального Юга», которые могут выступать объектом, прежде всего, китайской экономической политики.

С тех пор положение о возможности связей БРИКС с другими странами перемещается из декларации в декларацию. Один из пунктов Делийской декларации БРИКС 2012 года гласит: «Мы готовы, на основе общепризнанных норм международного права и многостороннего подхода к принятию решений, сотрудничать с другими странами, как развитыми, так и развивающимися, в целях решения проблем, с которыми сталкивается современный мир, и использования возможностей, которые перед ним открываются. Повышению эффективности усилий институтов глобального управления по достижению этой цели будет способствовать расширение представительства в них стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран»⁷.

В Этеквинской декларации 2013 года положение несколько конкретизируется: «Мы открыты к наращиванию нашего взаимодействия и сотрудничества с государствами, не входящими в БРИКС, в особенности со странами с формирующейся рыночной экономикой и развивающимися странами, а также соответствующими международными и региональными организациями, как предусмотрено Декларацией Санья. После саммита БРИКС мы проведем Форум диалога с африканскими лидерами по теме «Раскрывая потенциал Африки: сотрудничество БРИКС и Африки в сфере инфраструктуры». Данный Форум представляет лидерам стран БРИКС и Африки возможность обсудить пути укрепления сотрудничества между государствами БРИКС и Африканским континентом»⁸. Мы видим, что участники БРИКС поняли инициативу Китая по-своему, ЮАР запланировала расширение связей со странами своего региона, утверждая таким образом, возможно, свое лидерство в нем и представительство от имени региона в международных объединениях.

Это прослеживается и в Декларации 2014 года, принятой на саммите в бразильской Форталезе: в ней зафиксировано положение об «открытости для более широкого взаимодействия с другими странами, в том числе развивающимися странами и странами с формирующейся рыночной экономикой, а также с международными и региональными организациями, в целях укрепления сотрудничества и солидарности в контексте наших отношений со всеми странами и народами». Далее выражается готовность «провести совместное заседание с руководителями стран Южной Америки по теме шестого саммита БРИКС в целях развития сотрудничества между БРИКС и Южной Америкой», поскольку «расширение диалога между БРИКС и странами Южной Америки может сыграть активную роль в укреплении принципа многосторонности и международного сотрудничества в интересах мира, безопасности, экономического и социального прогресса и устойчивого

⁷ Делийская декларация [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2012. 29 марта. URL: <http://kremlin.ru/supplement/1189> (дата обращения: 20.10.2018).

⁸ Этеквинская декларация [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. 2013. 27 марта. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1430 (дата обращения: 02.04.2013).

развития в условиях взаимозависимого и все более усложняющегося, глобализирующегося мира»⁹. Нетрудно заключить, что хозяйка саммита – Бразилия – подобными шагами вполне могла демонстрировать свое лидерство в Латиноамериканском регионе.

Нечто подобное попыталась реализовать Россия в 2015 году, однако технически эти два примера трудно соотнести, поскольку в Уфе наряду с саммитом БРИКС проводилось не дополнительное мероприятие в рамках БРИКС, а самостоятельный саммит Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В Уфимской декларации отмечено: «С целью закрепить нашу линию на развитие связей БРИКС с государствами, не входящими в это объединение, в особенности с развивающимися странами и странами с формирующимися рынками, а также с международными и региональными структурами, мы проведем отдельную встречу с главами государств и правительств стран, входящих в Евразийский экономический союз и Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), а также с руководителями государств-наблюдателей в ШОС. Перед участниками этой встречи стоит немало вопросов, представляющих общий интерес. Это создает прочную основу для развертывания широкого взаимовыгодного диалога. Все мы твердо привержены целям и принципам Устава ООН и международного права, стремимся обеспечить устойчивый экономический рост через международное сотрудничество и активное использование механизмов региональной интеграции в интересах повышения благосостояния народов наших стран»¹⁰.

Если ранее необходимость взаимодействия с не входящими в БРИКС странами и с целым регионом лишь оговаривалась применительно к отдельному мероприятию, то в 2015 году присутствие расширенного состава участников было обеспечено естественным образом, поскольку саммиты ШОС и БРИКС проходили в одно время и в одном городе. Аналогичная ситуация произошла в 2016 году, когда в рамках саммита БРИКС в Гоа прошла встреча представителей стран возглавляемого Индией объединения «Инициатива Бенгальского залива для многосекторного технического и экономического сотрудничества» (БИМСТЭК). Присутствовали такие не входящие в БРИКС государства, как Бангладеш, Бутан, Мьянма, Непал, Шри-Ланка и Таиланд¹¹. Название «БРИКС плюс» тогда, заметим, еще не использовалось.

Приглашая страны БИМСТЭК на саммит 2017 года, принимающее и председательствующее государство – Индия – могло руководствоваться целью подчеркнуть свой вес в региональных организациях и в целом в странах «глобального Юга». БИМСТЭК является одним из ключевых и реально действующих направлений работы индийской стороны по налаживанию

⁹ *Форталезская декларация* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Минобрнауки РФ. 2015. 2 апр. URL: <http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/5364> (дата обращения: 13.09.2015).

¹⁰ *Уфимская декларация* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Президента РФ. 2015. 9 июля. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/YukPLgicg4mqAQIy7JRB1HgePZrMP2w5.pdf> (дата обращения: 20.10.2018).

¹¹ *Премьер-министр Бангладеш планирует принять участие в саммите БРИКС в Гоа* [Электронный ресурс] // РИА-Новости. 2016. 29 авг. URL: <https://ria.ru/world/20160829/1475535978.html> (дата обращения: 20.10.2018).

регионального сотрудничества в Южной Азии в экономической сфере¹². Также это объединение можно считать инструментом геополитического соперничества Индии с Китаем в АТР.

А вот в 2017 году не входящие в БРИКС страны были приглашены непосредственно на саммит объединения в китайском Сямэне. Ими стали Египет, Гвинея, Мексика, Таджикистан и Таиланд. Примечательно, что на этот раз выбор государств для приглашения на встречу в расширенном формате не имел абсолютно никакой привязки ни к региону принимающей страны (КНР) – Восточной Азии, ни к региональным организациям «глобального Юга». Казалось бы, Китай мог на правах лидера Восточной Азии позвать на эту встречу, к примеру, Южную Корею, Вьетнам, Монголию и т. д., чтобы продвигать в своем регионе изначальные ценности БРИКС – отстаивание многополярности мира, право каждой страны на выбор индивидуального пути экономического развития, увеличение веса региональных держав в международных финансовых организациях и т. д. Но этого не произошло. Как не произошло и приглашения лидеров АСЕАН и других региональных организаций, например Форума Тихоокеанских островов. К неформальным лидерам среди стран «глобального Юга» можно отнести только Египет (традиционно много лет возглавляющий в ООН Группу арабских государств) и Мексику (состоящую в Североамериканском соглашении о свободной торговле, Организации американских государств, Карибском сообществе и т. д.), но никак не беднейшие Таджикистан (РТ) и Гвинею. Таиланд, хотя и занимает значимое место в геополитической архитектуре Юго-Восточной Азии, региональным лидером также назвать нельзя, поскольку его построенная в основном на сфере услуг экономика вряд ли может соперничать с вьетнамской или индонезийской.

Почему выбор Китая был именно таким, на тот момент не понял никто. Российские СМИ писали, что, «как правило, страны, принимающие у себя саммит, в качестве гостей и наблюдателей приглашают своих региональных соседей, однако Китай на этот раз пошел по новому пути», и гадали, «желает ли Пекин привлечь в свою орбиту важных экономических партнеров или расширить политическое пространство самого БРИКС»¹³.

Пять стран «БРИКС плюс» 2017 года объединяет один очевидный признак – во всех экономическая ситуация далека от идеальной. И, пожалуй, наиболее важным объединяющим звеном является то, что все они – крупные заемщики китайских кредитов. Если говорить о Таджикистане, то после многочисленных кредитов, полученных им от КНР в течение двух последних десятилетий, назвать итоговую точную сумму долга не берется никто, но известны оценки, согласно которым на Китай приходится более 50 % всего внешнего долга (!) Республики Таджикистан. При этом снабжение Пекином

¹² См., например: В Катманду завершился четвертый саммит БИМСТЭК [Электронный ресурс] // Regnum. 2018. 2 сент. URL: <https://regnum.ru/news/2474086.html> (дата обращения: 20.10.2018).

¹³ *Китай расширяет границы БРИКС* [Электронный ресурс] // Вести. 2017. 28 авг. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2925965> (дата обращения: 28.08.2017).

центрально-азиатской страны кредитами продолжается¹⁴. Для того чтобы вернуть старые кредиты, Таджикистан будет вынужден брать новые: в итоге сформировалась своеобразная финансовая ловушка.

Гвинея в 2017 году заключила с КНР соглашение о получении кредита в 20 млрд. дол. сроком на 20 лет в обмен на концессии по добыче бокситов. КНР планирует построить в этой стране глиноземный завод компании “China Power Investment Corp” и разрабатывать силами Алюминиевой корпорации Китая (Chalco) бокситовый рудник. Помимо этого, кредит покроем строительство дорог, расширение порта Конакри, линий электропередачи и т. д. Примечательно, что сама Гвинея доходов не получит: министр шахт этой страны А. Магассуба признал, что «доходы, которые будут генерировать эти проекты, пойдут на возмещение по кредитам»¹⁵.

Египет еще в 2016 году заключил с КНР соглашение о получении кредита в 700 млн. дол. для финансирования инфраструктурных проектов. Долг африканская страна обязалась погасить в течение 8 лет¹⁶. Имеются также многомиллионные долги по кредитам, взятым египетской стороной у КНР в ходе китайско-египетского сотрудничества в предыдущие годы (Бокерия и Шао, 2014).

Мексика получила от Китая кредит в 1 млрд дол. в 2013 году и, фактически, в обмен на это открыла для китайских вложений свой энергетический сектор¹⁷. В 2016 году страна продала Китаю два из восьми своих глубоководных нефтегазовых месторождений в Мексиканском заливе¹⁸.

С Таиландом Китай в декабре 2014 года подписал меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в развитии транспортной инфраструктуры Таиланда на 2015–2022 годы. Спустя девять раундов переговоров началось строительство скоростной железной дороги между странами¹⁹. Разумеется, это не были «инвестиции в чистое поле» или благотворительность: проект будет осуществляться на средства китайского же кредита, причем его точная сумма и условия не раскрываются²⁰. Таким образом, Китай выигрывает

¹⁴ Чоршанбиев П. Что мы будем должны Китаю за безвозмездные миллионы? [Электронный ресурс] // News.tj. 2017. 6 авг. URL: <http://news.tj/news/tajikistan/economic/20170806/chto-mi-budem-dolzhi-kitayu-za-bezvozmezdnie-millioni> (дата обращения: 08.05.2018).

¹⁵ Китай предоставит Гвинею \$ 20 млрд на добычу алюминиевой руды [Электронный ресурс] // Metals Expert.com. 2017. 7 сент. URL: <https://metals-expert.com/news/business/320.html> (дата обращения: 17.10.2018).

¹⁶ Китай предоставил Египту ссуду в размере 700 млн долларов [Электронный ресурс] // Oriental Express. 2016. 5 марта. URL: <http://orientalexpress.info/news/egyptianchin> (дата обращения: 17.10.2018).

¹⁷ Chinese role expected in Mexico's energy reform [Электронный ресурс] // China Daily. 2014. 8 дек. URL: http://usa.chinadaily.com.cn/world/2014-12/08/content_19039469.htm (дата обращения: 16.10.2018).

¹⁸ China stakes claim in Mexico oil opening at deep water auction [Электронный ресурс] // Reuters. 2016. 6 дек. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-oil-auction-first-idUSKBN13U2I2> (дата обращения: 16.10.2018).

¹⁹ Запущено строительство скоростной железной дороги Китай-Таиланд [Электронный ресурс] // Южный Китай. 2015. 20 дек. URL: <http://south-insight.com/node/217844> (дата обращения: 16.01.2016).

²⁰ Dual-track trains to get China loan [Электронный ресурс] // Bangkok Post. 2014. 12 нояб. URL: <https://www.bangkokpost.com/news/general/442786/dual-track-trains-to-get-china-loan> (дата обращения: 16.10.2018).

трижды, если не четырежды: он увеличивает свое влияние на Таиланд, зарабатывает на процентах по кредиту, вполне может обязать Таиланд пользоваться услугами китайских подрядчиков для оплаты работ по контракту и, наконец, будет иметь все возможности для использования дороги в своих интересах – отправки товаров по маршрутам Морского Шелкового пути.

Для чего же Китаю собирать своих крупных должников из всех регионов мира (Центральной Азии, Африки, Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и с Ближнего Востока) на саммите БРИКС? Во-первых, это может быть связано как раз с их долгами Пекину и кризисным состоянием экономики. Такие условия с большой вероятностью могут сделать любое государство более сговорчивым партнером, готовым всецело поддержать любые инициативы КНР на международной арене. Во-вторых, с помощью приглашения стран на саммит БРИКС Пекин способен прибавить себе дополнительной популярности в соответствующих регионах. В-третьих, нельзя не констатировать, что объективно нуждающиеся в финансах страны этих регионов как нельзя более подходят для кредитной политики Пекина и даже могут стать объектом кредитов Нового банка развития БРИКС. В основополагающем документе, регулирующем его деятельность, – Соглашении о Новом банке развития²¹ – упоминается о возможности принимать в его состав внешних участников и кредитовать их. Правда, подробный регламент²² для этого был выпущен лишь в 2017 году и пока в списке утвержденных проектов для кредитования²³ значатся только те, что осуществляются в пяти странах БРИКС. Но юридическая возможность для привлечения внешних участников в орбиту влияния нового института (штаб-квартира которого, кстати, находится в КНР в Шанхае), тем не менее, заложена.

Кроме России, регулярно списывающей своим заемщикам старые долги, обилия желающих бескорыстно помочь странам «глобального Юга» в мировом сообществе не наблюдается. Сами эти государства свои многочисленные проблемы пока не решили, а значит, на горизонте появляются, занимая нишу финансирования, все новые внешние многосторонние акторы (Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций), готовые предложить свои средства, но при этом как следует подзаработать на чужих экономических сложностях.

Примечательно, что новый термин – «формат “БРИКС плюс”» – был введен в оборот тоже на саммите в Сямэне. Самой китайской стороной нововведение было охарактеризовано как «диалог между странами с формирующимся рынком и развивающимися странами». Как заявил председатель КНР Си Цзиньпин, стороны договорились углублять сотрудничество по линии «Юг–Юг» и «строить партнерство в широком спектре сфер»²⁴.

²¹ *Agreement on the New Development Bank* [Электронный ресурс] // NDB official website. URL: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (дата обращения: 12.11.2018).

²² *Terms, conditions and procedures for the admission of new members to the New Development Bank* [Электронный ресурс] // NDB official website. 2017. URL: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf> (дата обращения: 12.11.2018).

²³ *List of all projects* [Электронный ресурс] // NDB official website. URL: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/> (дата обращения: 13.11.2018).

²⁴ *Си Цзиньпин: руководители стран «БРИКС плюс» договорились об углублении сотрудничества Юг–Юг* [Электронный ресурс] // Синьхуа. 2017. 5 сент. URL: http://russian.news.cn/2017-09/05/c_136585737.htm (дата обращения: 15.10.2017).

