

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

**Политическая
наука 3** *2022*

POLITICAL SCIENCE (RU)

Москва
2022

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт научной информации по общественным наукам РАН

Редакционная коллегия

Е.Ю. Мелешкина – д-р полит. наук, *главный редактор*, заведующая отделом политической науки ИНИОН РАН; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Г. Вольман** – д-р юрид. наук, профессор Университета им. Гумбольдта (Германия); **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, заместитель директора, руководитель Центра социальных научно-информационных исследований ИНИОН РАН; **О.И. Зазнаев** – д-р юрид. наук, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **О.Ю. Малинова** – д-р филос. наук, *заместитель главного редактора*, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН; **Ю.С. Пивоваров** – академик РАН, научный руководитель ИНИОН РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник ИНИОН РАН; **А.И. Соловьев** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ж. Фаварель-Гарриз** – PhD (Pol. Sci.), ведущий научный сотрудник Центра международных исследований (CNRS) (Франция); **Цуй Вэнь И** – PhD (International Politics), профессор Ляонинского университета (Китай); **П. Чейстри** – PhD (Pol. Sci.), профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Редакция журнала

Главный редактор: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*

Заместитель главного редактора: д-р филос. наук *О.Ю. Малинова*

Ответственный секретарь: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Научные редакторы: д-р полит. наук *А.И. Соловьев*, д-р филос. наук *Л.В. Сморгунов*

Литературный редактор: канд. полит. наук *О.А. Толпигина*

Технические редакторы: канд. филос. наук *В.Л. Силаева*, *П.С. Копылова*

Издание рекомендовано **Высшей аттестационной комиссией** Министерства образования и науки Российской Федерации и включено в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» по политологии.

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.
ISSN 1998-1775 **DOI: 10.31249/poln/2022.03.00**

POLITICAL SCIENCE (RU)

Political science (RU) is one of the key Russian periodicals dedicated to the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers. The journal is quarterly **published by the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences** (INION RAN) and with the assistance of the **Russian Political Science Association** (RAPN).

The journal always pays attention to the actual situation in the political science in general and its trends, as well as to the overview and analysis of up-to-date scientific achievements. Articles and other materials dedicated to the methodology are featured in the journal. Informational and research & information sources (abstract reviews, synopses, book reviews, etc.), materials from other periodicals and results obtained by various think tanks and institutes are always published in **Political science (RU)**.

Political science (RU) is included in the list of the academic journals recommended by the **High Certification Commission** (VAK) of the Ministry of Education and Science of Russian Federation. The journal is also in the list of the **Russian Science Citation Index** database of the **Web of Science** platform.

Editorial Board

Editor-in-Chief – Elena MELESHKINA, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of Political Science Department, INION RAN (Moscow, Russia); **Deputy Editor-in-Chief – Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Executive secretary – Ilya POMIGUEV**, Cand.

Sci. (Pol. Sci.), research fellow, INION RAN (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION RAN (Moscow, Russia); **Hellmut WOLLMANN**, Dr. Sci. (Law), Prof., Humboldt-Universität zu Berlin (Berlin, Germany); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), deputy director, INION RAN (Moscow, Russia); **Oleg ZAZNAEV**, Dr. Sci. (Law), Prof., Head of Political Science Department, Kazan Federal University (Kazan, Russia); **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Yuriy PIVOVAROV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Supervisor, INION RAN (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**, PhD in political science, Senior research fellow, CNRS, CERI (Paris, France); **Qu WENYI**, PhD in International Politics, Prof., School of International Studies, Liaoning University (Shenyang, China); **Paul CHAISTY**, PhD, Prof., University of Oxford (Oxford, United Kingdom).

**ТЕМА НОМЕРА:
ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА****СОДЕРЖАНИЕ**

Представляем номер	9
--------------------------	---

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Пушкиарева Г.В. Ценностное измерение публичной политики.....	15
Глухова А.В. Новые кризисы, социальные размежевания, дискурсивные конфликты и проблема общественного единства в XXI веке	36
Соловьев А.И. Латентный функционал публичной политики.....	57
Сунгurov A.YU. Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований	80

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Сморгунов Л.В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой	100
Борищевский Г.А. Аксиологическая функция пресс-конференций президента в публичной политике современной России	122
Мирошниченко И.В., Морозова Е.В. Публичная политика как пространство конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий	144
Журавлева Т.А. Политические стратегии развития города: кризис видения	164

РАКУРСЫ

<i>Шестопал Е.Б.</i> Влияние психологического состояния российского общества на публичную политику	181
<i>Парма Р.В.</i> Влияние государственной политики ограничений в период «первой волны» пандемии COVID-19 на общественные настроения российских граждан.....	203
<i>Телин К.О.</i> Кризис как потребность: встроенные парадоксы российского официального дискурса.....	232
<i>Цибулина А.Н., Кавешников Н.Ю.</i> Динамика законотворческого процесса в области Единого внутреннего рынка Европейского союза.....	256

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

<i>Салимов Д.М.</i> Политика поддержания мира как легитимного порядка в современном Таджикистане: идеи, механизмы и институты реализации	276
<i>Аркадов Д.А.</i> Проблемы электронного гражданского участия в публичной политике города: случай Санкт-Петербурга.....	296

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

<i>Соколов А.В.</i> Осмысление трансформации государства в условиях противоречий начала XXI века (Рецензия)	317
<i>Игнатьева О.А.</i> Будущее за нами: взгляд учащейся молодежи и власти на будущее страны (Рецензия)	325

CONTENTS

Introducing the issue	9
-----------------------------	---

STATE OF THE DISCIPLINE

<i>Pushkareva G.V.</i> Value measuring public police.....	15
<i>Glukhova A.V.</i> New crises, social differences, discourse of conflict and public unity in the XXI century	36
<i>Solovyev A.I.</i> Latent functionality of Public Policy.....	57
<i>Sungurov A. Yu.</i> Public policy: development of world and Russian research of public policy.....	80

IDEAS AND PRACTICE

<i>Smorgunov L.V.</i> Modern trends in public administration: from new public management to governance of public policy	100
<i>Borshchevskiy G.A.</i> The axiological function of the president's press conferences in the public policy of Russia.....	122
<i>Miroshnichenko I.V., Morozova E.V.</i> Public policy as a space for converting intangible resources into factors of territorial development.....	144
<i>Zhuravleva T.A.</i> Political strategies of urban development: the crisis of vision	164

PROSPECTS

<i>Shestopal E.B.</i> The psychological influence of Russian society on the public policy	181
<i>Parma R.V.</i> The impact of the state policy of restrictions during the “first wave” of the covid-19 pandemic on public moods of Russian citizens	203
<i>Telin K.O.</i> Crisis as a need: embedded paradoxes of Russian official discourse	232
<i>Tsibulina A.N., Kaveshnikov N.Y.</i> Dynamics of Decision-Making in the Area of the Single Market of the European Union	256