Получается, что Китай, став снова председателем БРИКС, наконец получил возможность на практике реализовать то, что замыслил еще в 2011 году. С одной стороны, может показаться, что ничего серьезного не произошло, но на деле ситуация является действительно новой для БРИКС. Сам «формат “БРИКС плюс”» в его китайском смысле нетипичен. По сравнению с прочтением его другими странами БРИКС, и то, что он был фактически безальтернативно предложен КНР, заставляет задуматься о соотношении влияния участников объединения и их целях в рамках его работы. Чисто протокольная, казалось бы, встреча может иметь большое имиджевое значение для политики Китая в странах глобального Юга. Если просмотреть, например, публикации в СМИ Таджикистана, вышедшие после того саммита, то мы увидим массовое, колоссальное воодушевление относительно роли этой страны в сотрудничестве с БРИКС, возникшее, увы, без реальных к тому предпосылок. Именно таким способом, в данном случае используя БРИКС и превращая это объединение в площадку для реализации собственных интересов, Китай завоевывает влияние в развивающемся мире. Он не списывает долги и не восстанавливает за свой счет целые города, как Россия, не выступает непримиримым борцом за права и «голосом» развивающегося мира, как Индия в Движении неприсоединения, не пытается объединить вокруг себя свой регион в борьбе с бедностью и другими проблемами, как ЮАР и Бразилия. Он проводит четко спланированные имиджевые акции и, судя по всему, целенаправленно формирует зависимость от своего капитала среди развивающихся стран, зависимость, практически ведущую их в долговую яму и лишаящую возможности принимать самостоятельные решения.

Наконец, если говорить о саммите БРИКС 2018 года, то 25–26 июля в Йоханнесбурге (ЮАР) работа формата «БРИКС плюс» была продолжена. Организатор и председатель саммита – ЮАР – пригласила к участию в специальных расширенных встречах Аргентину, председательствующую в G20, а также Египет, Индонезию, Турцию и Ямайку. Выбор стран в этот раз имел простое и включенное в официальные пресс-релизы обоснование: это были государства, возглавляющие различные региональные объединения «глобального Юга». Кроме формата «БРИКС плюс», в ЮАР апробировали новый формат «БРИКС-аутрич», в который было перемещено взаимодействие глав государств БРИКС с их коллегами из региона страны-председателя саммита. На встречу «БРИКС-аутрич» в Йоханнесбург были приглашены президенты Намибии, Габона, Анголы, Сенегала, Уганды, Того и Руанды.

В Йоханнесбург были приглашены президенты Намибии, Габона, Анголы, Сенегала, Уганды, Того и Руанды, последний из которых, Поль Кагаме, в этом году занимает пост председателя Африканского союза. Выбор стран, приглашенных ЮАР на саммит «БРИКС плюс», в этот раз имел простое и включенное в официальные пресс-релизы обоснование: это были государства, возглавляющие различные региональные объединения «глобального Юга»²⁵.

²⁵ Лидеры стран БРИКС обсуждают четвертую промышленную революцию на юбилейном саммите [Элек-тронный ресурс] // Пульс планеты – Азия ИТАР-ТАСС. 2018. 25 июля. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5400304> (дата обращения: 18.10.2018).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, формат «БРИКС плюс» является новым инструментом в работе БРИКС, позволяющим этому объединению привлекать к своей работе различные страны «глобального Юга». Отчасти его можно считать китайским проектом в рамках БРИКС, причем замысел его, появившийся еще в 2011 году, был интерпретирован странами-участницами объединения по-разному. Россия, Индия, Бразилия и ЮАР использовали возможность нового формата работы для упрочения своего авторитета как региональных держав, а также для расширения влияния БРИКС, продвижения ценностей этого объединения вовне и развития его сотрудничества с регионами и со странами-лидерами «глобального Юга» с целью обсуждения вариантов решения региональных проблем. Китай с помощью «БРИКС плюс» открыл еще одну площадку для обсуждения текущих вопросов с зависящими конкретно от него государствами. Нельзя не отметить и возможность в будущем отстаивания этими странами интересов КНР в тех региональных структурах, в которых они состоят, пусть даже и не на первых ролях. Это отвечает китайскому стремлению к глобальному управлению и созданию «сообщества единой судьбы» (Мокрецкий, 2018).

Такая картина согласуется с тенденцией расхождения приоритетов участников БРИКС в целом. Так, если, например, для России объективно важно было бы получить от других стран-участниц политическую поддержку ее позиции и инициатив на международной арене в нынешней сложной политической и экономической ситуации, то Китай, наоборот, не демонстрируя желания увеличить степень взаимодействия с другими странами в политических вопросах и сфере безопасности, специально оговаривает, что сотрудничество БРИКС не направлено против каких-либо третьих сторон²⁶, и заинтересован в использовании БРИКС для выстраивания своего варианта глобального управления²⁷, экономической глобализации мира и «борьбы с торговым протекционизмом»²⁸. Другие участники БРИКС также пытаются использовать объединение в своих интересах. При экономическом доминировании КНР БРИКС в этой ситуации может стать не альтернативным глобальному Западу объединением, а встроиться в существующий мировой порядок с целью замещения места мирового лидера Китаем. Возникает вопрос: не потеряются ли на фоне множащихся диалоговых форматов и изменяющихся приоритетов первоначальные задачи и первоначальный смысл существования БРИКС?

Что все это значит для России? Наверное, признав появление новых инструментов в рамках БРИКС, нужно ими активно пользоваться. Нашей стране на таком фоне следовало бы больше развивать (что уже делается, но могло бы совершенствоваться) свои собственные форматы взаимодействия

²⁶ *Сотрудничество между странами БРИКС не направлено на третью сторону – МИД КНР* [Электронный ресурс] // Жэньминь жибао онлайн. 2017. 5 сент. URL: http://russian.news.cn/2017-09/05/c_136586529.htm (дата обращения: 15.10.2017).

²⁷ *Член Политбюро ЦК КПК Ян Цзечи призвал страны БРИКС к сотрудничеству в сфере глобального управления* [Электронный ресурс] // Жэньминь жибао онлайн. 2018. 2 июля. URL: <http://russian.people.com.cn/n3/2018/0702/c31520-9476652.html> (дата обращения: 02.07.2018).

²⁸ *Член Госсовета КНР: формат БРИКС стал важным фактором развития мировой экономики* [Электронный ресурс] // ТАСС. 2017. 23 февр. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4047309> (дата обращения: 25.11.2017).

с дружественными, партнерскими регионами (в первую очередь с исторически близкой ей Центральной Азией) и строить гибкую политику с использованием Евразийского банка развития, институтов мягкой силы и поддержкой важных социальных проектов в многовекторном сотрудничестве с регионами мира.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект № 18-18-00236 «Многообразие модерности в современном глобальном мироустройстве: роль стран БРИКС и Глобального Юга».

Библиографический список

Бокерия С. А., Шао Д. Взаимодействие Китая и Египта в контексте событий «Арабской весны» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Международные отношения». 2014. № 3. С. 75–84.

Вань Ц. Роль БРИКС в глобальном управлении и трансформации мирового порядка: китайский взгляд // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 48. С. 273–286.

Колдунова Е. В. Роль стран БРИКС в глобальном управлении // Сравнительная политика. 2014. Т. 5, № 1. С. 60–64.

Лагутина М. Л. Россия и Китай в БРИКС: общее видение будущего мирового порядка // Россия и Китай: на пути укрепления двустороннего сотрудничества: материалы II Междунар. научн.-практ. конф. / Под ред. В. А. Гавриловой. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2017. С. 91–96.

Лексютина Я. В. Лидерство в БРИКС: прогнозы и реалии // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61, № 5. С. 25–33. DOI: 10.20542/0131-2227-2017- 61-5-25-33.

Михайленко Е. Б. Альтернативный регионализм БРИКС // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2016. Т. 155, № 11. С. 194–206.

Мокрецкий А. Ч. О китайской самобытной дипломатии великой державы в «новую эпоху» // Китай, китайская цивилизация и мир. История, современность, перспективы: тезисы докладов XXIII Междунар. научн. конф. / Под рук. А. В. Островского. М.: ИДВ РАН, 2018. С. 110–112.

Российско-китайский диалог: модель 2016: доклад № 25/2016 / Под рук. С. Г. Лузянина, Х. Чжао. М.: НП РСМД, 2016. 93 с.

Толорая Г. Д., Чуков Р. С. Рассчитывать ли на БРИКС? // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. Т. 11, № 2. С. 97–112.

Торопчин Г. В. От Гоа до Сямэня. О некоторых аспектах политического сотрудничества в рамках БРИКС // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2017. Т. 12, № 1. С. 174–188. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-01-174.

Фэн Ш. Предпосылки и перспективы развития внешних стратегий Китая в новом веке. М.: Валдайский клуб, 2015. 16 с.

Arora A., Kalsie A. Impact of US Financial Crisis on GDP of BRICS Economies: An Analysis Using Panel Data Approach // *Global Business Review*. 2018. Vol. 19, № 2. P. 439–454. DOI: 10.1177/0972150917713509.

Adewale A. Import Substitution Industrialisation and Economic Growth – Evidence from the Group of BRICS Countries // *Future Business Journal*. 2017. Vol. 3, № 2. P. 138–158. DOI: 10.1016/j.fbj.2017.06.001.

Bonga-Bonga L. Assessing the Readiness of the BRICS Grouping for Mutually Beneficial Financial Integration // *Review of Development Economics*. 2017. Vol. 21, № 4. P. 204–219. DOI: 10.1111/rode.12324.

Borges M. BRICS and Higher Education: Possible Issues and Convergences? // *Revista Iberoamericana de Educacion*. 2018. Vol. 76, № 1. P. 39–56.

Gomes G. Z., Esteves P. The BRICS Effect: South–South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation // *IDS Bulletin*. 2018. Vol. 49, № 3. P. 129–144. DOI: 10.19088/1968-2018.152.

Gu J., Renwick N., Xue L. The BRICS and Africa's Search for Green Growth, Clean Energy and Sustainable Development // *Energy Policy*. 2018. Vol. 120. P. 675–683. DOI: 10.1016/j.enpol.2018.05.028.

Liu X., Zhang S., Bae J. The Nexus of Renewable Energy-Agriculture-Environment in BRICS // *Applied Energy*. 2017. Vol. 204. P. 489–496. DOI: 10.1016/j.apenergy.2017.07.077.

Martini S. R., Wunsch M. S. International Cooperation and the Achievement of the Right to Health: an Analysis of the BRICS Agenda // *Journal of Health Law*. 2017. Vol. 18, № 2. P. 39–61. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v18i2p39-61.

Nareesh G. et al. Spillover Effect of US Dollar on the Stock Indices of BRICS // *Research in International Business and Finance*. 2018. Vol. 44. P. 359–368. DOI: 10.1016/j.ribaf.2017.07.105.

Vadra R. Knowledge Economy in BRICS: a Case of South Africa // *Journal of the Knowledge Economy*. 2017. Vol. 8, № 4. P. 1229–1240. DOI: 10.1007/s13132-017-0512-y.

Wang Zh. et al. The Moderating Role of Corruption Between Economic Growth and CO2 Emissions: Evidence from BRICS Economies // *Energy*. 2018. Vol. 148. P. 506–513. DOI: 10.1016/j.energy.2018.01.167.

Zavyalova N. BRICS Money Talks: Comparative Socio-Cultural Communicative Taxonomy of the New Development Bank // *Research in International Business and Finance*. 2017. Vol. 39. P. 248–266. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ribaf.2016.07.039>.

Информация об авторе

Муратшина Ксения Геннадьевна – канд ист. наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19

ORCID: 0000-0001-7952-6299

ResearcherID: N-5345-2016

Электронный адрес: ksenia.muratshina@urfu.ru

Статья получена 30 ноября 2018 года

UDC 327.7+327(510)+330(51)+330(7/8=134)+330(6)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-135-150

“BRICS PLUS” FORMAT: BACKGROUND, INSTITUTIONALISATION TRAJECTORIES AND REGIONAL SPECIFIC FEATURES

Ksenia G. Muratshina

Ural Federal University named after the first President of Russia
B. N. Yeltsin

19 Mira str., Yekaterinburg, 620002, Russia

ORCID: 0000-0001-7952-6299

ResearcherID: N-5345-2016

E-mail: ksenia.muratshina@urfu.ru

For citation:

Muratshina, K. G. (2019), “BRICS Plus” Format: Background, Institutionalisation Trajectories and Regional Specific Features”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 135–150, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-135-150.

Introduction. BRICS has become a significant multilateral entity in the international system. Participation in it and cooperation with its member-states are an essential component of Russia’s foreign policy. BRICS is evolving, new work formats are being introduced, as well as new trends in cooperation and member-states’ policy courses. This paper is aimed at the analysis of a new BRICS format, “BRICS plus”, introduced in 2017.

Aims. Analysis of the origin, specific features and purposes of “BRICS plus” format in its interaction with different regions of the world.

Methods. Comparative analysis, discourse analysis of diplomatic documents and historical-genetic approach.

Results. The research reveals that, although “BRICS plus” format was officially institutionalized in 2017, the prerequisites for its launch had been formed as far as 2011. In addition, the incentive to shift the BRICS focus to the external communication had been put forward by an individual member-state – the People’s Republic of China. The new format – “BRICS plus” is aimed at BRICS interaction with the regions of the world – Central Asia, Latin America, Africa. However, this format is interpreted by the BRICS member-states differently.

Conclusion. Although new formats of cooperation and the development of external communication is normal for an international entity, the divergence of approaches to utilizing the new opportunities displays serious discrepancies of the member-states’ views on the perspectives and priorities of BRICS and reveals the fact of prioritizing personal interest while using common framework.

Keywords. BRISC; regions of the world; economic cooperation; “BRICS plus”; China; Central Asia; Latin America; Africa

ACKNOWLEDGEMENTS

The research has been funded by Russian Science Foundation grant, project no. 18-18-00236 “Diverse modernity in contemporary global world order: the role of BRICS countries and the Global South”.

References

Bokeriya, S. A. and Shao, D. (2014), “Interaction of China and Egypt in the Context of the Events of “Arab Spring”, *Vestnik RUDN. International Relations*, no. 3, pp. 75–84.

Wan, Q. (2015), “The Role of BRICS in Global Governance and Transformation of the World Order: the Chinese view”, *Public Administration E-Journal*, no. 48, pp. 273–286.

Koldunova, E. V. (2014), “The Role of BRICS in Global Governance”, *Comparative Politics*, vol. 5, no. 1, pp. 60–64.

Lagutina, M. L. (2017), “Russia and China in BRICS: Common Vision of Future World Order”, in Gavrilova, V. A. (ed.), *Rossiya i Kitai: na puti ukrepleniya dvustoronnego sotrudnichestva; materialy II mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Russia and China: on the Way of Strengthening Bilateral Cooperation: proceedings of the II international scientific and practical conference], Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, Russia, pp. 91–96.

Leksyutina, Ya. V. (2017), “Leadership in BRICS: Forecasts and Reality”, *World Economy and International Relations*, vol. 61, no. 5, pp. 25–33, doi: 10.20542/0131-2227-2017- 61-5-25-33.

Mikhaylenko, E. B. (2016), “BRICS” Alternative Regionalism”, *Izvestia of Ural Federal University Journal. Series 37. Social and Political Sciences*, vol. 155, no. 11, pp. 194–206.

Mokretskii, A. C. (2018), “About China’s Specific Diplomacy of a Great Power in the “New Epoch”, in Ostrovskii, A. V. (ed.), *Tezisy dokladov XXIII Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii “Kitai, kitaiskaya tsivilizatsiya i mir. Istoriya, sovremennost’, perspektivy* [Proceedings of the XXIII international scientific conference “China, Chinese Civilisation and the World. History, Modernity, Perspectives”], Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences (IFES RAS), Moscow, Russia, pp. 110–112.

Lusianin, S. G. and Zhao, Kh. (ed.) (2016), *Rossiisko-kitaiskii dialog: model’ 2016: doklad № 25/2016* [Russia–China dialog: the 2016 model: the report no. 25/2016], Russian International Affairs Council (RIAC), Moscow, Russia.

Toloraya, G. D. and Chukov, R. S. (2016), “BRICS to be considered?”, *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no. 2, pp. 97–112.

Torophin, G. V. (2017), “From Goa to Xiamen. On Some Aspects of Political Cooperation within BRICS”, *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 174–188, doi: 10.17323/1996-7845-2017-01-174.

Feng, S. (2015), *Predposylki i perspektivy razvitiya vneshnikh strategii Kitaya v novom veke* [Background and Perspectives of China’s External Strategies in the New Century], Valdai Club, Moscow, Russia.

Arora, A. and Kalsie, A. (2018), “Impact of US Financial Crisis on GDP of BRICS Economies: An Analysis Using Panel Data Approach”, *Global Business Review*, vol. 19, no. 2, pp. 439–454, doi: 10.1177/0972150917713509.

Adewale, A. (2017), "Import Substitution Industrialisation and Economic Growth – Evidence from the Group of BRICS Countries", *Future Business Journal*, vol. 3, no. 2, pp. 138–158, doi: 10.1016/j.fbj.2017.06.001.

Bonga-Bonga, L. (2017), "Assessing the Readiness of the BRICS Grouping for Mutually Beneficial Financial Integration", *Review of Development Economics*, vol. 21, no. 4, pp. 204–219, doi: 10.1111/rode.12324.

Borges, M. (2018), "BRICS and Higher Education: Possible Issues and Convergences?", *Revista Iberoamericana de Educacion*, vol. 76, no. 1, pp. 39–56.

Gomes, G. Z. and Esteves, P. (2018), "The BRICS Effect: South–South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation", *IDS Bulletin*, vol. 49, no. 3, pp. 129–144, doi: 10.19088/1968-2018.152.

Gu, J., Renwick, N. and Xue, L. (2018), "The BRICS and Africa's Search for Green Growth, Clean Energy and Sustainable Development", *Energy Policy*, vol. 120, pp. 675–683, doi: 10.1016/j.enpol.2018.05.028.

Liu, X., Zhang, S. and Bae, J. (2017), "The Nexus of Renewable Energy-Agriculture-Environment in BRICS", *Applied Energy*, vol. 204, pp. 489–496, doi: 10.1016/j.apenergy.2017.07.077.

Martini, S. R. and Wunsch, M. S. (2017), "International Cooperation and the Achievement of the Right to Health: an Analysis of the BRICS Agenda", *Journal of Health Law*, vol. 18, no. 2, pp. 39–61, doi: 10.11606/issn.2316-9044.v18i2p39-61.

Naresh, G. et al. (2018), "Spillover Effect of US dollar on the Stock Indices of BRICS", *Research in International Business and Finance*, vol. 44, pp. 359–368, doi: 10.1016/j.ribaf.2017.07.105.

Vadra, R. (2017), "Knowledge Economy in BRICS: a Case of South Africa", *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 8, no. 4, pp. 1229–1240, doi: 10.1007/s13132-017-0512-y.

Wang, Zh. et al. (2018), "The Moderating Role of Corruption between Economic Growth and CO2 Emissions: Evidence from BRICS economies", *Energy*, vol. 148, pp. 506–513, doi: 10.1016/j.energy.2018.01.167.

Zavyalova, N. (2017), "BRICS Money Talks: Comparative Socio-Cultural Communicative Taxonomy of the New Development Bank", *Research in International Business and Finance*, vol. 39, pp. 248–266, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ribaf.2016.07.039>.

Received November 30, 2018

УДК 338.23(5-012)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-151-175

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ СТРАН БЛИЖНЕГО ВОСТОКА

В. В. КОРОВКИН

Московская школа управления СКОЛКОВО, д. Сколково, Россия

Для цитирования:

Коровкин В. В. Национальные программы цифровой экономики стран Ближнего Востока // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 151–175. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-151-175.

Введение: все более распространенным явлением становится создание национальных стратегий цифровой экономики, которые превращаются в один из ключевых документов общего национального стратегического планирования. В то же время документы разных государств чрезвычайно разнятся между собой по способу структурирования повестки, подходу к выбору ключевых проектов и даже языку описания.

Цель: сравнительный анализ национальных стратегий цифровой экономики позволяет, с одной стороны, выработать эффективные подходы к конструированию будущих документов такого рода, а с другой – внести вклад в изучение общего процесса национального экономического стратегирования в странах с рыночной или частично рыночной экономикой.

Методы: в статье проводится сравнительный анализ «цифровых стратегий» стран Ближнего Востока. Выбор такого региона анализа обусловлен тем, что в настоящий момент на фоне исторического культурного единства в нем присутствуют разнообразные экономические, социальные и политические уклады, что непосредственно сказывается на формировании национальных программ цифровизации экономики. Теоретической основой анализа является типология взаимодействия государств и обществ, выработанная Томасом Муртой и соавторами на материале западных экономик.

Результаты: в работе протестированы три гипотезы об особенностях национальных цифровых стратегий в странах с различной структурой экономики и различным политическим укладом, которые верифицируются с помощью контент-анализа стратегических документов.

Выводы: проведенный контент-анализ документов не подтверждает начальные гипотезы, заставляя пересмотреть модель, в частности в отношении роли национального экономического стратегирования в странах с авторитарными неконкурентными правительствами по сравнению со странами с конкурентной публичной политикой. Констатируем, что повестка цифровой стратегии пока что слабо интернализована кругами, отвечающими за национальные экономические стратегии в регионе Ближнего Востока. Значительная часть рассмотренных документов сводится к общим рассуждениям, подчеркнутым из обширной бизнес-литературы по предмету. Предлагаемые наборы действий обычно носят стандартный характер без серьезного обоснования их релевантности социально-экономической ситуации в конкретный момент в конкретной стране. Многие стратегии постулируют необходимость развития национального сектора информационно-коммуникационных технологий без серьезного обоснования его реалистичности в контексте глобальной цифровой экономики. Вероятно, в этом контексте мы имеем дело с издержками неизбежного раннего этапа осмысления возможностей использования цифровых технологий для целей национального экономического развития.

Ключевые слова: цифровизация; цифровая экономика; стратегия цифровой экономики; государственное управление инновациями; инновационное развитие; Ближний Восток

ВВЕДЕНИЕ

В период 2015–2018 годов национальные программы перехода к цифровой экономике были приняты такими разными странами, как Китай, Южная Африка, Великобритания, Россия, Франция, Германия и др. По сути, можно говорить о возникновении нового типа национального стратегического документа, а также о новом процессе национального стратегирования, необходимом для создания этого документа. В то же время даже поверхностное сопоставление представленных публике стратегий и программ показывает с одной стороны, определенную общность повестки, а с другой – существенный разброс в формате, языке и, главное, содержании ключевых инициатив. В этом отношении представленные стратегии гораздо более гетерогенны, чем документы среднесрочного экономического планирования, четырех- и пятилетних планы развития, широко распространенные в свое время в мире.

Представляется, что сравнительный анализ национальных стратегий цифровой экономики в контексте особенностей как экономического развития (включая структурные аспекты), так и политического устройства соответствующих стран может позволить сделать две группы важных выводов:

- сформировать обобщенную цифровую повестку для стран с разными типами экономического и социального развития; подобный анализ позволит более эффективно конструировать будущие национальные цифровые стратегии¹;
- понять в целом мотивы, задачи, основания, возможности и ограничения процесса национального стратегирования в странах с рыночной или частично рыночной экономикой; в результате возможно развитие нового взгляда на вопрос частно-государственного взаимодействия в целях национального экономического развития.

Данные выводы могут обладать теоретической и практической ценностью для процесса национального цифрового стратегирования в Российской Федерации. Несмотря на то, что первый этап этого процесса на национальном уровне был пройден в 2017 году, когда Стратегия национальной цифровой экономики² получила официальное утверждение, логика процесса требует, помимо прочего, создания конкретизирующих стратегических документов на уровне субъектов Федерации. Обращение к международному опыту позволит сделать эти документы более полными, точными в постановке задач и релевантными конкретному социально-экономическому контексту.

Представляется неслучайным факт того, что именно развитие цифровых технологий, в основе своей опирающихся на технологические возможности сети Интернет, вызвало к жизни новый тип национального стратегирования. Как отмечается рядом авторов (Canazza, 2018; Garrity, 2017), Интернет сейчас

¹ Непосредственным стимулом для пробуждения интереса автора к проблеме стал опыт консультирования при создании программы «Цифровой Туркменистан» по заказу ПРООН в 2018 году.

² Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102440918&intelsearch=&firstDoc=1 (дата обращения: 18.10.2018).

является глобальным общественным благом, подобным в чем-то мировому океану или атмосфере Земли. В то же время Интернет был изначально создан частными акторами и они же играли ключевую роль в его дальнейшем развитии до современного состояния. Хотя многие государства предпринимали усилия по введению государственных игроков в экосистему Интернета, их роль сводилась в основном к созданию и поддержанию базовой инфраструктуры передачи данных. Роль государственных акторов в создании пользовательских приложений, определяющих роль Интернета, как общественного блага, весьма невелика³. Именно эта открытость многочисленным частным экспериментам в свое время обусловила победу Интернета над развитыми закрытыми потребительскими сетями вроде французской Minitel⁴.

Дополнительную сложность национальному стратегированию в области цифрового развития придает то, что Интернет был изначально создан усилиями преимущественно акторов из США, английский язык в нем играет доминирующую роль⁵, и американские компании по-прежнему являются наиболее сильными участниками рынка, несмотря на заметные успехи фирм из Китая, России, Индии и др. Глобальный характер сети Интернет, таким образом, открывает беспрецедентный доступ в информационное пространство и экономические экосистемы национальных государств частным акторам из одной части мира. Важно, что в цифровом мире, как ни в каком другом, оказываются неразрывно связаны экономика и массовая коммуникация (неизбежно создающая, если не полномасштабную идеологию, то, по крайней мере, доминирующий дискурс). Такие популярные платформы, как Google, Facebook, Twitter, являются одновременно важной частью информационной картины рядового пользователя Интернет в большинстве стран мира и платформами для разного рода деловой активности. В силу этого реализация программы национального цифрового развития неизбежно сталкивается с необходимостью нахождения ответов (хотя бы имплицитных) на культурные и идеологические вызовы слабо контролируемого глобального информационного пространства.

Регион Ближнего Востока представляет собой очень ценную компактную площадку для межстрановых сравнений процессов и артефактов национального стратегирования в области цифровой экономики. С одной стороны,

³ В настоящее время количество веб-сайтов колеблется в диапазоне 1,5-2 млрд. Источник: August 2018 Web Server Survey [Электронный ресурс]: Netcraft. 2018. 24 авг. URL: <https://news.netcraft.com/archives/2018/08/24/august-2018-web-server-survey.html> (дата обращения: 18.10.2018). Сюда следует добавить миллионы мобильных приложений, а также значительное количество «скрытых» технических приложений, реализуемых внутри производственных систем и не попадающих во внешнюю учету.

⁴ *France says farewell to the Minitel – the little box that connected a country* [Электронный ресурс]: The Guardian. 2012. 28 июня. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2012/jun/28/minitel-france-says-farewell> (дата обращения: 18.10.2018).

⁵ По данным W3Tech, в 2018 году 53 % контента в сети Интернет являлось англоязычным, второе место занимал немецкий язык (6,2 %), третье – русский (6 %). На наиболее распространенный в физическом мире китайский язык приходилось лишь 1,8 % контента. Источник: *Usage of Content Languages for Websites* [Электронный ресурс]: W3Tech – World Wide Web Technology Surveys. URL: https://w3techs.com/technologies/overview/content_language/all (дата обращения: 18.10.2018).

страны региона развивались в течение тысячелетий в тесном взаимодействии, фактически как единый культурный континуум, пронизанный экономическими и социальными связями. С другой стороны, в настоящий момент регион представляет собой весьма разнородную картину в политическом и экономическом смысле. Он включает как демократии западного либерального типа (Израиль, Турция), так и последние сохранившиеся в мире абсолютные монархии (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Катар). В него входят как самые богатые (Катар), так и одни из самых бедных (Йемен) стран мира. Значительная часть экономических успехов региона обусловлена уникальными запасами углеводородов и высокой долей нефтегазовой ренты в ВВП (страны Персидского Залива). Тем не менее, на Ближнем Востоке представлены и достаточно успешные современные диверсифицированные экономики, почти полностью лишенные углеводородных ресурсов (Израиль, Турция). Регион характеризуется высокой степенью политического напряжения, с рядом острых противостояний и соперничеств (Израиль против большей части арабского мира; конфликты между Ираном и Саудовской Аравией, Саудовской Аравией и Катаром), которые делают предельно актуальными вопросы контроля над информационно-идеологическим пространством; а идеология зачастую «приоритизируется» по отношению к экономическому развитию. Это сочетание особенностей делает наблюдения и выводы, полученные в результате анализа в рамках региона, проведенного ниже в статье, интересными и в той или иной степени применимыми для стран за его пределами.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Понятие «цифровая экономика» было введено в деловой оборот консультантом Дэном Тэпскоттом в 1995 году. В начале 2000-х годов оно начало привлекать растущее внимание академических исследователей. К настоящему моменту корпус академической литературы по предмету исследования чрезвычайно обширен. Качественные обзоры подобных материалов даны Рейсом и соавторами (Reis et al., 2018), Ш. Уйби и соавторами (Wiebe et al., 2018), обзор литературы на русском языке содержится в учебнике В. Марковой (Маркова, 2018). Однако в литературе пока в целом не разработана тема координированного общенационального усилия по переходу к цифровой экономике, так называемому национальному цифровому стратегированию.

Академическая литература, посвященная анализу непосредственно национального стратегирования в сфере цифровой экономики, весьма невелика. Среди отечественных исследований следует упомянуть работы А. В. Бабкина и коллег (Бабкин и др., 2017) и С. Г. Чубуковой (Чубукова, 2017), которые посвящены скорее описанию подходов к реализации стратегий, а не их созданию. В зарубежной литературе ряд авторов – таких, как Луйф и соавторы (Luijff et al, 2013), Шафкат и Масуд (Shafqat and Masood, 2016), Тео и Махмуд (Teoh and Mahmood, 2017) – подробно исследовали процессы формирования национальных стратегий в области кибербезопасности, попутно затрагивая вопросы национальной цифровой экономики. В наибольшей степени эконо-

мический фокус имеет работа Тео и Махмуда, однако и она в целом посвящена вопросам законодательного и технического обеспечения цифровой безопасности. Тема национальной цифровой трансформации раскрывается в исследованиях Аль-Хури (Al-Khouri, 2012), а также Бухта и Хикса (Bukht and Heeks, 2018), однако при интересных постановках вопросов о влиянии цифровой трансформации на развивающиеся экономики авторы не рассматривают вопросы создания национальных цифровых стратегий.