FIRST DEGREE

<i>Salimov D.M.</i> The policy of maintaining peace as a legitimate order in modern Tajikistan: ideas, mechanisms and institutions for implementation	276
<i>Arkatov D.A.</i> E-participation issues in urban public policy: the case of St. Petersburg	296

FROM THE BOOKSHELF

<i>Sokolov A.V.</i> Comprehension of the state transformation in the conditions of contradictions of the beginning of the XXI century (Review)	317
<i>Ignatjeva O.A.</i> The future is ours: the view of student youth and authorities on the future of the country (Review)	325

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Данный выпуск журнала посвящен публичной политике. Он формировался с учетом необходимости привлечения внимания читателя к данной субтрасли политической науки, которая получила значимую организационную поддержку в нашей стране в 2021–2022 гг. как самостоятельное образовательное направление и в качестве научной специальности «государственное управление и отраслевые политики». Публичная политика (Public Policy) как самостоятельная отрасль науки определилась в начале 1950-х годов, а в качестве направления образования – в 1960-х годах. В настоящее время образовательные программы по публичной политике осуществляются во всех крупнейших вузах мира. По данным Международного образовательного портала¹, в мире реализуются 320 бакалаврских, 606 магистерских и 71 аспирантская программа в области публичной политики. Крупнейшие вузы различных стран имеют подобные программы. В России публичная политика как самостоятельное направление образования осуществляется с 2012 г., а в 2015 г. был принят самостоятельный Федеральный государственный образовательный стандарт по направлению «Публичная политика и социальные науки (бакалавриат)».

Многие понимают публичную политику как публичность политического процесса, связанного с борьбой за завоевание политической власти или предъявлением требований к политической системе (революции, восстания, выборы, демонстрации, митинги и др.). Конечно, такое понимание правомерно, если не брать в расчет различие терминов *politics* и *policy* в зарубежных исследованиях.

¹ Education choice transparent, globally // Studyportals. – Mode of access: <https://studyportals.com/> (accessed: 09.06.2022).

Часто эти два термина сравнивают с polity (полития). Последний термин выражает устройство публичной власти. Politics (политика) есть организация политической власти и борьба за нее.

Policy (политика) есть процесс определения и реализации стратегии решения общественных проблем. Этимологически данный термин имеет связь с древнегреческим понятием *politeia* (государство, управление, правительство, гражданство), латинским *politia* (государство, гражданская администрация), со старофранцузским *policie* (гражданская администрация). В качестве плана действий, способа управления эти термины используются с конца XIV в. Начало использования термина *policy* связывают с концом XV в., когда им обозначалось благоразумие, или мудрость в управлении делами.

В настоящее время публичная политика является весьма развитой отраслью знания, имеющей своих специалистов, журналы, учебники и монографии, центры и программы. С 2014 г. существует Международная ассоциация публичной политики (International Public Policy Association – IPPA). Собирая этот выпуск журнала, мы ставили перед собой задачи, с одной стороны, стимулировать исследования в этой отрасли в России, с другой – показать некоторые направления исследований, которые не только фиксировали бы ряд теоретических и практических проблем публичной политики, но и формировали пространство дальнейших исследований по данному направлению в стране. Несколько тем и направлений в связи с этим следует особо выделить.

Первый блок статей относится к исследованиям ценностного содержания политики и управления, на которое обращают особое внимание современные политики и руководители государств. Современное обращение к культуре и ценностной проблематике оказалось знаковым не только с точки зрения признания значимости культуры («аксиологический поворот»), но и как намерение вычленить ее влияние в ряду прочих детерминант политического процесса. В связи с этим статья *Пушкиревой Г.В.* «Ценностное измерение публичной политики» раскрывает противоречивый методологический фундамент, который повлиял на неоднозначную интерпретацию понятия «публичная ценность» в публичной политике: как особого вида стоимости производимых в публичном пространстве общественных благ, как консенсусных суждений о желаемых способах организации общественной жизни и в качестве

отношения людей к внешним социальным объектам, складывающегося в ходе удовлетворения ими своих базовых потребностей. Такой плюрализм научной интерпретации создает трудности в создании универсального способа ценностного измерения публичной политики, поскольку каждая теоретическая модель предполагает свои способы операционализации основных понятий и разноречивый набор индикаторов.

В свою очередь в статье *Борщевского Г.А.* «Аксиологическая функция пресс-конференций президента в публичной политике современной России» проблема ценностей рассматривается в качестве инструментария анализа суждений на пресс-конференциях Президента РФ в публичной политике России. Используя методы кросс-культурных исследований ценностей, контент-анализ, кластеризацию и картирование, анализ вторичных социологических данных, анализ макроэкономической статистики, корреляционный анализ, автор демонстрирует противоречивые тенденции в ценностном измерении современного публичного дискурса.

Глухова А.В. в статье «Новые кризисы, социальные размежевания, дискурсивные конфликты и проблема общественного единства в XXI веке» ставит ценностную проблематику в широкий контекст современного состояния российского общества в аспекте необходимости общественного единства. Особую опасность исследователь видит в новых феноменах морализации политики, политизации науки и общественной поляризации, выступающих в качестве факторов риска в эпоху неопределенности, неуверенности и беспокойства.

Дискурсной проблематике ценностей посвящена статья *Телина К.О.* «Кризис как потребность: встроенные парадоксы российского официального дискурса». Рассматривая использование терминов «кризис» и «стабильность» в официальном дискурсе, автор пытается показать их ценностное содержание для легитимации власти, с одной стороны, а с другой – для деполитизации общества.

Статья *Шестopal Е.Б.* «Влияние психологического состояния российского общества на публичную политику» выявляет две группы характеристик психологического состояния общества: первая, которая способствует выполнению обществом своей роли в публичной политике, и вторая – возросший за период пандемии негативный эмоциональный фон, политическую пассивность,

индифферентность, отсутствие политического интереса, которые представляют не меньшую угрозу для стабильности, чем агрессивность, протест и возмущение. Противоречивое взаимодействие этих тенденций оказывает влияние на политическую мобилизацию.

Второй блок статей, публикуемых в журнале, посвящен как современному состоянию публичной политики в России, так и некоторым актуальным тенденциям ее концептуального развития. В материале *Сунгрова А.Ю.* «Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований» анализируется состояние научной отрасли публичной политики в России и за рубежом. Автор фиксирует содержательное различие терминов, относящихся к данной сфере и используемых в различных национальных средах. Читатель найдет здесь также материал о тенденциях и перспективах данной отрасли научного знания.

Соловьев А.И. в статье «Латентный функционал публичной политики» обращает внимание на скрытые механизмы принятия политических решений, которые трансформируют пространство публичной политики и формируют более сложную картину организации государственной жизни. В своем предметном выражении латентный функционал публичной политики формируется в рамках трех складывающихся в государстве социальных арен: в зонах оспаривания властных диспозиций Центра, принятия государственных решений и организации массового дискурса. Конкретные формы решения этих скрытых задач в конечном счете обусловлены характером правящего режима и уровнем гражданской активности населения, его политическими компетенциями и способностями использовать институциональные возможности для контроля за правящими кругами.