Интересный пласт литературы касается инновационной экономики. В этом контексте ряд важных работ представлены Томасом Муртой и соавторами (США), а также Бенгт-Эйком Лундваллом и соавторами (Дания). Обе группы ученых применили общие подходы к так называемой «экономике развития» (economics of development), которые содержатся в исследованиях Кристофера Фримана (Freeman, 1987; Freeman and Soete, 1997) с анализом технологического рывка Японии в 1970-е годы и «новой теории роста» (Romer, 1990; Aghion and Howitt, 1992; Aghion and Howitt, 2009) к вопросам формирования государственной стратегии в области создания инновационных отраслей (Murtha and Lenway, 1994; Murtha et al., 2001; Hart et al., 2003; Spencer et al., 2005; Lundvall, 1999a; Lundvall, 1999b; Johnson and Lundvall, 2000a; Lundvall and Maskell, 2000; Lundvall et al., 2002).

В частности, Лундвалл и соавторы указывают, что «для понимания конструкции инновационной системы недостаточно исследовать эндогенное институциональное развитие частного сектора. Общественный сектор играет ключевую роль ... как минимум в двух аспектах: качественное развитие производства и распространение технологий и снижение транзакционных затрат» (Lundvall et al., 2002). Отталкиваясь от этого тезиса, авторы предлагают набор возможных мотивов стратегических действий государства в области инновационной экономики, полностью приложимый к ситуации цифровой экономики. В общем случае эти мотивы сводятся к преодолению «провалов рынка»⁶ в виде низкой начальной конкурентоспособности национальных предприятий и недостаточного размера национального рынка для достижения экономии масштаба и, следовательно, повышения международной конкурентоспособности. Авторы также указывают на то, что национальный бизнес может активно предъявлять требования поддержки к государственным структурам. В странах с развитой публичной политикой соответствующий дискурс может стать важным элементом конкуренции политических сил и партий. Развивая данную мысль, стоит предположить, что в странах с острой электоральной конкуренцией процесс национального стратегирования может иметь скрытую повестку: действующая «партия власти» может рассматривать его как инструмент улучшения своего имиджа среди избирателей.

Мурта и соавторы, в свою очередь, применили к анализу роли государства в создании новых (инновационных) индустрий в различных странах классификацию, предложенную Джепперсоном. Тот выделил два измерения: тип коллективной агентской структуры (насколько «государственным» является

⁶ О конкретном примере «провала рынка» и его преодоления через национальную инновационную программу в контексте Ближнего Востока (см. Maryasis and Korovkin, 2017).

общество) и тип организации общества (насколько оно «корпоративно»)⁷. В результате возникают четыре возможных квадранта:

- социальное корпоративное: государство играет роль фасилитатора процессов, правительство выступает партнером бизнеса, но не играет и не стремится к роли лидера;
- государственное корпоративное: характеризуется централизованным бюрократическим аппаратом, государство может создавать национальные миссии (типа космической программы) с мобилизацией под них частных ресурсов; оно также может считать своей задачей распространение новых технологий среди частных акторов рынка;
- либеральное плюралистское: фрагментированное общество и слабое (по дизайну) государство делают чрезвычайно актуальной задачу координации и коммуникации. Порой такого рода задачи решаются через попытки конструирования масштабной национальной миссии, однако реализация таких миссий часто сталкивается с серьезными сложностями в силу слабой способности к мобилизации ресурсов;
- государственная нация: размытые границы частной и общественной экономической жизни, симбиоз политических и деловых лидеров, общее стремление к достижению технологических прорывов.

Мурта и соавторы в своем анализе приложили данную типологию к небольшой группе экономически развитых стран – США, Японии и некоторым странам ЕС – достаточно гомогенной с точки зрения предложенных измерений. Расширение анализа на более разнородную группу⁸ должно дать более яркие результаты.

В частности, для региона Ближнего Востока мы можем предположить следующие гипотезы, отражающие основные закономерности в применении национальных стратегий цифровой экономики:

- (H1) в более авторитарных государственных системах, где правительство не формируется на основе публичной политической конкуренции, стратегии будут носить прескриптивный характер, с конкретными планами действий, включающими как государственных, так и крупных частных акторов;
- (H2) в государствах с острой политической конкуренцией стратегии будут иметь более общий, декларативный характер, предлагать долгосрочное «видение», обладающее эмоциональной притягательностью для граждан;
- (H3) страны, осознающие свои структурные экономические проблемы (зависимость от нефтегазовой ренты) будут склонны формулировать задачи стратегий в миссионерском ключе (обеспечение структурного «прорыва» за счет создания нового мощного сектора экономики), в то время как страны с более диверсифицированной экономикой будут

⁷ В более ранней работе Ленвэй и Мурта использовали схожую по сути классификацию из четырех измерений: 1) власть vs. рынки; 2) индивидуализм vs. коммунитаризм; 3) экономические vs. политические цели; 4) равенство vs. эффективность (Lenway and Murtha, 1994).

⁸ Включающую, например, абсолютные монархии, с особым типом отношений общества и государства, в которых правительственные решения обладают легитимностью фактически по определению.

делать фокус, скорее, на диффузии цифровых технологий по всем экономическим секторам.

Для проверки данных гипотез был проведен контент-анализ⁹ всех доступных в публичном пространстве национальных программ и стратегий цифровой экономики стран Ближнего Востока¹⁰. Анализ проводился качественными методами с элементами «обоснованной теории» (grounded theory) в исследовании нарратива стратегий/программ, в частности с конструированием феноменологии через анализ используемого словаря и с определением относительной важности концепции в общем контексте. Использование количественного анализа (например, соотнесения частот ключевых слов в текстах документов с показателями социально-экономического развития) вряд ли дало бы статистически надежные результаты в силу малого количества независимых единиц исследования (13 стран).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Как указывалось во введении, регион Ближнего Востока объединяет ряд стран, чрезвычайно разнородных в отношении экономического и политического развития. В табл. 1 сведены ряд ключевых показателей для сравнения: экономические (общий размер ВВП и ВВП на душу населения по паритету покупательной способности: эти показатели дают, среди прочего, представление о возможном объеме национального рынка¹¹); тип политической системы (абсолютная/конституционная монархия, республика); показатели, характеризующие развитие инноваций и цифровых технологий (индекс цифровой готовности, индекс инноваций¹², индекс электронного правительства¹³).

В контексте настоящего исследования особенный интерес представляют параметры, определяющие текущее состояние цифровизации стран региона. В этом ключе наблюдается весьма разнородная картина. В целом можно выделить группу лидеров: Израиль (самый высокий в регионе индекс цифровой готовности и индекс инноваций¹⁴ и высокий индекс электронного правительства. По последнему показателю Израиль опережают Бахрейн и Объединенные Арабские Эмираты; обе страны имеют достаточно высокий индекс цифровой готовности, при этом также Объединенные Арабские Эмираты отличаются высоким индексом инноваций, в то время как у Бахрейна он относительно невысок).

⁹ Анализ проводился по англоязычным версиям документов, за исключением стратегии информационного общества Турции (последняя изучалась на языке оригинала вследствие недоступности английской версии в момент написания работы).

¹⁰ За исключением Сирии и Йемена, находящихся в состоянии гражданской войны.

¹¹ GDP per capita (current US\$) [Электронный ресурс]: The World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.pcap.cd> (дата обращения: 18.12.2018).

¹² Global Innovation Index 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report> (дата обращения: 18.12.2018).

¹³ E-Government Development Index 2018 [Электронный ресурс]: Public Institutions and Digital Government Department of Economic and Social Affairs. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> (дата обращения: 18.12.2018).

¹⁴ По этому параметру страна располагается на 17-м месте в мире.

Большинство стран региона с точки зрения цифровизации в мировом масштабе являются «крепкими середняками», занимая позиции в шестом-восьмом десятке в соответствии с представленными индексами. Суммарно наиболее слабые позиции у Ливана, Египта и Иордании, стран, с одной стороны, не имеющих ресурсной базы в виде углеводородной ренты, а с другой – не сумевших развить диверсифицированную промышленную экономику, подобно Израилю или Турции. В целом заметно стремление стран Персидского залива использовать значительные финансовые ресурсы для развития цифровой экономики, однако ни одной из них не удалось достичь настоящего прорыва в цифровых технологиях и войти в мировые топ-20 по какому-либо показателю¹⁵. Теоретически данный факт мог бы стать предметом для рефлексии в ходе процесса национального цифрового стратегирования и задать вектор государственных и общественных усилий по цифровому развитию.

Таблица 1 / Table 1

Сводная характеристика стран Ближнего Востока по ряду показателей экономического, политического и цифрового развития / Consolidated key indicators of economic, political and digital development of the Middle East countries

Страна	ВВП (млн, дол.)	ВВП на душу на- селения по ППС, дол.	Тип гос. устрой- ства ¹⁶	Нефте- газовая рента, доля в ВВП	Индекс цифро- вой го- товности	Индекс инно- ваций	Индекс электрон- ного пра- вительства
Бахрейн	35 307	50300	КМ	4,40%	5,1	34,67	0,8116
Египет	253 369	12100	Р	3,60%	3,7	26	0,488
Израиль	350 850	34800	Р	0,10%	5,4	53,88	0,7998
Иордания	40 068	11100	КМ	0,00%	4,2	30,52	0,5575
Ирак	197 715	16500	Р	42,40%	-	-	0,3376
Иран	439 513	18100	Р	15,60%	3,7	32,09	-
Катар	167 605	129700	АМ	21,10%	5,2	37,9	0,7132
Кувейт	120 126	71300	КМ	44,60%	4,2	36,1	0,7388
Ливан	51 844	18500	Р	0,00%	3,3	23,28	0,553
ОАЭ	382 575	67700	АМ	15,20%	5,3	43,24	0,8295
Оман	72 642	43700	АМ	26,90%	4,3	31,83	0,6846
Саудов- ская Ара- вия	683 827	54100	АМ	27,10%	4,8	36,17	0,7119
Турция	851 102	21100	Р	0,00%	4,4	35,48	0,7112
Сирия		2900		16,67%			0,3459
Йемен		2500		23,33%			0,2154

¹⁵ Лучшее из достижений этой группы стран – 21-е место Объединенных Арабских Эмиратов в индексе электронного правительства.

¹⁶ Условные обозначения: АМ – абсолютная монархия, КМ – конституционная монархия, Р – республика

Тем не менее, лишь четыре страны региона имеют цифровые стратегии с развитой экономической составляющей: Египет, Израиль, Объединенные Арабские Эмираты и Турция (см. сводные данные в табл. 2). Еще две страны (Бахрейн, Ливан) имеют стратегии развития электронных правительств. Иордания и Оман создали стратегии в области «Информационных и коммуникационных технологий» преимущественно инфраструктурного характера. Такие крупные экономики региона, как Саудовская Аравия, Кувейт, Катар или Иран, не имеют не только отдельных стратегий в области цифровых или информационных технологий, но и отдельных разделов в национальных стратегических документах¹⁷. Интересно, что в ряде стран цифровые стратегии определяются не одним, а несколькими документами, часто разработанными разными ведомствами. Так, например, в Турции одновременно действуют Стратегия информационного общества, разработанная Агентством развития, и Национальная стратегия электронного правительства от Министерства транспорта, морских дел и коммуникаций. Египет оперирует тремя стратегическими документами: Стратегией социальной ответственности в секторе информационно-коммуникационных технологий, Национальной стратегией цифрового арабского контента и Национальной стратегией электронной коммерции. Первые два документа разработаны Министерством коммуникаций и информационных технологий, последний – международной организацией UNCTAD (Конференцией ООН по торговле и развитию), при этом он имеет статус официального документа правительства Египта.

Любопытно, что в некоторых случаях процесс стратегирования в области цифрового развития был прерван. Случай Ирака, который имел Стратегию электронного правительства в 2007–2010 годах, но не обновил ее после этого, вполне объясним: Стратегия была создана внешними консультантами ЮНКТАД (Конференции ООН по торговле и развитию) и, видимо, не была интернализирована ни правительством, ни обществом. Менее понятны случаи Ливана, Бахрейна и Иордании, в которых стратегии электронного правительства и информационно-коммуникационных технологий действовали по 2015, 2016 и 2017 года соответственно и не были официально продлены или обновлены. В целом не просматривается явной закономерности между социально-экономическим развитием страны, уровнем публичности в политике, цифровым развитием и наличием или отсутствием действующей национальной цифровой стратегии.

Для дальнейшего анализа были отобраны девять действующих документов в сфере цифровизации шести государств Ближнего Востока (Египет, Израиль, Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Турция). Ниже приведены их краткие резюме.

¹⁷ Хотя во всех национальных стратегических документах цифровые технологии упоминаются, им не приписывается ключевой роли (например, на 40 с лишним страницах официальной «Стратегии 2030» Саудовской Аравии слово “digital” встречается 6 раз).

Таблица 2 / Table 2

**Сводная характеристика документов в области цифровой стратегии стран
Ближнего Востока / Summary of documents on digital strategy in the Middle East countries**

Страна	Цифровая программа/ стратегия	Год принятия	Срок действия	Ведомство	Объем, стр. (A4)
1	2	3	4	5	6
Бахрейн	National e-govern-ment Strategy ¹⁸	2010	до 2016	Высший комитет информационных и коммуникационных технологий	20
Египет	Social Responsibility Strategy in ICT Sector ¹⁹	2014	Не указан	Министерство коммуникаций и информационных технологий	15
	Digital Arabic Content National Strategy ²⁰	2014	Не указан		22
	ICT Policy Review: National E-commerce Strategy for Egypt	2018	Не указан	Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD)	94
Израиль	The Digital Israel National Initiative: The National Digital Program of the Government of Israel ²¹	Июнь 2017	Не указан	Подразделение Министерства социального равенства "Digital Israel"	110

¹⁸ Summary National e-Government Strategy 2016 [Электронный ресурс]: eGovernment. URL: <https://www.bahrain.bh/wps/wcm/connect/fc54be3a-a0d6-43ef-9cbe-7ab640c581d3/New+eGovernment+Strategy+2012-2016.pdf?MOD=AJPERES> (дата обращения: 18.12.2018). Резюме документа, полный текст документа на английском языке не опубликован.

¹⁹ Social Responsibility Strategy in ICT Sector. Egyptian Ministry of Communications and Information Technology [Электронный ресурс]: Arab Republic of Egypt Ministry of Communication and Information Technology. URL: http://www.mcit.gov.eg/Publication/Publication_Summary/858 (дата обращения: 18.12.2018).

²⁰ Digital Arabic Content National Strategy. Egyptian Ministry of Communications and Information Technology [Электронный ресурс]: Arab Republic of Egypt Ministry of Communication and Information Technology. URL: http://www.mcit.gov.eg/Publication/Publication_Summary/855/ (дата обращения: 18.12.2018). Документ опубликован на сайте Министерства коммуникаций и информационных технологий Египта как официальный стратегический документ, хотя он разработан для страны международной организацией.

²¹ The Digital Israel National Initiative: The National Digital Program of the Government of Israel [Электронный ресурс]: The Government Services and Information Website. URL: https://www.gov.il/BlobFolder/news/digital_israel_national_plan/en/The%20National%20Digital%20Program%20of%20the%20Government%20of%20Israel.pdf (дата обращения: 18.12.2018).