В статье *Сморгунова Л.В.* «Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой» анализируется динамика постменеджериального развития публичного управления и подчеркивается, что такие тенденции как усиление системности взаимосвязи политики и управления, подвижный механизм внедрения публичных решений, ориентация государственной службы на реализацию политических целей и др. свидетельствуют о новом этапе публичного управления, который концептуально можно описать термином «управление публичной политикой».

Третий блок статей посвящен современной публичной политике. Демонстрируется ряд направлений и механизмов, определяемых спецификой национального, регионального и местного развития. В этом отношении журнал содержит материалы, описывающие эти специфические особенности. Так, *Мирошниченко И.В.* и *Морозова Е.В.* в статье «Публичная политика как пространство конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий», исследовав Краснодарский край, показали структуру таких нематериальных ресурсов, как институты развития, кадровый потенциал, региональная и локальная идентичности для развития территориальной публичной политики. Неэкономические ресурсы инновационного развития государства в целом и его отдельных территорий связаны с производством постматериальных ценностей (творчество, доступность и динамика информационного обмена, гражданская активность, идея общественного блага), которые трансформируют характер публичных взаимодействий различных акторов.

Парма Р.В. в статье «Влияние государственной политики ограничений в период “первой волны” пандемии COVID-19 на общественные настроения российских граждан» раскрывает динамику отношения российских граждан к пандемии COVID-19 и государственной политике по ее преодолению. Используя социологические данные ряда стран и России, автор исследует динамику изменений общественных настроений и реакции граждан на предпринимаемые государством меры. Для определения динамики общественного мнения в статье используются метод ивент-анализа действий власти, киберметрический анализ информационных потоков и контент-анализ социологических исследований общественного мнения.

Статья *Журавлевой Т.А.* «Политические стратегии развития города: кризис видения» освещает проблемы стратегического видения развития современных городов на основе дискурса публичной политики в пространственном и социально-экономическом контекстах; описывает три модели вовлечения субъектов стратегирования в процесс определения видения развития города с оценкой влияния каждого из участников на финальный результат.

Цибулина А.Н. и *Кавешников Н.Ю.* представили аналитический материал по теме «Динамика законотворческого процесса в области Единого внутреннего рынка Европейского союза». В нем

они анализируют факторы, оказывающие влияние на скорость принятия законодательных актов, регулирующих функционирование Единого внутреннего рынка ЕС. Используя методы пространственного анализа и модели Кокса, авторы определяют факторы ускорения или замедления законотворческого процесса. На скорость принятия решений оказывают влияние тип и сложность законодательного акта, а также институционально-нормативная база, определяющая порядок принятия решений.

Салимов Д.М. в статье «Политика поддержания мира как легитимного порядка в современном Таджикистане: идеи, механизмы и институты реализации» раскрывает роль СМИ как институтов публичной политики, поддерживающих стабильность и легитимный порядок в этой послевоенной республике на фоне существующих в обществе противоположных представлений о мире и перспективах будущего развития.

В статье *Д.А. Аркадова* на основе теоретических и эмпирических материалов описываются проблемы внедрения и функционирования современных каналов электронного участия граждан в политико-управленческом процессе Санкт-Петербурга. В этом контексте обосновывается потребность в усилении нормативно-правового регулирования применения цифровых механизмов соучастия, структурной оптимизации и технической перестройке системы городского управления.

Завершают номер две рецензии на значимые книги в области изучения публичной политики, посвященные государству в политической науке и социальной реальности XXI в., а также образу будущего России глазами молодежи.

Публичная наука как отрасль знания и предмет преподавания в высшей школе характеризуется значительным интересом к объединению стратегии моделирования политических процессов со сравнительным изучением публичной политики в различных странах и регионах. В какой-то мере в данном номере журнала нам удалось объединить эти две тенденции. И если читатель найдет здесь интересные сюжеты и вопросы, то дело развития интереса к данной проблематике можно считать продолженным.

Сморгунов Л.В.,
Соловьев А.И.

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Г.В. ПУШКАРЕВА*

ЦЕННОСТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. В статье рассматривается становление теории публичных ценностей, определяются ее возможности и ограничения в создании валидного инструмента ценностного измерения решений, принимаемых в публичном пространстве. Запрос на такой инструмент формировался как со стороны структур гражданского общества, опасающихся подмены реальных интересов граждан интересами элитарных слоев, так и со стороны государственных органов, стремящихся просчитать реакцию общества на управлеченческие инициативы. Теория публичных ценностей возникает на противоречивом методологическом фундаменте, что прежде всего отразилось на неоднозначной интерпретации самого понятия «публичная ценность»: во-первых, как особого вида стоимости производимых в публичном пространстве общественных благ, во-вторых, как консенсусных суждений о желаемых способах организации общественной жизни, в-третьих, как отношения людей к внешним социальным объектам, складывающегося в ходе удовлетворения своих базовых потребностей. Плюрализм научной интерпретации создает трудности в создании универсального способа ценностного измерения публичной политики, поскольку каждая теоретическая модель предполагает свои способы операционализации основных понятий и разноречивый набор индикаторов. Рассматриваются две методики измерения публичной ценности принимаемых решений: «картирование публичных ценностей» (PVM – public value mapping) и «оценочная карта публичной ценности» (PVSC – the public

* Пушкарева Галина Викторовна, доктор политических наук, профессор факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: gypush@mail.ru

value scorecard). Различия между этими методиками обусловлены исходными методологическими принципами, определяющими предметную направленность применяемых исследовательских процедур. В первом случае речь идет об установлении степени соответствия принимаемых решений консенсусным публичным ценностям, во втором – о выявлении субъективного отношения граждан к конкретным публичным решениям. Отмечается, что в научном сообществе активный поиск критерии оценки публичной ценности государственных решений сопровождается сдержаным оптимизмом. Признается, что специалистам легчеается определение публичной ценности конкретного решения, но попытки создания универсального инструментария являются более чем скромными.

Ключевые слова: ценности; публичные ценности; теория публичных ценностей; измерение публичной ценности; публичная политика; публичные решения.

Для цитирования: Пушкирева Г.В. Ценностное измерение публичной политики // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 15–35. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.01>

Когда в 1995 г. вышла книга М. Мура «Создание публичной ценности» [Moore, 1995], вряд ли кто предполагал, что она положит начало новому подходу к определению критерии оценки результатов публичной политики. Однако спустя некоторое время интерес ученых к проблемам, поставленным М. Муром, обозначился настолько явно, что, по подсчетам специалистов, только в первые два десятилетия XXI в. этой проблематике были посвящены 826 статей [Huijbregts et al., 2021], вышли обзоры публикаций [Sami et al., 2018], коллективные монографии [Bryson et al., 2015; Lindgreen et al., 2019]; появились работы и российских ученых [Публичные ценности..., 2014; Волкова, 2013].