1	2	3	4	5	6
Иордания	E-Government Strategy ²²	2014	до 2016	Министерство информационных и коммуникационных технологий	55
	Jordan National Information and Communications Technology Strategy ²³	2013	до 2017		109
Ирак	Government of Iraq E-government Strategy ²⁴	2007	до 2010	Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD)	158
Иран	-	-	-	-	-
Катар	National ICT Plan. Advancing the Digital Agenda ²⁵	2010	до 2015	Высший совет по информационным и коммуникационным технологиям (ictQatar)	46
	E-Government 2020 Strategy ²⁶	2015	до 2020	Министерство информационных и коммуникационных технологий	20
Кувейт	- ²⁷	-	-	-	-
Ливан	E-Government Implementation Plan ²⁸	2012	до 2015	Офис министра по административной реформе	51

²² E-Government Strategy 2014-2016 [Электронный ресурс]: The Official Site of the Jordanian e-Government. URL: https://jordan.gov.jo/wps/wcm/connect/56d75661-abb5-4ecb-8826-67a1c3ee30df/e-Government_StrategyJO_Draft.pdf?MOD=AJPERES (дата обращения: 18.12.2018). Документ существует лишь в виде проекта, информация о его официальном принятии отсутствует.

²³ Jordan National Information and Communications Technology Strategy (2013-2017) [Электронный ресурс]: Ministry of Information and Communication Technology. URL: <http://moict.gov.jo/uploads/Policies-and-Strategies-Directorate/Strategies/Jordan-National-Information-and-Communications-Technology-Strategy-2013-2017.pdf> (дата обращения: 18.12.2018).

²⁴ Government Of Iraq e-Government Strategy 2007–2010. USAID-Funded Economic Governance II Project. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN033438.pdf> (дата обращения: 18.12.2018).

²⁵ Qatar's National ICT Plan 2015 [Электронный ресурс]: Ministry of Transport and Communication. URL: http://www.motc.gov.qa/sites/default/files/qatars_national_ict_plan_english_1.pdf (дата обращения: 18.12.2018).

²⁶ Qatar e-Government 2020 Strategy [Электронный ресурс]: Ministry of Transport and Communication. URL: <http://www.motc.gov.qa/sites/default/files/documents/Qatar%20e-Government%202020%20Strategy%20Executive%20Summary%20English.pdf> (дата обращения: 18.12.2018). Резюме документа, полный текст документа на английском языке не опубликован.

²⁷ В Национальные планы развития 2016-2019 и до 2035 годов включены отдельные положения о цифровой экономике, не сгруппированные в отдельный раздел.

²⁸ Lebanese E-Government [Электронный ресурс]: Lebanese Republic. URL: http://www.e-gov.gov.lb/Cultures/en-us/Documents/E-Gov_Implementation%20-%20201305%20EN.pdf (дата обращения: 18.12.2018). План развития электронного правительства представлен в слайдах презентационного формата.

1	2	3	4	5	6
ОАЭ	Fourth Industrial Revolution Strategy ²⁹	2017	Не указан	Министерство по делам кабинета и будущего	12
Оман	e.Oman Strategy ³⁰	Не указан	Не указан	Не указано	4
Саудовская Аравия	- ³¹	-	-	-	-
Турция	Bilgi toplumu stratejisi ve eylem plani (Стратегия и план развития информационного общества) ³²	2014	2015–2018	Агентство развития	202
	National e-Government Strategy and Action Plan ³³	2015	2016–2019	Министерство транспорта, морских дел и коммуникаций	66

Египет. Страна имеет три стратегии в области цифровизации, одна из них разработана Конференцией ООН по торговле и развитию (UNCTAD). Примечательно, что отдельная Стратегия посвящена созданию арабского контента в Интернете (по данным W3Tech, на арабском языке составлено около 0,6 % глобального интернет-контента, что в три раза меньше, чем на польском, хотя количество носителей языка различается в пять раз в пользу арабского языка³⁴).

²⁹ Federal Cabinet approves UAE ICT Strategy 2021 [Электронный ресурс]. URL: <http://wam.ae/ur/print/1395267504207> (дата обращения: 18.12.2018); *The UAE Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. [Электронный ресурс]: The Official Portal of the UAE Government. URL: <https://government.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/federal-governments-strategies-and-plans/the-uae-strategy-for-the-fourth-industrial-revolution> (дата обращения: 18.12.2018). О наличии в Объединенных Арабских Эмиратах National ICT Strategy 2021 можно судить по материалам СМИ и сообщению на официальном сайте Правительства ОАЭ, текст документа на английском языке недоступен.

³⁰ Main Strategic Directions. Sultanate of Oman Information Technology Authority [Электронный ресурс]: Sultanate of Oman Information Technology Authority. URL: https://www.ita.gov.om/ITAPortal/eOman/Main_Strategic_Directions.aspx (дата обращения: 18.12.2018).

³¹ Национальная стратегия до 2030 года имеет определенные отсылки к цифровой экономике, не сгруппированные в отдельный раздел.

³² Bilgi toplumu stratejisi ve eylem plani (Стратегия и план действий информационного общества) [Электронный ресурс]: Trakya Development Agency. URL: https://www.trakya.org.tr/upload/Node/36836/xfiles/Bilgi_Toplumu_Stratejisi_ve_Eylem_Planı.pdf (дата обращения: 18.10.2018).

³³ National e-Government Strategy and Action Plan 2016–2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2016/07/2016-2019%20National-e-Government-StrategyAnd%20Action-Plan.pdf> (дата обращения: 18.12.2018).

³⁴ Historical trends in the usage of content languages for websites [Электронный ресурс]: W3Tech – Web Technology Surveys. URL: https://w3techs.com/technologies/history_overview/content_language (дата обращения: 18.10.2018); Top 30 languages of the world [Электронный ресурс]: Vistawide. URL: http://www.vistawide.com/languages/top_30_languages.htm (дата обращения: 18.10.2018).

Стратегия социальной ответственности в информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ) описывает три ключевых сегмента действия: формирование доходов, повышение стандартов жизни, образование и здравоохранение. Таким образом, Стратегия включает прямые последствия для экономической Стратегии. Ключевыми целями Стратегии социальной ответственности, в соответствии с которыми конструируется Национальная стратегия и план действий, являются: 1) сокращение уровня бедности; 2) улучшение качества образования и здравоохранения с поддержкой «наиболее предпочитаемых групп» (“most favored groups”); 3) обеспечение условий для людей с ограниченными возможностями; 4) развитие сельских районов; 5) предоставление возможностей женщинам и продвижение гендерного равенства; 6) сохранение окружающей среды и рационализация использования природных ресурсов; 7) управление знаниями и поддержка гражданского общества; 8) региональное и международное сотрудничество и трансфер технологий. В приложении к Стратегии формулируются восемь конкретных проектов для достижения указанных целей.

Стратегия цифрового арабского контента сформулирована в другом формате. В частности, раздел целей изложен гораздо более компактно. Стратегия устанавливает 6 целей: 1) сохранение Египетской идентичности и продвижение арабской культуры; 2) создание сильной индустрии цифрового контента, обеспечивающей устойчивость (“sustainability”), поддержка местных производителей и работа на общий арабский рынок; 3) создание среды, развивающей цифровой арабский контент; 4) обеспечение эффективного доступа граждан к цифровому правительственному контенту; 5) поддержка производства конкурентоспособного, творческого и богатого арабского контента; 6) развитие культуры коммьюнити, обогащающей цифровой арабский контент и взаимодействующей с разными культурами и цивилизациями. Для достижения целей предлагаются пятнадцать программ, сгруппированных в пять стратегических «блоков» (“pillars”³⁵). Стратегия содержит весьма детальный план действий, анализирующий каждую из программ в категориях «базовые требования», «индикаторы эффективности» и «риски».

Стратегия электронной коммерции. По масштабу документ существенно превосходит предыдущие два, в частности за счет развернутой главы с анализом текущего положения дел: рынка и экосистемы электронной коммерции в Египте по состоянию на 2017 год. Стратегия формирует шесть целей с чрезвычайно детальной их последующей декомпозицией (до 110 подцелей): 1) расширение возможностей бизнеса с помощью электронной коммерции; 2) использование электронной коммерции для формализации неформального сектора экономики; 3) использование сектора информационно-коммуникационных технологий для электронной коммерции; 4) превращение логистического сектора Египта в региональный хаб; 5) стимулирование роста сектора платежей; 6) построение египетского потребительского рынка электронной ком-

³⁵ Это понятие довольно распространено в цифровых стратегических документах разных стран, набор “pillars” («блоков») задает общую концептуальную модель (framework), через которую определяется полнота и достаточность предлагаемых конкретных проектов для достижения поставленных целей.

мерции. Для достижения поставленных целей предлагаются 6 национальных «мегапроектов», при этом прямого соответствия между целями и проектами не продемонстрировано.

В целом можно отметить, что Египет имеет, с одной стороны, один из наиболее объемных и детальных в рамках региона³⁶ комплексов национальных цифровых стратегических документов, но, с другой стороны, три стратегии – при определенном наблюдаемом пересечении концепций и языка – почти не согласованы между собой и не ссылаются друг на друга, что особенно неожиданно с учетом того, что все они были разработаны под эгидой одного ведомства – Министерства коммуникаций и информационных технологий.

Израиль. Название «*Национальная цифровая стратегия*» претендует на всеохватывающее рассмотрение темы, однако тот факт, что ответственным ведомством является Министерство социального равенства задает определенную расстановку приоритетов. Стратегия рассматривает три группы целей: 1) «сужение разрывов» (под этим понимается развитие периферийных регионов страны, снижение стоимости жизни и обеспечение гражданских прав); 2) ускорение экономического роста (продвижение цифровых индустрий и бизнеса, развитие рынка труда в цифровую эпоху, поддержка инфраструктурного развития); 3) «дружелюбное и умное (“smart”) правительство» (доступность государственных и местных органов власти, инновационное и эффективное правительство, совершенствование сектора обслуживания). Интересной особенностью Стратегии является интенсивный анализ международного опыта: ему посвящен отдельный раздел во введении («Международные цифровые тренды»), опирающийся на известную модель “Nexus of forces”: большие данные, социальность, мобильность и облачные вычисления. Кроме того, образцы международного опыта «разбросаны» по всему тексту документа. При этом вопросы реализации Стратегии выглядят проработанными поверхностно: предлагается некоторое количество «примерных инициатив» (sample initiatives), с низкой степенью детализации, без указания бюджетов, сроков, участников или ответственных ведомств. Раздел «Цифровая экономика» упоминает опыт Израиля как «нации стартапов», но не апеллирует к конкретным успешным примерам израильского частного цифрового бизнеса или частно-государственного партнерства в области инновационного развития³⁷. Стратегия выглядит в большей степени как политическая декларация, нежели рабочий план общенационального действия.

Катар. Стратегия электронного правительства доступна на английском языке в виде развернутого резюме (executive summary). Стратегия устанавливает три цели: 1) «лучше оказывать услуги индивидуумам и бизнесу» (интересно, что она явным образом адресуется «людям, которые живут и работают в Катаре»; это важная формулировка с учетом того, что до 90 % населения страны составляют иностранные рабочие (Korovkin, 2018); 2) повышение эффективности государственного управления; 3) увеличение открытости правительства. Для достижения целей Стратегия предлагает четыре стра-

³⁶ По этим параметрам сопоставимы лишь два стратегических документа Турции.

³⁷ Подробнее о возможных примерах (см.: Марьясис, 2018; Maryasis, Korovkin, 2017).

тегических «вектора» (thrust), детализированных в виде 21 проекта (из них девять относятся к одному «вектору», а именно повышению эффективности правительства). Общая стратегическая дорожная карта разделена на три фазы: 2014–2015, 2016–2017 и 2018–2020. Интересно, что в течение одного года (2015) Стратегия формально пересекалась с предыдущим национальным документом, Планом развития информационно-коммуникационных технологий, который имел более широкую повестку, включавшую повышение качества инфраструктуры доступа в Интернет, ускорение экономического развития и продвижение цифровых технологий в социальной сфере, образовании и здравоохранении. Таким образом, Катар демонстрирует пример радикального сужения повестки в рамках национальной цифровой Стратегии.

Объединенные Арабские Эмираты. Национальная цифровая стратегия называется «*Стратегия четвертой индустриальной революции*», это единственный случай в регионе, символизирующий явную промышленную повестку³⁸. Однако документ носит лаконичный декларативный характер, содержит лишь 1235 слов³⁹. Стратегия, в отличие от других анализируемых документов, не устанавливает набора целей, предлагая лишь следующую миссию: «Стать одним из лидирующих глобальных хабов и открытой лабораторией для реализации достижений Четвертой Промышленной Революции». Эту миссию предполагается реализовать через шесть «блоков» (“pillars”), пять из которых сконструированы по принципу последовательной вложенности, при которой пятый «блок» включает в себя все предыдущие: 1) «человек будущего»; 2) «безопасность будущего»; 3) «опыт будущего»; 4) «производительность будущего»; 5) «границы (frontiers) будущего». Отдельным, параллельным «блоком», вводятся «основания будущего». В каждом «блоке» намечены «стратегические области»: восемнадцать в сумме в первых пяти «блоках» и пять областей содержится в шестом «блоке». Каждая область описана одной фразой, фактически без какой-либо проектной детализации.

Оман. Национальная стратегия “*e.Oman*” является самым лаконичным из документов в регионе, ее текстовая версия занимает 4 страницы, одна из которых – цитата из обращения Султана к ежегодной сессии Совета Омана. Документ предлагает следующую стратегическую миссию: «Превратить Султанат Оман в устойчивое общество знаний путем использования информационных и коммуникационных технологий для совершенствования обеспечения государственными услугами, обогащения бизнеса и расширения прав (empowerment) индивидуумов». Стратегия основана на шести «блоках» (“pillars”): 1) продвижение цифрового общества; 2) «умное» (“smart”) правительство и его услуги; 3) «живая» (“vibrant”) экосистема цифровой индустрии; 4) управление, стандарты и политики; 5) инфраструктура нового поколения; 6) «продвижение и осведомленность» (“promotion and awareness”). Внутри «блоков» сформулированы в весьма абстрактных категориях 34 инициативы (например, «развивать местную индустрию информационных технологий

³⁸ Существует также «Национальная стратегия инноваций», однако понятие “digital” не встречается в нем ни разу.

³⁹ При этом документ отличается от большинства цифровых стратегий региона ярким художественным оформлением.

как инструмент принятия государственных решений», «развивать и расширять существующие стандарты», «предлагать и улучшать каналы мобильного доступа к государственным услугам»). Стратегия совершенно лишена какой-либо проектной конкретики в виде бюджетов, сроков, ответственных лиц и т. п.

Турция. Национальная цифровая стратегия определяется двумя документами: «Стратегией и планом развития информационного общества» и «Стратегией и планом развития электронного правительства».

Стратегия и план развития информационного общества является самым объемным цифровым стратегическим документом в регионе (и одним из самых объемных в мире), в оригинале на турецком языке он содержит 204 страницы⁴⁰. Стратегия включает 8 направлений действий с 72 проектами, 30 индикаторами и 26 ответственными ведомствами. Следует отметить, что масштаб предусмотренной межведомственной координации не имеет аналогов в регионе. При этом, однако, в Стратегии отсутствует четко сформулированная миссия или набор целей, указывается лишь две основных задачи развития информационного общества – «экономический рост» и «занятость». Документ открывается развернутым анализом влияния информационного общества на показатели экономического роста, включающим сравнение пяти сценариев: 1) создание национального Центра обработки данных для распространения «облачных технологий»; 2) масштабные инвестиции в инфраструктуру широкополосного доступа; 3) проект развития национального сектора информационно-коммуникационных технологий FATİH (Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi)⁴¹; 4) превращение Турции в региональный центр электронной коммерции; 5) создание кластеров по развитию программного обеспечения в приоритетных областях – обороне, здравоохранении, мобильных приложениях и играх. Надо отметить, что речь идет скорее о направлениях развития, чем о сценариях, поскольку они, очевидно, не являются взаимоисключающими. Сравнение производилось с помощью «Оксфордской экономической модели» и продемонстрировало уровень возврата на инвестированный капитал до 8,7 раз (сценарий 5 в предположении дополнительного эффекта на рост производительности). Наименее привлекательным с точки зрения возврата на инвестиции выглядит сценарий 3 – от 0,5 при слабом влиянии дополнительного эффекта производительности до 1,3 раз при сильном. Такого рода инвестиционный анализ не встречается в других цифровых стратегиях стран региона.