Причина успеха книги М. Мура состояла в том, что он осмелился бросить вызов господствовавшему в государственном управлении экономическому мышлению, когда основными критериями оценки управленческих решений были эффективность и результативность, когда процессы разработки и реализации публичной политики предлагалось упорядочивать на основе принципов организации бизнес-процессов, а логика взаимодействий в публичном пространстве рассматривалась по аналогии с рыночными отношениями. Сформулированная идея публичной ценности как нельзя лучше соответствовала обозначившемуся в это время мейнстриму управленческой мысли, искавшему новые ориентиры публичной политики в виде *good governance*, «открытого правительства», «делиберативной демократии», сетевого государства.

Нельзя сказать, что проблема ценностей ранее не фигурировала в публичной политике. Но, как отмечали Б. Бозман и Д. Сарвиц, ценности использовались скорее для «оправдания политики, иногда в качестве риторического прикрытия неоптимальной или смешанной политики, где противоречивые ценности продвигаются узкими коалициями» [Bozeman, Sarewitz, 2011, p. 7]. Новый концепт, получивший название теории публичных ценностей (public values theory), возник в ходе интеллектуального поиска дополнительных оснований легитимности управленческих решений в публичной сфере и претендовал на теоретическое обоснование необходимости аксиологического разворота в публичной политике.

Цель данной статьи – проследить путь становления теории публичных ценностей и определить ее возможности и ограничения в создании надежного инструмента ценностного измерения публичной политики. Учитывая разнообразие трактовок понятия «публичная политика» в русскоязычной научной литературе [Сунгурев, 2017], уточним, что теория публичных ценностей создавалась в концептуальном поле public policy как пространство управленческой деятельности, нацеленной на создание общественных благ, на решение социально значимых проблем путем согласования представленных в обществе интересов на основе учета запросов и потребностей граждан и социальных групп [Howlett, Cashore, 2014].

Понимание публичной политики как public policy отличается от распространенного среди отечественных авторов понимания публичной политики как «открытого функционирования совокупности взаимосвязанных институтов, механизмов и правил, обеспечивающих ключевым субъектам и акторам политического процесса, включая граждан, участие в выработке повестки дня, ее реализации и контроле за выполнением значимых социально-политических решений, направленных на отстаивание общественных интересов при наличии несовпадающих позиций в условиях неопределенности и конфликта» [Никовская, Якимец, 2014, с. 7]. Различия в трактовках создают разные ракурсы измерения публичной политики. Если в рамках public policy оцениванию подлежат принимаемые в публичной сфере решения, то в рамках второго подхода – состояние субъектов публичной сферы, степень развитости институциональной инфраструктуры и механизмов принятия решений [Никовская, Якимец, 2018]. В данной статье под ценностным измерением публичной политики будут пониматься прежде всего предпринимаемые

в научном сообществе усилия по разработке приемлемого инструментария оценивания общественной значимости принимаемых в публичной сфере решений.

В поиске легитимизирующих оснований публичной политики

Управленческая деятельность в публичном пространстве, наполненном противоречивыми, подчас взаимоисключающими социальными запросами и политическими предпочтениями, нуждается в особых способах легитимации, позволяющих сглаживать вечное противоречие между меняющимися ожиданиями, растущими запросами граждан, с одной стороны, и реальными возможностями их удовлетворения – с другой. Государство, как основной актор публичной политики, постоянно стоит перед выбором, интересам каких социальных групп отдавать приоритет, на какие общественные блага выделять больше ресурсов, нужно ли в конкретной ситуации больше тратить средств на оборону или на образование, на строительство новых дорог или на здравоохранение, на повышение пенсий или на поддержку предпринимателей в условиях пандемии и т.д. И какой бы выбор ни был сделан, всегда найдутся недовольные, чувствующие себя ущемленными, выплескивающие свое негодование в публичное пространство и потенциально готовые к решительным действиям в защиту своих интересов.

Для снижения рисков развития деструктивных процессов, способных обернуться коллапсом управленческой системы, важно поддерживать у граждан веру в объективную неизбежность принимаемых решений, в их целесообразность для данного исторического момента, в их справедливость и способность открывать новые перспективы в развитии общества. Легитимация управленческих решений осуществлялась посредством создания идейно-символических конструкций, придающих государственным решениям в публичном пространстве некий сакральный смысл, побуждающий даже недовольных соглашаться с неизбежностью таких управленческих инициатив. Одной из таких конструкций стала теория общественного интереса, корнями уходившая в учение Гегеля о мировом духе, выразителем которого является государство, противостоящее произволу частных лиц.

Теория общественного интереса строилась на различении интересов отдельных индивидов и интересов общества как цело-

стности. Если первые считались эгоистичными и даже корыстными, то вторые должны были отражать потребности в совместно потребляемых общественных благах: в безопасности, в защите окружающей среды, в системе здравоохранения, образования и т.д. Общественный интерес мыслился как выражение заботы об удовлетворении коллективных потребностей, как «некая компромиссная выгода всего населения, защитой которого занимается государство» [Подкорытов, 2015, с. 73]. Общественному интересу придавался высший трансцендентный смысл, что вело к его превращению в символ объективно необходимого, социально приемлемого, важного и целесообразного. Ценность принимаемых в публичном пространстве решений определялась соотнесением с общественным интересом, в который предлагалось верить, но постичь содержание которого могли только избранные.

На протяжении XX в. основным конкурентом теории общественного интереса в пространстве символической легитимации государственных решений в публичном пространстве была теория общественного выбора, возникшая на методологическом фундаменте теорий общественного договора и рационального выбора. В рамках данного концепта «правильным» мыслилось не то публичное решение, которое воплощало некий абстрактный общий интерес, а то, которое принималось в ходе процедур, позволяющих выявлять наиболее рациональные способы решения той или иной управленческой проблемы. Поскольку теория общественного выбора разрабатывалась прежде всего экономистами [Buchanan, Tollison, 1984; Нуреев, 2005], то вполне естественным стало выдвижение на первый план в оценке публичных решений критерииов экономической эффективности и результативности, показавших свою целесообразность в рыночной среде. Правильным стало считаться решение, позволяющее государству достичь максимальной выгоды при наименьших затратах.

Но там, где экономист видел рациональное решение проблемы, неожиданно мог возникнуть субъективный фактор в виде ожиданий и запросов граждан, в виде сложившихся у них представлений о справедливости, которые не всегда укладывались в рамки рационального подсчета полученной выгоды на фоне упущенных возможностей. Эффективная, с точки зрения экономиста, реформа здравоохранения, т.е. оптимизирующая затраты на оказание медицинской помощи, могла вызвать недовольство граждан, если всту-

пала в противоречие со сложившимся у них представлениям о принципе справедливого получения медицинских услуг.

К концу XX в. в научном сообществе все чаще стало проявляться разочарование в возможностях теорий общественного интереса и общественного выбора предложить приемлемые способы легитимации публичных решений. На повестку научного дискурса выдвинулись два вопроса. Во-первых, проблема критериев оценки публичных решений: нужно ли здесь ограничиваться экономическими показателями или рассматривать проблему в более широком социокультурном контексте, позволяющем учитывать особенности менталитета, ценностное отношение человека к окружающему миру и формирующиеся под их воздействием запросы и ожидания населения? Во-вторых, зазвучал вопрос об арбитрах, определяющих общественную пользу публичных решений. Стали высказываться сомнения, что государство, присвоившее себе право выступать от имени общества, может справляться с этой функцией.

Интеллектуальным ответом на поставленные вопросы стала теория публичных ценностей (public values theory). Одни в этой теории видели возможность преодолеть абстрактность общественного интереса [Bozeman, 2007], другие пытались таким образом дополнить экономические критерии оценки публичных решений [Moore, 1995], третьи надеялись найти основания измерения публичной ценности принимаемых решений [Meynhardt, 2015]. Появление теории публичных ценностей было предопределено сформировавшимся в обществе запросом на инструменты, позволяющие оценивать общественную значимость декларируемых целей публичной политики и полученных результатов. Этот запрос формировался как со стороны структур гражданского общества, желающих понимать реальную публичную ценность принимаемых государственных решений, так и со стороны государственных структур, стремящихся просчитать потенциальные риски и нуждающихся в надежном инструментарии мониторинга реакций общества на управлеческие инициативы.

Теория публичных ценностей

Новая теоретическая концепция с самого начала отличалась внутренней неоднородностью, что было связано с тем, что к проблеме публичных ценностей ученые подходили с разных методо-

логических позиций. К настоящему времени оформились три концептуальных видения данной проблематики.

Первое, представленное прежде всего в работах М. Мура [Moore, 1995; Moore, 2013], сложилось в результате переосмысления проблемы стоимости общественных благ. Отмечая сложившиеся в рыночной среде критерии оценки эффективности работы производителей товаров и услуг, М. Мур указывал на ограниченность их применения при оценке качества публичной политики, ориентированной на производство и распределение товаров и услуг, отличающихся коллективным потреблением. Если рыночная среда функционирует на принципах экономического индивидуализма и утилитаризма, а основным показателем качества работы производителя является готовность потребителя покупать произведенную продукцию, то в общественном секторе определение полезности произведенных общественных благ в терминах экономической стоимости и полученной выгоды, по мнению М. Мура, является недостаточным.

Он предлагает оценивать производимые общественные блага по четырем параметрам. Первый – технологический, т.е. оценивание качества процессов, обеспечивающих производство того или иного общественного блага, например бесплатного школьного образования. Второй – управленческий, позволяющий оценить способность органов публичного управления решать возникающие проблемы, например эффективно управлять системой школьного образования. Третий – философский, понимаемый как соответствие принимаемых решений в публичной сфере сложившимся в обществе нормам и идеалам. Так, качество управления системой школьного образования должно оцениваться через призму способности последнего формировать у детей нужные обществу культурные паттерны и идеалы. Четвертый – политический, определяемый как вовлеченность в принятие решений широкой общественности. Если два первых параметра позволяют оценить эффективность и результативность предпринимаемых усилий по созданию общественного блага, то два последних, по мнению М. Мура, определяют его публичную ценность, которую нельзя представить в денежном выражении. Таким образом, публичная ценность рассматривается М. Муром как особый вид стоимости, возникающий в процессе производства общественных благ, опре-

деляемый по критериям их соответствия нормативным идеалам и делиберативным процедурам.

Второй подход рождался как антитеза общественному интересу, как стремление преодолеть его трансцендентность путем рассмотрения ценностей как «сложных личных суждений, основанных на знаниях, а также на эмоциональной реакции» [Bozeman, 2007, р. 13]. Принципиальным для этого подхода является различие индивидуальных и публичных ценностей. Как пишет Б. Бозман, публичными являются те ценности, которые обеспечивают «нормативный консенсус относительно (1) прав, льгот и прерогатив, которыми должны обладать граждане; (2) обязательств граждан перед обществом, государством и другим человеком; (3) принципов, на которых должна основываться деятельность политиков и правительства» [Bozeman, Sarewitz, 2011, р. 4].

Апелляция к нормативному консенсусу является одним из самых уязвимых мест в данной теоретической конструкции. Некоторые авторы справедливо ставят вопросы, кто будет определять, есть ли консенсус в отношении той или иной ценности и не получится ли, что публичной будет признаваться та ценность, о которой поддерживающая ее группа заявила громче других [Fukumoto, Bozeman, 2019, р. 641]. Вместе с тем Б. Бозман уверен, что, хотя публичные ценности в демократическом обществе обычно оспариваются, но относительный консенсус возможен и он отражается в конституциях, других нормативных документах, в литературных источниках, в произведениях искусства и в репрезентативных социологических опросах. Отражаясь в формальных и неформальных документах, ценности превращаются в устойчивые представления о правильных, значимых формах организации общественной жизни.

Если М. Мур говорит о публичной ценности в единственном числе, то представители этого подхода отмечают многообразие публичных ценностей как самостоятельных суждений о значимости различных граней социального и политического бытия. П. Оверим предложил, в частности, выделять «ценности режима» как систему конституционных принципов, определяющих способы и методы осуществления власти и управления в обществе [Overeem, 2015]. Признание ценностного многообразия побуждало сторонников данного направления ставить проблемы систематиза-

ции и классификации публичных ценностей, их иерархичности и даже конфликтности.

Таким образом, для данного подхода характерно рассмотрение публичных ценностей как продукта общественного развития, востребованность которого определяется складывающимися в конкретно-исторической ситуации нормативными представлениями. Несмотря на свой объективный характер, ценности подвижны, на смену старым могут приходить новые. Т. Бек Йоргенсен и К. Врангбек считают, что этот процесс обусловлен тремя механизмами: телеологическим, когда ценности изменяются преднамеренно, в том числе с использованием управлеченческих инструментов, конфликтным, когда происходит столкновение различных ценностей, и внутренним, отражающим своеобразный жизненный цикл их функционирования [Beck Jørgensen, Vrangbæk, 2011, p. 640]. Попытка сконструировать жизненный цикл публичной ценности представлена в работе С. Найлера и его коллег [Nailer et al., 2019]. По их мнению, публичная ценность возникает как ожидание, как надежда субъекта (индивидуумов, групп) на достижение конкретных результатов и представляет собой эмерджентный и феноменологический опыт. Но то, что ценит один актор, обычно невидимо для других акторов, пока первый не начинает действовать, демонстрируя свои ценностные приоритеты. Публичный характер ценность обретает во взаимодействии, когда его участники обмениваются своим видением желательного развития ситуации, обозначают свои предпочтения, вырабатывают консенсусное видение перспективы.

Третий подход, сформулированный в работах Т. Мейнхардта [Meynhardt, 2009; Meynhardt, 2015], можно назвать социально-психологическим. Истоки публичных ценностей он ищет в психологической природе человека, а точнее в его потребностях, среди которых он выделяет потребность в максимизации удовольствия и минимизации боли, потребность в самосовершенствовании, потребность в поддержании контроля и согласованности, а также потребность в самоутверждении и потребность в родстве. Стремясь к удовлетворению своих потребностей, человек взаимодействует с внешней средой, и в этом взаимодействии у него формируется ценностное отношение к ее различным объектам. Иными словами, по мнению Т. Мейнхардта, ценность возникает как позитивная оценка внешних объектов (товаров, услуг, организаций и пр.).