Стратегия и план развития электронного правительства отталкивается от стратегической миссии ETKİN (в пер. – «эффективного») электронного правительства. Аббревиатура расшифровывается как интегрированное (Entegre), технологичное (Teknolojik), стимулирующее участие (Katılımı), инновационное (İnovatif) и квалифицированное (Nitelikli). Для достижения этой миссии Стратегия устанавливает четыре цели: 1) обеспечение эффективности

⁴⁰ При переводе на более компактный английский язык объем, вероятно, сократился бы на 25–30 %.

⁴¹ В переводе на русский: «Увеличение возможностей и совершенствование технологий». Аббревиатура в целом транслируется как «завоеватель» (помимо прочего, официальный титул ряда султанов Османской империи).

и устойчивости (sustainability) экосистемы электронного правительства; 2) формирование единой системы инфраструктуры и административных сервисов; 3) реализация электронной трансформации (e-Transformation) в публичных услугах; 4) повышение степени использования информационных технологий, общественного участия и прозрачности. Каждая из целей декомпозируется на несколько задач (в целом – 13), с которыми связаны 43 «действия» (action). По каждому действию дан краткий план работ с указанием сроков выполнения.

Важно отметить, что в отличие от набора стратегических документов Египта, не связанных напрямую между собой, Стратегия развития электронного правительства Турции явным образом опирается на Стратегию развития информационного общества, являясь, по сути, ее дополнением в одной из областей. В целом цифровое стратегическое планирование Турции производит впечатление наиболее развернутого и сбалансированного в регионе.

ОБСУЖДЕНИЕ

Очевидно, что стратегирование в области цифровой экономики пока не является неременной частью национального экономического стратегирования. Крупные экономики Ближнего Востока – Саудовская Аравия, Иран или Кувейт – не имеют не только отдельных документов в области цифровой стратегии, но и весьма скупо обращаются к теме цифровых технологий в национальных экономических стратегиях. Это наблюдение дополняется многочисленными примерами прекращения практики цифрового стратегирования (в Бахрейне, Иордании, Ираке, Ливане), а также сужения повестки до технических вопросов перевода государственных услуг в цифровое пространство (большинство стратегий электронного правительства государств Ближнего Востока). По сути, лишь три страны региона – Египет, Израиль и Турция – имеют комплексные, развернутые документы, с так или иначе проработанной проектной перспективой. В этих документах объединены усилия различных государственных и негосударственных акторов с целью использования возможностей современных цифровых технологий для национального экономического и социального развития. Можно предположить, что эти три случая имеют общий институциональный контекст: 1) наличие крупной и диверсифицированной экономики с минимальной составляющей нефтегазовой ренты; 2) конкурентная политическая жизнь, в которой даже доминирующие силы (как в современной Турции и Египте) оказываются вынуждены вступать с обществом в развернутый диалог на актуальные социально-экономические темы для легитимизации собственного пребывания у власти.

В противовес этому страны с более авторитарной структурой власти, в частности монархии Аравийского полуострова, неожиданным образом склонны оперировать общими политическими декларациями. В целом можно сказать, что проведенный анализ не подтверждает или прямо опровергает все три гипотезы, введенные на основе анализа имеющейся теоретической литературы:

– (H1) большинство условно более авторитарных государств не демонстрируют в стратегических документах глубокой проектной конкретики, тема координации частных акторов почти всегда затрагивается поверхностно;

– (Н2) государства с острой политической конкуренцией имеют более детальные и конкретные стратегии, избегающие поверхностных деклараций. Стратегии таких стран, как Израиль или Турция, сформулированы бюрократическим языком с широким привлечением специализированного анализа; эти документы вряд ли предназначены для широкой публики или делового сообщества;

– (Н3) страны региона Ближнего Востока не апеллируют в стратегических документах в явном виде к структурным дисбалансам своих экономик и, соответственно, не разрабатывают целевых программ преодоления этих дисбалансов. Этим они заметно отличаются от таких стран, как Россия или Норвегия, где осознание вызовов зависимости от углеводородной ренты и ответы на эти вызовы являются важной частью национального экономического курса.

При этом нельзя не отметить наличие определенного общего концептуального поля в отношении применения цифровых технологий в национальном развитии стран Ближнего Востока. Ключевым фокусом региона является повышение качества государственных услуг и развитие «электронного правительства», понимаемое в первую очередь как создание новых каналов доступа (Интернета и мобильного Интернета). Важной составляющей этого фокуса является развитие инфраструктуры для доступа в Интернет с акцентом на преодоление «цифрового разрыва» в отношении периферийных, сельских и труднодоступных районов (Египет, Израиль, Турция). Наконец, большинство стран региона, имеющие в том или ином виде национальные цифровые стратегии, уделяют в них особое внимание развитию двух социально значимых секторов экономики – здравоохранения и образования. Эти выводы во многом совпадают с бизнес-анализом цифровых стратегий стран Персидского Залива, проведенным консалтинговой компанией Deloitte⁴². Несколько неожиданным оказалось скромное место, которое в цифровых документах региона занимают вопросы кибербезопасности⁴³, защиты персональных данных и т. д.

Констатируем, что повестка цифровой стратегии пока слабо интернализирована кругами, отвечающими за национальные экономические стратегии в регионе Ближнего Востока. Значительная часть рассмотренных документов сводится к общим рассуждениям, почерпнутым из обширной бизнес-литературы по предмету, предлагаемые наборы действий обычно носят стандартный характер без серьезного обоснования их релевантности социально-экономической ситуации в конкретный момент в конкретной стране.

⁴² *National Transformation in the Middle East. A Digital Journey* [Электронный ресурс]: Deloitte. 2017. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/xe/Documents/technology-media-telecommunications/dtme_tmt_national-transformation-in-the-middleeast/National%20Transformation%20in%20the%20Middle%20East%20-%20A%20Digital%20Journey.pdf (дата обращения: 18.10.2018).

⁴³ Надо отметить, что эмират Дубай в составе Объединенных Арабских Эмиратов имеет отдельный документ «Стратегия кибербезопасности» (Dubai Cyber Security Strategy) [Электронный ресурс]: *Government of Dubai* [Электронный ресурс]. URL: <https://desc.dubai.ae/res/wp-content/uploads/DCSS-EN.pdf> (дата обращения: 18.12.2018).

Отчасти ситуация напоминает повестку создания национального производства машин и оборудования как ключ к экономическому росту в развивающихся странах, которую отмечали ряд авторов в 1960-е годы (Perroux, 1961; Perroux, 1983). Как справедливо заметил Лундвалл (Lundvall et al., 2002), эти рекомендации являлись «наивными» в той мере, в какой они были оторваны от анализа возможностей конкретной страны по созданию конкурентоспособной продукции. Также многие современные цифровые стратегии постулируют необходимость развития национального сектора информационно-коммуникационных технологий без серьезного обоснования его реалистичности в контексте глобальной цифровой экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Относительно макрозадач, поставленных во введении, можно сказать, что ключевым вызовом для создания национальной стратегии цифровой экономики является разработка реалистичной программы, адекватной социально-экономической ситуации в конкретной стране. Этот вызов особенно актуален для небольших экономик, с малой ресурсной рентой и не очень высоким по глобальным меркам качеством человеческого капитала. Возможные ответы на данный вызов, вероятно, лежат в области нахождения места национальной экономики в глобальных цепочках создания стоимости, развития «нишевых» подходов.

Такой подход практически не характерен для цифровых стратегий стран Ближнего Востока. Соотнесение имеющихся стратегий с настоящей экономической ситуацией показывает наличие положительной обратной связи: страны с развитой диверсифицированной экономикой разрабатывают более многомерные и реалистичные стратегии, тогда как государства со структурными экономическими сложностями оперируют более декларативными документами, вряд ли способными стать оптимальными дорожными картами качественных изменений в экономике. Имеются попытки преодоления подобной зависимости через привлечение к разработке стратегий международных консультантов, однако такой подход может не только вызвать определенные политические осложнения, но и поставить под угрозу выполнение стратегии (в силу слабой интернализации ее национальными акторами).

На более высоком уровне можно заметить, что стратегирование в области экономики, судя по всему, решает не только прямую задачу координации действий акторов на определенном, достаточно длительном отрезке времени и расстановки приоритетов в обеспечении их государственными ресурсами, но и является важным инструментом коммуникации между властью (government), представленной конкретным правительством (administration), и обществом в целом. Поскольку темы цифровой трансформации и цифрового развития широко обсуждаются в средствах массовой информации, обращение к ним необходимо для правительства, позиционирующего себя как имеющее модернизационную миссию в экономике. Это особенно актуально для стран, зависящих от ресурсной ренты. С другой стороны, этот имидж может вызвать дискомфорт у более консервативной части общества (что наблюдается, например, в медиа-дискуссиях по цифровым вопросам в России). В результате националь-

ная стратегия цифровой экономики может приобретать острое политическое звучание, не обусловленное напрямую содержанием стратегической программы.

В дальнейшем представляется важным расширить анализ за счет включения в него стран как с относительно открытой экономической системой и острой публичной политической конкуренцией, так и с преимущественно непубличной политикой (таких, как Китай или Вьетнам). Увеличение количества единиц наблюдения до 40–50 позволило бы применить элементы количественного контент-анализа, более точно верифицирующего связь типологий политического и экономического уклада стран с их подходами к национальному экономическому стратегированию.

Библиографический список

Бабкин А. В., Буркальцева Д. Д., Костень Д. Г., Воробьев Ю. Н. Формирование цифровой экономики в России: сущность, особенности, техническая нормализация, проблемы развития // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2017. Т. 10, № 3. С. 9–25. DOI: 10.18721/JE.10301.

Маркова В. Д. Цифровая экономика: учебник. М.: ИНФРА-М, 2018. 186 с. DOI: 10.12737/textbook_5a97ed07408159.98683294.

Марьясис Д. А. Формирование и развитие национальной модели экономики инноваций (на примере Израиля): автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М.: Институт Африки РАН, 2018. 78 с.

Чубукова С. Г. Стратегии развития информационного общества и направления развития законодательства // Правовая информатика. 2017. № 2. С. 67–72. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-2-67-72.

Aghion P, Howitt P. A Model of Growth Through Creative Destruction // *Econometrica*. 1992. Vol 60, № 2. P. 323–351. DOI:10.3386/w3223.

Aghion P, Howitt P. *The Economics of Growth*. Cambridge, London: The MIT Press, 2009. 513 p.

Al-Khouri A. M. Emerging Markets and Digital Economy // *International Journal of Innovation in the Digital Economy*. 2012. Vol. 3, № 2. P. 57–69. DOI: <https://doi.org/10.4018/JIDE.2012040105>.

Bukht R., Heeks R. Development Implications of Digital Economies. Paper № 6. Manchester: University of Manchester, 2018. 31 p. [Электронный ресурс] // Development Implications of Digital Economies (DIODE) Strategic Research Network. URL: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2018/03/digital-economy-policy-diode-paper.pdf> (дата обращения: 24.12.2018).

Canazza M. The Internet as a Global Public Good and the Role of Governments and Multilateral Organizations in Global Internet Governance // *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*. 2018. № 19. P. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.20889/M47e19007>.

Freeman C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter Pub Ltd, 1987. 155 p.

Freeman C., Soete L. *The Economics of Industrial Innovation*. London: Routledge, 1997. 568 p.

Garrity J. Getting Connected: The Internet and Its Role as a Global Public Good // *Georgetown Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 18, № 1. P. 6–8.

- Gupta K. R.* Economics of Development and Planning. New Delhi: Atlantic Publishers, 2009. Vol. 1–2. 844 p.
- Hart J., Lenway S., Murtha T.* Industry Creation and the New Geography of Innovation: The Case of Flat Panel Displays // Locating Global Advantage: Industry Dynamics in the International Economy / Ed. by M. Kenney, R. Florida. Stanford: Stanford University Press, 2003. P. 175–202.
- Johnson B. H., Lundvall B.-Å.* Promoting Innovation Systems as a Response to the Globalising // Systems of Innovation and Development / Ed. by J. E. Cassiolato, H. M. M. Lastres, M. L. Maciel. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2003. P. 141–184.
- Korovkin V.* Migration for Economic Growth: Strategic Approaches. Russia's Case. Moscow: Moscow School of Management SKOLKOVO, 2018. 100 p. [Электронный ресурс]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3217079 (дата обращения: 18.10.2018).
- Lenway S., Murtha T.* The State as Strategist in International Business Research // Journal of International Business Studies. 1994. Vol. 25, № 3. P. 513–535.
- Luijff E., Besseling K., De Graaf P.* Nineteen National Cyber Security Strategies // International Journal of Critical Infrastructures. 2013. Vol. 9, № 1/2. DOI: 10.1504/IJCIS.2013.051608.
- Lundvall B.-Å.* Innovation Policy and Economic Theory // Transformation Towards a Learning Economy / Ed. by G. Schienstock, O. Kuusi. Helsinki: Finnish National Fund for Research and Development Sitra, 1999a. P. 544–567.
- Lundvall B.-Å.* Technology Policy in the Learning Economy // Innovation Policy in a Global Economy / Ed. by D. Archibugi, J. Howells, J. Michie. Cambridge: Cambridge University Press, 1999b. P. 181–205.
- Lundvall B.-Å., Johnson B., Andersen E. S., Dalum B.* National systems of production, innovation and competence building // Research Policy. 2002. Vol. 31, № 2. P. 213–231. DOI: 10.1016/S0048-7333(01)00137-8.
- Maryasis D., Korovkin V.* Yozma Venture Fund: The Launch of Venture Capital Industry in Israel. Moscow: Moscow School of Management SKOLKOVO, 2017. 14 p.
- Murtha T., Lenway S.* The Idea of the State in the International Management Literature. Ann Arbor: University of Michigan, 1991. 34 p.
- Murtha T., Lenway S., Hart J.* Managing New Industry Creation: Global Knowledge Formation and Entrepreneurship in High Technology. Stanford: Stanford University Press, 2001. 315 p.
- Murtha T. P., Spencer J. W., Lenway S. A.* Moving Targets: National Industrial Strategies and Embedded Innovation in the Global Flat Panel Display Industry // Advances in Strategic Management. 1996. № 13. P. 247–281.
- Perroux F.* L'Economie du XXe siecle. Paris: Presses universitaires de France, 1961. 814 p.
- Perroux F.* A New Concept of Development: Basic Tenets. London: Routledge, 1983. 212 p.
- Reis J., Amorim M., Melão N., Matos P.* Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research // Trends and Advances in Information Systems and Technologies / Ed. by Á. Rocha, H. Adeli, L. P. Reis, S. Costanzo. Vol. 1. Cham: Springer International Publishing AG, 2018. P. 952–957. DOI: 10.1007/978-3-319-77703-0_41.
- Romer P.* Endogenous Technological Change // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98, № 5. P. 71–102.