если те помогают человеку удовлетворить его базовые потребности. Поскольку базовые потребности универсальны, то ценность обретает публичный характер, т.е. проявляется в виде отношения не отдельного индивида, а некоторой совокупности людей. «Возникновение публичной ценности находится в отношениях между личностью и обществом, основано на индивидуумах, конституировано субъективными оценками основных потребностей, активируется и реализуется в эмоционально-мотивационных состояниях, производится и воспроизводится в опытно-интенсивных практиках» [Meynhardt, 2009, р. 212].

Итак, в современном научном дискурсе публичная ценность рассматривается, во-первых, как особый вид стоимости производимых в публичном пространстве общественных благ, во-вторых – как обретшие свойства объективности суждения о желаемых способах организации общественной жизни, в-третьих – как отношение людей к внешним социальным объектам, складывающееся в ходе удовлетворения своих базовых потребностей. Плюрализм научной интерпретации создает определенные трудности в создании универсального способа ценностного измерения публичной политики, поскольку каждая теоретическая модель ориентирует на разные способы операционализации основных понятий и противоречивый набор индикаторов, в итоге «различные концепции общественной ценности препятствуют развитию совокупного объема эмпирических исследований» [Hartley et al., 2017, р. 673]. В этих условиях даже был поставлен вопрос о возможности существования единой теории публичных ценностей [Warner et al., 2021]. Однако идея размежевания не получила поддержки большинства ученых, обращающих внимание на то что различия интерпретаций не касаются главного вопроса – признания важности введения в оценку публичной политики ценностного фактора.

Еще одним вопросом, вызвавшим определенные трудности, стал вопрос об «арбитрах публичной ценности», или о том, кто должен определять значимость целей и результатов публичной политики. Дискуссия по этому вопросу была связана с неоднозначностью интерпретаций понятий «публика» и «публичное». М. Мур в своих ранних работах исходил из понимания публики как некой целостности (public as a whole), обладающей сущностью, не сводимой к сумме ее элементов, «как если бы существовал колективный потребитель с четко определенными предпочтениями

социальных условий» [Moore, 1995, p. 39]. Он наделял публику «способностью не только думать, обсуждать и ценить коллективно, но и действовать коллективно» [Moore, 2014, p. 472]. Именно эта «общественность в целом» должна, по его мнению, выступать в качестве арбитра публичной ценности. Такое понимание публики вызвало критику его коллег, которые считали, что таким образом создается обманчивое впечатление уверенности в том, что является ценным для сообщества [Prebble, 2018], а сама публичная ценность превращается в вещь в себе, доступную для понимания ограниченному кругу компетентных государственных менеджеров.

Как только публика начинает рассматриваться как дискутирующая общность, как совокупность граждан, способных к выработке самостоятельных суждений и готовых к обсуждению социально значимых вопросов, вопрос об арбитрах публичной ценности переносится в плоскость делиберативных процессов. Публичные ценности начинают рассматриваться как производная от разворачивающихся в обществе процессов согласования и оспаривания ценностных приоритетов [Benington, 2009]. В работах отечественных авторов публичная ценность также связывается исключительно с процедурами согласования позиций различных социальных групп. Так, А.В. Волкова пишет, что публичная ценность «оформляется и поддерживается в результате публичных обсуждений в рамках демократического процесса» [Волкова, 2013, с. 86]. При этом признается, что участниками такого обсуждения становятся как сами граждане и их общественные организации, так и государственные органы. «Публичной ценностью, пишут В.Б. Слатинов и Г.К. Меркулова, может считаться только та, что сформирована в результате открытого диалогового взаимодействия властных акторов с гражданами, их ассоциациями и хозяйствующими субъектами» [Слатинов, Меркулова, 2014, с. 37].

Вместе с тем рассмотрение публичной сферы как пространства открытого и равноправного дискурса носит несколько идеализированный характер. Авторы не учитывают изменений, происходящих в этой сфере под воздействием современных медиа, и совершенствования применяемых здесь информационных технологий, ведущих, как писал еще Ю. Хаберсас, к тому, что «рационально-критическая дискуссия читающей публики уступает... «обмену пристрастиями» потребителей» [Хабермас, 2013, с. 256]. Это приводит, по мнению А.И. Соловьева, к превращению пуб-

личной сферы в поле «распространения недостоверных сведений, мнимых ценностей, ложных образов и других форм имитации интересов» [Соловьев, 2021, с. 188]. В такой ситуации государство стремится присвоить себе право определять значимость тех или иных общественных благ, а публичной фактически объявляется ценность, которая «создается и поддерживается правительством от имени общества» [Nabatchi, 2018, р. 60].

Одним из способов сдерживания активности сильных акторов, направленной на присвоение права определять публичную ценность принимаемых решений, является разработка надежного инструментария, позволяющего выявлять их реальную, а не навязанную общественную значимость. Сверхзадача теории публичных ценностей заключалась в создании методологии, открывающей возможности выхода на конкретные измерительные процедуры, что позволило бы не только лучше учитывать запросы и ожидания людей в конкретных управленческих решениях, но и создать заслон на пути спекулятивных рассуждений об общественных интересах, заранее оценивать социальные риски принимаемых решений – вызовут ли они недовольство в обществе, спровоцируют ли рост протестной активности и т.п.

Измерение публичной ценности

В настоящее время сложился целый комплекс методик, позволяющих оценивать проекты, реализуемые в публичной сфере [Оценка программ..., 2009]. С помощью таких методик оценивается результативность проектов на основе сравнения фактических результатов с запланированными, их эффективности путем сопоставления полученных результатов с затраченными в ходе их достижения ресурсов, проводится анализ соотношения полученных выгод и затрат, оценивается получение выгод благополучателями проектов и др. Главной особенностью таких методик является их экономическая прагматичность, т.е. объяснение ценности программы в категориях экономической эффективности, полученной выгоды, понесенных издержек, потребительской стоимости и т.п. Такой измерительный инструментарий, при всей его важности и полезности, как отмечал М. Мур [Moore, 2013], не подходит для оценки публичной ценности проектов и программ. По его мнению,

измерение публичной ценности должно осуществляться не в рамках утилитаристского подхода, ориентированного на оценку материальных последствий действий правительства по обеспечению благосостояния людей и общества, а в категориях «справедливости», «честности», «правильности проводимой политики» и т.п. Публичная ценность проявляется, пишет он, когда «правительство относится к людям с должным уважением их прав», «когда действия, предпринятые в отношении конкретных людей, согласуются с их правами и привилегиями и помогают продвигать общее видение хорошего общества» [Moore, 2014, p. 474].

Главная проблема измерения публичной ценности состоит в отсутствии надежных критериев оценки. Дискуссия об «арбитрах» публичной ценности выяснила лишь одну грань этой проблемы – важность делиберативных процедур, позволяющих согласовывать ценностные предпочтения граждан. Однако далеко не каждое решение в публичной сфере проходит через такие процедуры, да и сам ход обсуждения может находиться под давлением групп интересов, ведущих к искажению его результатов. Вместе с тем предварительное выявление публичной ценности принимаемого решения позволяет не только спрогнозировать социальные риски, но и выработать адекватную стратегию в соответствующем публичном дискурсе.

В научном сообществе при активном поиске критериев оценки публичной ценности государственных решений пока существует весьма сдержаный оптимизм. Признается, что специалистам легче дается определение публичной ценности конкретного решения, но попытки создания некоторого универсального инструментария являются более чем скромными [Faulkner, Kaufman, 2018]. Основным камнем преткновения остаются различия в понимании статуса публичной ценности. Сторонники объективистского подхода, уверенные, что общественные ценности «являются результатом коллективных процессов» и «не могут быть адекватно сведены к ценностям отдельных лиц» [Beck Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 5], убеждены в том, что ценности могут быть легко идентифицированы на нескольких неиндивидуальных уровнях: при чтении конституций, заявлений о миссии, стратегических документов и законодательства; путем изучения случаев принятия решений; их можно увидеть также в зданиях, деталях конструкции и артефактах, таких как униформа, украшения, символы, логотипы и т.д. [Beck Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 6]. Сторонники методологического

индивидуализма, рассматривающие ценности как субъективные отношения к объектам и явлениям внешнего мира, напротив, считают, что реальные ценности можно выявить только путем изучения представлений и ориентаций реальных людей в конкретных ситуациях.

В рамках объективистского подхода Б. Бозманом и его коллегами была разработана методика измерения публичных ценностей, получившая название «картирование публичных ценностей» (PVM – public value mapping). Речь идет о составлении своеобразной карты, в которой указывается степень соответствия конкретного управленческого решения представленным в обществе публичным ценностям и определяется способность данного решения давать результаты, поддерживающие и продвигающие эти ценности. Свою методику они определили как «подход к выявлению предпосылок публичных ценностей в государственной политике с последующим отслеживанием их эволюции и влияния на политику и в конечном счете на социальные результаты» [Bozeman, Sarewitz, 2011, p. 14].

Процедура PVM предполагает вначале определение ценностного контекста управленческого решения, того, есть ли в обществе публичные ценности, которые оправдывают принятие такого решения. Публичная ценность решения будет тем выше, чем больше конструируемая «карта» вбирает в себя востребованных в обществе публичных ценностей. Определение ценностного контекста осуществляется методом контент-анализа источников, в которых могут быть сформулированы ценностные приоритеты (заявления официальных лиц, нормативные документы, программные документы государственных органов и неправительственных организаций, а также академическая литература и данные социологических опросов по заданной проблематике). Авторы PVM обращают внимание на то, что не может быть жестких критериев отбора «подходящих» публичных ценностей. В каждом конкретном случае приходится руководствоваться спецификой управленческого решения и интуитивным пониманием его связи с теми или иными публичными ценностями.

Затем анализируются мероприятия по имплементации решения и определяется их способность поддерживать ценностный контекст, т.е. решается вопрос о том, насколько полученные результаты соответствуют ранее выделенным ценностным приоритетам. Авторы PVM считают возможным говорить о широком

диапазоне оценки такой способности – от высокой, когда воплощение управлеченческого решения полностью соответствует публичным ценностями, до полного несоответствия. В последнем случае, по словам Б. Бозмана, наблюдается «провал публичных ценностей» (public value failure), который он определяет как возникший глубокий разрыв между публичными ценностями и реальной политикой [Bozeman, 2002], как появление публичных решений, не имеющих публичной ценности.

Авторы PVM признают, что предлагаемый ими инструментарий оценки не обладает такой степенью точности, как, к примеру, экономический анализ затрат и выгод, что критерии определения ценностных оснований конкретных управлеченческих решений размыты, что существуют методологические трудности анализа публичных ценностей, связанные как с неоднородностью теоретических подходов, так и сложностью самого предмета исследования [Welch et al., 2015]. Об этом свидетельствуют также первые шаги по внедрению PVM [Slade, 2011; Alford, Yates, 2014] в практику оценки публичной ценности конкретных управлеченческих решений.

В рамках субъективистского подхода Т. Мейнхардт, опираясь на разработанную им психологическую модель публичной ценности, создает «оценочную карту публичной ценности» (PVSC – the public value scorecard) [Meinhardt, 2015; Meinhardt, 2019]. Она составляется на основе двух методологических утверждений: во-первых, ценностное отношение к любому объекту или явлению внешнего мира является сложно структурированным, что связано с разнообразием базовых потребностей человека, во-вторых, разные грани ценностного отношения рефлексируются сознанием и поэтому их можно измерить. Так, потребность в стабильности и предсказуемости, по мнению Т. Мейнхардта, имеет инструментально-утилитарное ценностное измерение, которое выражается в способности человека различать полезное и эффективное. Два вопроса, с его точки зрения, позволяют активировать в сознании личности содержание инструментально-утилитарного измерения по отношению к любому внешнему объекту: это полезно? это выгодно? Потребность в позитивной самооценке трансформируется в морально-этическое ценностное измерение, которое фокусируется в вопросе: это прилично? Потребность в позитивных отношениях со значимыми другими формирует на индивидуальном уровне основу политico-социального ценностного измерения, которое

может быть выявлено путем постановки вопроса: является ли это политически приемлемым? И, наконец, потребность избегать боли и испытывать удовольствие находит свое отражение в гедонистически-эстетических ценностях: вызывает ли внешний объект позитивные эмоции?

Оценочная карта публичной ценности составляется на основе полученных ответов на все перечисленные вопросы. Ответы могут генерироваться как в ходе социологических опросов, так и посредством анализа контента социальных сетей, где в ходе общения граждане могут формулировать суждения по данным вопросам. Оценочная карта позволяет смоделировать ценностный профиль любого публичного объекта, явления, процесса или решения, увидеть, насколько гармоничным является сложившееся ценностное отношение, нет ли в нем разрывов между инструментально-утилитарным и морально-этическим (политико-социальным, гедонистически-эстетическим) измерениями.

Определенные успехи в измерении публичной ценности подвигли ученых на постановку вопроса о расширении круга решений, которые должны подвергаться такой процедуре. Если первоначально этот круг определялся исключительно решениями государственных и муниципальных органов, то в настоящее время ставится вопрос о том, что и неправительственные организации, и даже коммерческие структуры должны внедрять в управленческую практику принципы публичной оценки своих решений [Lindgreen et al., 2019].