Shafqat N., Masood A. Comparative Analysis of Various National Cyber Security Strategies // International Journal of Computer Science and Information Security. 2016. Vol. 14, № 1. P. 129–136.

Spencer J., Murtha T., Lenway S. How Governments Matter to New Industry Creation // Academy of Management Review. 2005. Vol. 30, № 2. P. 321–337.

Teoh Ch. S., Mahmood A. K. National Cyber Security Strategies for Digital Economy // Journal of Theoretical and Applied Information Technology. 2017. Vol. 95, № 23. P. 6510–6522. DOI: 10.1109/ICRIIS.2017.8002519.

Wiebe S., Macdonald R., Gabriel M. Writing the Digital Economy: A Summary of Research and Perspectives. 27 p. [Электронный ресурс]. Jan. 2010. URL: https://www.academia.edu/3179038/Writing_the_Digital_Economy_A_Summary_of_Research_and_Perspectives (дата обращения: 24.12.2018).

Информация об авторе:

Коровкин Владимир Владиславович – руководитель направления «Инновации и цифровые исследования», Московская школа управления СКОЛКОВО; 143025, Московская обл., Одинцовский р-н, Сколково, ул. Новая, 100
ORCID: 0000-0002-0068-9544
ResearcherID: V-4347-2018
Электронный адрес: Vladimir_korovkin@skolkovo.ru

Статья получена 15 ноября 2018 года

UDC 338.23(5-012)

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-151-175

NATIONAL DIGITAL ECONOMY PROGRAMS OF THE MIDDLE EAST COUNTRIES

Vladimir V. Korovkin

Moscow School of Management SKOLKOVO,

100 Novaya str., Skolkovo, 143025, Russia

ORCID: 0000-0002-0068-9544

ResearcherID: V-4347-2018

E-mail: Vladimir_korovkin@skolkovo.ru

For citation:

Korovkin, V. V. (2019), “National Digital Economy Programs of the Middle East Countries”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 151–175, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-151-175.

Introduction. Developing national digital economy strategies is becoming increasingly popular worldwide; in many cases the strategies appear to be the key documents of national strategic planning. At the same time the available documents

demonstrate a wide range of approaches to structuring the agenda, formulating the project roadmaps and even using the descriptive language.

Aims. The comparative analysis of various national digital strategies can, on the one hand, help to work out the effective approaches to constructing future documents of the kind, and, on the other hand, contribute to the study of overall process of national economic strategizing in the countries with market and partly market economies.

Methods. The paper compares national digital strategies of the Middle East countries. The region, while sharing a lot of common historic and cultural past, is currently extremely diverse in terms of economic, social and political models, this factor directly affecting the formulation of national digital strategies. The analysis is based on the theoretical foundation of the typology of relation between state and society suggested by Thomas Murtha and co-authors in the context of innovation strategies of Western economies.

Results. Three hypotheses are formulated in regard to the peculiarities of national digital strategizing in the countries with different economy structure and different political models; they are verified through content analysis.

Conclusion. The content analysis of strategic documents does not confirm the initial hypotheses, thus urging to review the Murtha's model, in particular, in relation to the role of national economic strategizing in the context of autocratic governments as compared to the governments formed on the basis of open political competition. It is stated that the digital strategy agenda has yet been very poorly internalized by those responsible for national economic strategies in the Middle East region. The larger part of documentation presents common place statements derived from business literature on the subject. The proposed sets of actions are standard and lack serious argumentation for their relevance in a concrete social and economic situation in a concrete country. Many of the strategies state the necessity to develop a national IT sector but give no grounds for this in the context of global digital economy. This may well be viewed as the inevitable drawback stemming from the initial stage of comprehending the possibilities of using digital technologies for the benefit of national economies development.

Keywords: digitalization; national digital strategy; digital economy; innovative development; state management of innovations; Middle East

References

Babkin, A., Burkal'tseva, D., Kosten', D., and Vorobiev, U. (2017), "Formation of Digital Economy in Russia: Essence, Features, Technical Normalization, Development Problems", *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, vol. 10, no. 3, pp. 9–25.

Markova, V. D. (2018), *Tsifrovaya ekonomika: uchebnik* [Digital Economy: textbook], Publishing House "INFRA-M", Moscow, Russia, doi: 10.12737/textbook_5a97ed07408159.98683294.

Maryasis, D. (2018), Formation and Development of the Innovative Economy National Model (based on Israel), Abstract of D. Sc. dissertation, World Economy, Africa Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS), Moscow, Russia.

Chubukova, S. (2017), "Strategies of Development of Information Society and Lines of Development of Laws", *Legal Informatics*, no. 2, pp. 67–72, doi: 10.21681/1994-1404-2017-2-67-72.

Aghion, P. and Howitt, P. (1992), "A Model of Growth Through Creative Destruction", *Econometrica*, vol. 60, no. 2, pp. 323–351, doi: 10.3386/w3223.

Aghion, P. and Howitt, P. (2008), *The Economics of Growth*, The MIT Press, Cambridge, London, UK.

Al-Khouri, A. M. (2012), "Emerging Markets and Digital Economy", *International Journal of Innovation in the Digital Economy*, vol. 3, no. 2, pp. 57–69, doi: 10.4018/IJIDE.2012040105.

Bukht, R. and Heeks, R. (2018), "Development Implications of Digital Economies", paper no. 6 [Online], available at: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2018/03/digital-economy-policy-diode-paper.pdf> (Accessed 24 December 2018).

Canazza, M. (2018), "The Internet as a global public good and the role of governments and multilateral organizations in global internet governance", *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, no. 19, pp. 1–18.

Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter Pub Ltd, London, UK.

Freeman, C. and Soete, L. (1997), *The Economics of Industrial Innovation*, Routledge, London, UK.

Garrity, J. (2017), "Getting Connected: The Internet and Its Role as a Global Public Good", *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 18, no. 1, pp. P. 6–8.

Gupta, K. R. (2009), *Economics of Development and Planning*, New Delhi, Atlantic Publishers, India.

Hart, J., Lenway, S. and Murtha, T. (2003), "Industry Creation and the New Geography of Innovation: The Case of Flat Panel Displays", in Kenney, M. and Florida, R. (ed.), *Locating Global Advantage: Industry Dynamics in the International Economy*, Stanford University Press, Stanford, US, pp. 175–202.

Johnson, B. H. and Lundvall, B.-Å. (2000), "Promoting Innovation Systems as a Response to the Globalising", in Cassiolato, J. E., Lastres, H. M. M. and Maciel, M. L. (ed.), *Systems of Innovation and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, pp. 141–184.

Korovkin, V. (2018). Migration for Economic Growth: Strategic Approaches. Russia's Case [Online], available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3217079 (Accessed 18 October 2018).

Lenway, S. and Murtha, T. (1994), "The State as Strategist in International Business Research", *Journal of International Business Studies*, vol. 25, no. 3, pp. 513–535.

Luijijf, E., Besseling, K. and De Graaf, P. (2013), "Nineteen National Cyber Security Strategies", *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 9, no. 1/2, doi: 10.1504/IJCIS.2013.051608.

Lundvall, B.-Å. (1999a), "Innovation Policy and Economic Theory", in Schienstock, G. and Kuusi, O. (ed.), *Transformation Towards a Learning Economy*, Finnish National Fund for Research and Development Sitra, Helsinki, Finland, pp. 544–567.

Lundvall, B.-Å. (1999b), “Technology Policy in the Learning Economy”, in Archibugi, D., Howells, J. and Michie, J. (ed.), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 181–205.

Lundvall, B.-Å. and Maskell, P. (2000), “Nation States and Economic Development: From National Systems of Production to National Systems of Knowledge Creation and Learning”, in Clark, G. L., Feldman, M. P. and Gertler, M. S. (ed.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 412–416.

Lundvall, B.-A., Johnson, B., Andersen, E. S. and Dalum, B. (2002), “National Systems of Production, Innovation and Competence Building”, *Research Policy*, vol. 31, no. 2, pp. 213–231, doi: 10.1016/S0048-7333(01)00137-8.

Maryasis, D. and Korovkin, V. (2017), *Yozma: The Launch of Venture Capital Industry in Israel*, Moscow School of Management SKOLKOVO, Moscow, Russia.

Murtha, T. and Lenway, S. (1994), *The Idea of the State in the International Management Literature*, University of Michigan, Ann Arbor, US.

Murtha, T. P., Spencer, J. W. and Lenway, S. A. (1996), “Moving Targets: National Industrial Strategies and Embedded Innovation in the Global Flat Panel Display Industry”, *Advances in Strategic Management*, no. 13, pp. 247–281.

Murtha, T., Lenway, S. and Hart, J. (2001), *Managing New Industry Creation: Global Knowledge Formation and Entrepreneurship in High Technology*, Stanford University Press, Stanford, US.

Perroux, F. (1961), *L'Economie du XXe siècle*, Presses universitaires de France, Paris, France.

Perroux, F. (1983), *A New Concept of Development: Basic Tenets*, Routledge, London, UK.

Reis, J., Amorim, M., Melão, N. and Matos, P. (2018), “Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research”, in Rocha, Á., Adeli, H., Reis, L. P. and Costanzo, S. (ed.), *Trends and Advances in Information Systems and Technologies*, Springer Publishing International Publishing AG, Cham, Switzerland, pp. 952–957, doi: 10.1007/978-3-319-77703-0_41.

Romer, P. (1990), “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, pp. 71–102.

Shafqat, N. and Masood, A. (2016), “Comparative Analysis of Various National Cyber Security Strategies”, *International Journal of Computer Science and Information Security*, vol. 14, no. 1, pp. 129–136.

Spencer, J. W., Murtha, T. P. and Lenway, S. A. (2005). “How Governments Matter to New Industry Creation”, *Academy of Management Review*, vol. 30, no. 2, pp. 321–337.

Teoh, Ch. S. and Mahmood, A. K. (2017), “National Cyber Security Strategies for Digital Economy”, *Journal of Theoretical and Applied Information Technology*, vol. 95, no. 23, pp. 6510–6522, doi: 10.1109/ICRIIS.2017.8002519.

Wiebe, S., Macdonald, R. and Gabriel, M. (2018), “Writing the Digital Economy: A Summary of Research and Perspectives” [Online], available at: https://www.academia.edu/3179038/Writing_the_Digital_Economy_A_Summary_of_Research_and_Perspectives (Accessed 24 December 2018).

Received November 15, 2018



РЕЦЕНЗИИ

УДК 316:32

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-176-183

ГРАЖДАНСКИЕ АССОЦИАЦИИ КАК ГАРАНТЫ ДЕМОКРАТИИ И НЕ ТОЛЬКО: ИСТОРИЯ АССОЦИАЦИЙ И ИХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ В ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

**(Рецензия на книгу Ш.-Л. Хоффманна «Социальное общение
и демократия: ассоциации и гражданское общество
в транснациональной перспективе, 1750-1914» / пер. с нем.
Ю. В. Корякова, Д. А. Сдвижкова. М.: Новое литературное
обозрение, 2017. 192 с.)**

В. Д. БЕДЕРСОН

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
Пермь, Россия

Для цитирования:

Бедерсон В. Д. Гражданские ассоциации как гаранты демократии и не только: история ассоциаций и их политической роли в транснациональной перспективе // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2019. Том 11, № 1. С. 176–183. DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-176-183.

В статье предлагается рецензия на книгу Штефана-Людвига Хоффманна «Социальное общение и демократия: ассоциации и гражданское общество в транснациональной перспективе, 1750-1914». Книга представляет собой обзор масштабного источникового материала и научной литературы, посвященных истории развития и политической роли гражданских ассоциаций в транснациональной перспективе более чем за 100 лет, на материалах США, Англии, Франции, Германии, Австрийской империи и Российской империи. В рецензии дается общая характеристика книги, обсуждаются ключевые разделы и аргументы автора, вопрос о месте материалов и авторских аргументов Хоффманна в научной дискуссии, посвященной гражданским ассоциациям в различных политических контекстах. Рассматриваются ключевые концептуальные положения книги и спорные или неточные вопросы в системе предлагаемой авторской аргументации. В заключение делается вывод о том, кому и в каком смысле данная книга может быть полезна для чтения.

Ключевые слова: гражданские ассоциации; гражданское общество; рецензия; демократия; автократия; политический режим

Книга сотрудника факультета истории Калифорнийского университета в Беркли Штефана-Людвига Хоффманна является проектом по обзору масштабного источникового материала и научной литературы, посвященных истории развития и политической роли гражданских ассоциаций в транснациональной перспективе. Хоффманн пишет о трансформации гражданских ассоциаций в исторический промежуток более 100 лет – от эпохи Просвещения до Первой Мировой войны в США, Англии, Франции, Германии, Австрийской империи и Российской империи.

Редкое научное исследование, посвященное гражданскому обществу, может обойтись без того, чтобы начать разворачивание аргументов без упоминания Алексиса де Токвиля (например: Hsu, 2010; Ziegler, 2010; Spires, 2011; Wischermann et al., 2018; Doyle, 2017; LeVan, 2011; Lagerkvist, 2015; Kwon et al., 2013). Хоффманн тоже начинает с Токвиля, но особенность его работы именно в том, что логика Токвиля проблематизируется не столько в прямолинейном ключе «гражданские ассоциации = демократия», сколько в более сложном динамическом контексте. Хоффманн начинает монографию с интересного исторического парадокса: почему французский аристократ, чья семья пострадала от Французской революции, стал автором одной из идей демократизации, становления демократии через гражданское участие? Поиск ответа на этот вопрос для Хоффманна – это повод обратиться к истории развития гражданских ассоциаций и их значению для политических трансформаций в длительной исторической перспективе. Аргумент Токвиля и авторитетность его идей Хоффманн объясняет тем, что французского философа можно считать большим сторонником демократии, социального общения и объединения граждан для этого общения, что должно служить источником некоторого баланса, оберегающего от крайностей революции и абсолютизма. Социальное общение, которое практикуют люди, участвуя в гражданских ассоциациях, является залогом самостоятельности граждан и их независимости от государства, что должно быть также залогом от радикализации, чтобы не просто манифестировать демократию, но «наполнять ее жизнью» (с. 9).

Аналитическая логика Хоффманна может быть схематически выражена следующим образом: социальное общение – гражданские ассоциации – гражданское общество – демократия. Обращаясь к историческому кросснациональному материалу, Хоффманн стремится проследить, как менялись внутреннее предназначение и политическая роль гражданских ассоциаций, почему они стали восприниматься как основа демократических преобразований.

Пожалуй, главное достоинство книги именно в масштабном кросс-темпоральном и кросс-национальном обзоре генезиса политического института – гражданских ассоциаций, чему посвящен второй раздел монографии. Хоффманн выделяет четыре этапа развития гражданских ассоциаций с конца XVIII века до Первой Мировой войны.

Первый этап – это клубы эпохи Просвещения. Хоффманн указывает, что объединения граждан появились значительно раньше – во времена средневековых цехов, но собрание свободных граждан вне профессионального признака – это, безусловно, продукт просвещенческой секуляризации человека и политики. Хоффманн говорит, что в качестве феномена социаль-

ное общение появляется именно в это время, и в это же время оно получает транснациональное воплощение: «от Бостона до Санкт-Петербурга» (с. 23). Социальное общение было источником новой идентичности для людей, оно помогало перейти домодерные границы социальной стратификации.

Ассоциации этой эпохи представляли собой эксклюзивные клубы, доступ в которые был органичен и имущественными причинами, и моральными. Наличие морального проекта переустройства мира, собственно, и отличает объединения этого времени от других. При этом моральные проекты клубов эпохи Просвещения нельзя назвать чисто политическими, это были мировоззренческие проекты по изменению человека и общества с позиций справедливости, свободы, секуляризованной морали. Типичным и главным по глубине и широте охвата клубом такого рода стало масонство, которое не только предложило целостную мировоззренческую модель, но и стало технической платформой для трансграничного объединения.

Хоффманн отмечает, что масонские ложи и возникающие в конце XVIII – начале XIX веков кабинеты или общества чтения, несмотря на эксклюзивность, стали локомотивами возникновения феномена социального общения внутри тела государства Старого режима. В этих ассоциациях отработывались демократические практики – свобода нормативного творчества (создание уставов), определение механизма членства, проговаривание и согласование интересов, выработка консенсусного мнения, которые при этом сопровождались обсуждением актуальных проблем, что стало основой их будущей политизации.

Второй этап – первая половина XIX века, до волны революций в Европе 1848–1849 годов. Это время массового распространения клубов, масонские ложи и общества чтения дополняются новыми форматами социального общения – кафе и кружками, которые добавляют ассоциациям этого времени роль мест социально приемлемых развлечений современных буржуазных мужчин. Клубы и общества на этом этапе принципиально еще не допускают женщин, клубное пространство воспринимается как свободное «не только от государства, но и от семьи» (с. 53). Очевидно, это, в дальнейшем параллельно с постепенной женской эмансипацией, станет источником формирования публичной политики и закрепит за гражданскими ассоциациями образ ее гаранта.

Хоффманн отмечает, что, несмотря на то, что в это время ассоциации разных форматов распространяются широко и образуют сети «ассоциаций локального общества», они продолжают оставаться эксклюзивными в социально-политическом смысле. Хоффманн пишет, что ассоциации выполнили задачу нивелирования старых границ к верхнему классу, но создали новые границы к нижнему, что, впрочем, не отменяет стремления членов ассоциаций к коллективной рефлексии проблем изменяющегося общества и обсуждения проектов его преобразования. Интересно, что размытие границы «наверх» стало одной из причин того, что ассоциации приобрели роль источника социального капитала для потенциальной карьеры в политике или бюрократии того времени.

Третий этап – вторая половина XIX века, 1860–1870-е годы. Время значительной трансформации политического значения ассоциаций в контексте двух мощных движений европейских империй того времени – национализма

и социализма. Хоффманн пишет, что ассоциации, в первую очередь певческие и особенно гимнастические клубы, сыграли огромную роль в конструировании наций. Он приводит пример гимнастического клуба «Сокол», который появился в Праге в 1862 году и изначально выполнял роль, свойственную предыдущим этапам, – «общественного и нравственного воспитания мещанина» (с. 77), но уже вскоре миссия смещается в сторону эгалитарного патриотизма, и сокольские общества становятся из австрийских – чешскими, интенсивно распространяя свое территориальное представительство в виде филиалов.

Одновременно с этим на данном этапе происходит классовая эмансипация ассоциаций, доступность ассоциаций как формы социального общения стирает теперь границы «снизу», делая возможным обсуждение политики самыми широкими социальными слоями. Хоффманн отмечает также, что ассоциации любых форматов и политических ориентаций имели в основе отработку навыков партиципации: социальное общение уже требовало воплощения в совместных индивидуально осмысленных действиях и акциях. Мы пока не можем назвать это гражданским участием, но именно этим в дальнейшем Роберт Патнэм и коллеги (Putnam et al., 1994) назовут краеугольный камень своей работы об эффективности управления и устойчивости демократии на севере Италии: участие в деятельности обществ и клубов, где нарабатываются навыки гражданской ответственности и участия.

Четвертый этап – конец XIX века до Первой мировой войны. На этом этапе, пишет Хоффманн, ассоциации переживают социально-тематическую диверсификацию и либерализацию; форматов и платформ для объединения в общества становится разнообразно много: от досуговых до благотворительных, от монархических до республиканских, от социал-демократических до националистических, от религиозных до обществ поддержки науки, от локальных до транснациональных.

Хоффманн отмечает интересную и важную черту этого этапа развития политической роли гражданских ассоциаций: к концу XIX века распространение и влияние ассоциаций на социальную жизнь в национальных государствах стало таково, что они стали в определенной степени «оспаривать у государства право выражать интересы подданных» (с. 111). Однако не только гражданские ассоциации в эту эпоху претендуют на выражение политических интересов социальных групп. Конкуренцию гражданским ассоциациям составляют ассоциации политические – политические партии, которые, как можем утверждать, в этой конкуренции в известной мере побеждают, становясь к началу XX века ключевым политическим механизмом парламентских республик и монархий, а также ключевым механизмом массовой политической мобилизации. В этом Хоффманн обнаруживает кризис гражданских ассоциаций, который затмевается началом Первой мировой войны.

В эпилоге автор обсуждает пятый этап – 1920-1930 годы, и здесь Хоффманн говорит о важном повороте в части политического значения гражданских ассоциаций: на протяжении XIX века они выступали в качестве сопровождения, а иногда локомотива процессов демократизации и эмансипации, но, как называет это автор, «эпоха крайностей» обнаруживает то, что ассоциации характеризует политическая амбивалентность. С одной стороны,

гражданские ассоциации, как и партии, приобретают характер массовых и это становится одним из эффективных ответов на вызовы экономического кризиса конца 1920-х годов. С другой стороны, в это время антидемократические организации используют ассоциации в качестве спутников и опоры для достижения политического успеха. Хоффманн приводит в качестве примера нацистскую партию, которая ставила своей целью в 1920-е годы «укорениться в среде немецких союзов» (с. 118). Хоффманн делает важный вывод для всей современной научной дискуссии о политической роли гражданских ассоциаций: «немецкий пример показывает, что и при демократии с плотной и разветвленной сетью ассоциаций ее враги также могут организовываться в союзы, чтобы способствовать разрушению этой демократии» (с. 118).

Современная научная литература, посвященная гражданскому обществу в контексте политических процессов и институтов, широко обсуждает вопрос о роли и месте гражданских ассоциаций в недемократических режимах. Главным в современных исследованиях, как правило, является вопрос, почему воспринимаемые как институты демократии, гражданские ассоциации, существуют в условиях автократий? Исследователи отмечают, что гражданское общество необходимо автократиям в качестве фасада демократии, а также инструмента получения международной ресурсной помощи (Lorch and Bunk, 2016; Lewis, 2013; Heydemann and Leenders, 2013). Кроме этого, гражданские ассоциации являются инструментами плохо работающей в авторитарном режиме обратной связи с населением (Lorch and Bunk, 2016), инструментом выполнения социальных обязательств государства, оказания услуг населению (Hsu, 2010, Kawakibi, 2013), инструментом управления протестными настроениями граждан (Richter and Hatch, 2013; Huang, 2018), инструментом эффективной нейтрализации оппозиции (Giersdorf and Croissant, 2011) и, наконец, кооптации независимых гражданских ассоциаций в структуры авторитарного порядка (Wischermann et al., 2018; Doyle, 2017).

Исследование Хоффманна дополняет эту научную дискуссию глубоким историческим материалом, который показывает, как исторически складывался институт гражданских ассоциаций и как менялась их роль в формировании политики в то или иное время: автор показал, что в эпоху Просвещения ассоциации были недемократичны по доступу к ним, но вырабатывали проекты социальной эмансипации и гуманистической политической трансформации; затем ассоциации демократизируются и политизируются вместе с политическим контекстом, формируя социальную базу для масштабных политических преобразований. К межвоенной эпохе они приобретают черты политического института, который сам по себе не обладает качествами «правильности» или «неправильности», но может быть использован политическими режимами и элитами для формирования соответствующего политического порядка. Это говорит о том, что исторический материал дополняет научный массив дискуссии о политической роли гражданских ассоциаций не только в подтверждение демократической природы и триггера демократизации, но и в качестве более интересного аргумента в пользу сложности и дуальности природы института гражданских ассоциаций.

Хоффманн точно оперирует историческим материалом, однако в части концептуального аппарата существует некоторая неясность. Так, например,

автор не поясняет, в каком значении употребляется им термин «социальное общение»: в традиции социального капитала, где общение представляет собой механизм формирования актива, или, например, в традиции идей Ханны Арендт и Юргена Хабермаса, где общение есть мера политического и основа публичной сферы, или в конструктивистском ключе, где общение есть практика воспроизводства социального порядка. Логика Хоффманна может быть интерпретирована любым из этих подходов, поэтому и возникает аналитическая недоговоренность.

Автор поднимает вопрос о политической роли гражданских ассоциаций в истории, но, пожалуй, только на основании формального критерия – роста числа ассоциаций и расширения их тематики, но вне поля рассмотрения Хоффманна остаются вопросы о трансформации социальной роли ассоциаций как обществ для агрегирования усилий для помощи нуждающимся, хотя это одна из опций гражданских ассоциаций, которую с удовольствием используют политики в своих целях. Также автор не говорит подробно о механизмах влияния ассоциаций на политическую трансформацию: идет ли речь о кадровом обмене, влиянии в качестве субститута для парламентской демократии или, например, о механизме артикуляции интересов социальных групп и конвенционального доведения их до масштаба политической системы.

Подводя итог, необходимо сказать, что книга Штефана-Людвига Хоффманна, безусловно, заслуживает внимания профессионального сообщества, может быть интересна как тем, кто занимается социальной историей нового времени, так и исследователям политических институтов в качестве широкого контекстуального материала о политической роли гражданских ассоциаций в процессах трансформации и формирования условий стабильности политических режимов различных типов.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-311-00075 «Социально ориентированные НКО и региональные органы власти России: модели эффективного взаимодействия для оказания социальных услуг населению».

Библиографический список / References

Giersdorf, S. and Croissant, A. (2011), "Civil society and competitive authoritarianism in Malaysia", *Journal of Civil Society*, vol. 7, no.1, pp. 1–21, doi: 10.1080/17448689.2011.553401.

Heydemann, S. and Leenders, R. (ed.) (2013), *Middle East authoritarianisms: governance, contestation, and regime resilience in Syria and Iran*, Stanford University Press, Stanford, US.

Hsu, C. (2010), "Beyond civil society: An organizational perspective on state–NGO relations in the People's Republic of China", *Journal of Civil Society*, vol. 6, no. 3, pp. 259–277, doi: 10.1080/17448689.2010.528949.

Huang, V. G. (2018), "Floating control: examining factors affecting the management of the civil society sector in authoritarian China", *Social Movement Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 1–15, doi: 10.1080/14742837.2018.1460264.

Kawakibi, S. (2013), "The paradox of government-organized civil activism in Syria", in Aarts, P. and Cavatorta, F. (ed.), *Civil society in Syria and Iran: Activism in Authoritarian Contexts*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 169–187.

Kwon, S. W., Heflin, C., and Ruef, M. (2013), "Community social capital and entrepreneurship", *American Sociological Review*, vol. 78, no. 6, pp. 980–1008, doi: 10.1177/0003122413506440.

LeVan, A. C. (2011), "Questioning Tocqueville in Africa: continuity and change in civil society during Nigeria's democratization", *Democratization*, vol. 18, no. 1, pp. 135–159, doi: 10.1080/13510347.2011.532622.

Lewis, D. (2013), "Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse", *Journal of Civil Society*, vol. 9, no. 3, pp. 325–340, doi: 10.1080/17448689.2013.818767.

Lorch, J. and Bunk, B. (2017), "Using Civil Society as an Authoritarian Legitimation Strategy: Algeria and Mozambique in Comparative Perspective", *Democratization*, vol. 24, no. 6, pp. 987–1005, doi: 10.1080/13510347.2016.1256285.

Richter, J., and Hatch, W.F. (2013), "Organizing Civil Society in Russia and China: a Comparative Approach", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 26, no. 4, pp. 323–347.

Putnam, R. D., Leonardi, R., and Nanetti, R. Y. (1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, US.

Wischermann, J., Bunk, B., Köllner, P., and Lorch, J. (2018), "Do Associations Support Authoritarian Rule? Evidence from Algeria, Mozambique, and Vietnam", *Journal of Civil Society*, vol. 14, no. 2, pp. 1–21, doi: 10.1080/17448689.2018.1464707.

Ziegler, C. E. (2010), "Civil Society, Political Stability, and State Power in Central Asia: Cooperation and Contestation", *Democratization*, vol. 17, no. 5, pp. 795–825, doi: 10.1080/13510347.2010.501172.

Информация об авторе

Бедерсон Всеволод Дмитриевич – канд. полит. наук, научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», доцент кафедры политических наук ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID 0000-0002-8532-0032

ResearcherID: P-6817-2017

Электронный адрес: vsbederson@gmail.com

Статья получена 2 ноября 2018 года

UDC 316:32

DOI: 10.17072/2218-9173-2019-1-176-183

**CIVIC ASSOCIATIONS AS GUARANTORS OF DEMOCRACY
AND MORE: THE HISTORY OF ASSOCIATIONS
AND THEIR POLITICAL ROLE
IN THE TRANSNATIONAL PERSPECTIVE**
(Review of the book by Stefan-Ludwig Hoffmann “Social
Communication and Democracy in a Transnational Perspective,
1750-1914” / Translated by Yu. V. Koryakov, D. A. Sdvizhkov.
Moscow, “Novoe literaturnoe obozrenie”, 2017. 192 pages)

Vsevolod D. Bederson

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

ORCID: 0000-0002-8532-0032

ResearcherID: P-6817-2017

E-mail: vsbederson@gmail.com

For citation:

Bederson, V. D. (2019), “Civil Associations as Guarantors of Democracy and More: the History of Associations and Their Political Role in the Transnational Perspective”, *Ars Administrandi*, vol. 11, no. 1, pp. 176–183, doi: 10.17072/2218-9173-2019-1-176-183.

Abstract. The article offers a review of the book “Social Communication and Democracy: Associations and Civil Society in a Transnational Perspective, 1750–1914” by Stefan-Ludwig Hoffmann. The book gives an overview of large-scale sources and research on the history of development and the political role of civic associations in a transnational perspective for over 100 years, using the materials from the USA, England, France, Germany, the Austrian Empire and the Russian Empire. The review provides a general description of the book, focuses on its key sections and arguments of the author, as well as the place of materials and Hoffmann’s arguments in the scientific discourse on civic associations in various political contexts. The key conceptual issues of the book, the controversial or inaccurate points in the system of the author’s argument are discussed. The review concludes by an observation about who and in what sense the book can be useful for.

Keywords: civil associations; civil society; review; democracy; autocracy; political regime

ACKNOWLEDGEMENTS

The research has been funded by the grant issued by the Russian Foundation for Fundamental Research, project no. 18-311-00075 “Socially-oriented NGOs and Russian regional authorities: effective interaction models in social services”.

Received November 2, 2018

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2019. Т. 11, № 1 (1–183)

Редактор *Л. В. Хлебникова*

Корректоры *О.В. Сивинцева, И. Р. Саматов*

Компьютерная верстка *Р. И. Березина, Н. С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 29.03.2019. Формат 70х100 1/16

Усл. печ. л. 15,44. Тираж 500 экз. Заказ № 155 562

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)

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

Кафедра государственного и муниципального управления

Тел. (342) 2396689

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