* * *

С появлением теории публичных ценностей открылись возможности перехода от интуитивного понимания важности апеллирования при принятии публичных решений к общественным ценностям, к созданию инструментария, позволяющего включать ценностную составляющую в управленческие процессы в публичной сфере. Как отмечали Т. Бек Йоргенсен и М. Ратжерс, был сделан шаг к тому «чтобы публичные ценности воспринимались как ядро нашей заботы, а не как глазурь на торте эмпирического, фактологического и / или причинно-следственного анализа, чтобы они признавались сущностью государственного управления» [Beck

Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 7]. По мере обретения публичными ценностями осозаемого контура, поддающегося эмпирической верификации, ученые стали ставить вопросы о «создании публичной ценности» (M. Myp), о менеджменте публичных ценностей (public value management) [Stoker, 2006], что было воспринято как появление новой большой идеи в публичном управлении [Talbot, 2009] и даже как новая парадигма государственного управления [Bojang, 2021].

G.V. Pushkareva*
Value measuring public policy

Abstract. The paper discusses the formation of the theory of public values, determines its capabilities and limitations in creating a valid tool for the value measurement of decisions made in the public space. The request for such an instrument was formed both by civil society structures, fearful of the substitution of the real interests of citizens by the interests of the elite strata, and by state bodies seeking to estimate the reaction of society to managerial initiatives. The theory of public values arises on a controversial methodological foundation, which is primarily reflected in the ambiguous interpretation of the very concept of «public value». Firstly, as a special type of value of public goods produced in the public space. Secondly, as consensus judgments about the desired ways of organizing public life, thirdly, as the relationship of people to external social objects, which develops in the course of satisfying their basic needs. The pluralism of scientific interpretation creates difficulties in creating a universal way of value measurement of public policy, since each theoretical model involves its own ways of operationalizing the basic concepts and a contradictory set of indicators. Two methods of measuring the public value of decisions are considered: «public value mapping» (PVM) and «public value scorecard» (PVSC). The differences between these methods are due to the initial methodological principles that determine the subject orientation of the research procedures used. In the first case, we are talking about establishing the degree of compliance of decisions made with consensus public values, in the second case, about identifying the subjective attitude of citizens to specific public decisions. It is noted that in the scientific community an active search for criteria for assessing the public value of government decisions is accompanied by restrained optimism. It is recognized that it is easier for specialists to determine the public value of a particular solution but attempts to create a universal toolkit are more than modest.

Keywords: values; public values; theory of public values; measurement of public value; public policy; public decisions.

* **Pushkareva Galina**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: gvpush@mail.ru

For citation: Pushkareva G.V. Value measuring public police. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 15–35. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.01>

References

Alford J., Yates S. Mapping public value processes. *International journal of public sector management*. 2014, Vol. 27, N 4, P. 334–352. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2013-0054>

Beck Jørgensen T., Rutgers M. Public values: core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research. *American review of public administration*. 2015, Vol. 45, N 1, P. 3–12. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074014545781>

Beck Jørgensen T., Vrangbæk K. Value dynamics: towards a framework for analyzing public value changes. *International journal of public administration*. 2011, Vol. 34, N 8, P. 486–496. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.583776>

Benington, J. Creating the public in order to create public value? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3–4, P. 232–249. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>

Bojang M. Public value management: an emerging paradigm in public administration. *International journal of business, management and economics*. 2021, Vol. 2, N 4, P. 225–238. DOI: <https://doi.org/10.47747/ijbme.v2i4.395>

Bozeman B. *Public values and public interest*. Washington: Georgetown university press, 2007, 224 p.

Bozeman B. Public-value failure: when efficient markets may not do. *Public administration review*. 2002, Vol. 62, N 2, P. 145–161. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>

Bozeman B., Sarewitz D. Public value mapping and science policy evaluation. *Mnerva*. 2011, Vol. 49, N 1, P. 1–23. DOI: <http://www.doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>

Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, 360 p.

Buchanan J., Tollison R. (eds). *Theory of public choice – II*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan press, 1984, 452 p. DOI: <http://www.doi.org/10.3998/mpub.7229>

Faulkner N., Kaufman S. Avoiding theoretical stagnation: a systematic review and framework for measuring public value. *Australian journal of public administration*. 2018, Vol. 77, N 1, P. 69–86. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>

Fukumoto E., Bozeman B. Public values theory: what is missing? *American review of public administration*. 2019, Vol. 49, N 6, P. 635–648. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074018814244>

Habermas J. Sociostructural transformation of the public sphere. In: Yarskaya-Smirnova E.R., Romanov P.V. (eds). *Public sphere: theory, methodology, case studies*. Moscow: OOO "Variant", TsSPGI, 2013, P. 226–265. (In Russ.)

Hartley J., Alford J., Knies E., Scott D. Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public management review*. 2017, Vol. 19, N 5, P. 670–685. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>

Howlett M, Cashore B. Conceptualizing public policy. In: Engeli I., Allison C.R. (eds). *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges*. London: Palgrave Macmillan, 2014, P. 17–33. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137314154_2

Huijbregts R, George G, Bekkers B. Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public management review*. 2021, P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>

Kuzmin A.I., O'Sullivan R., Koshelev N.A. (eds). *Program evaluation: methodology and practice*. Moscow: Presto-RK, 2009, 396 p. (In Russ.)

Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, 414 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315163437>

Meynhardt T. Public value: turning a conceptual framework into a scorecard. In: Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, P. 147–169.

Meynhardt T. Public value: value creation in the eyes of society. In: Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, P. 5–22.

Meynhardt T. Public value inside: what is public value creation? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3, P. 192–219. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>

Moore M.H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard university press, 1995, 402 p.

Moore M.H. *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard university press, 2013, 496 p.

Moore M. Public value accounting: establishing the philosophical basis. *Public administration review*. 2014, Vol. 74, N 4, P. 465–477. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12198>

Nabatchi T. Public values frames in administration and governance. *Perspectives on public management and governance*. 2018, Vol. 1, N 1, P. 59–72. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>

Nailer C., Prior D., Keränen J. A dynamic process theory of public value. In: Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, P. 159–173.

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Improving culture of public policy as a challenge for Russia's democratic development. *The authority*. 2014, Vol. 22, N 9, P. 5–10. (In Russ.)

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. The index approach to the evaluation of public policy. In: Smorgunov L.V. (ed.). *Public policy: institutions, digitalization, development*. Moscow: Aspect press, 2018, P. 73–102. (In Russ.)

Nureev R.M. *Theory of public choice*. Moscow: GU HSE, 2005, 531 p. (In Russ.)

Overeem P. The concept of regime values: are revitalization and regime change possible? *The American review of public administration*. 2015, Vol. 45, N 1, P. 46–60. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074013510771>

Podkorytov N.S. Public interest as an element of regulation of public relations connected with the prevention of harm. *Science and business: development ways*. 2015, N 5(47), P. 73–78. (In Russ.)

Prebble M. Is “we” singular? The nature of public value. *American review of public administration*. 2018, Vol. 48, N 2, P. 103–118 <https://doi.org/10.1177/0275074016671427>

Sami A., Jusoh A., Md Nor K., Irfan A., Qureshi M.I. Systematic review of public value. *Journal of public value and administrative insight*. 2018, Vol. 1, N 1, P. 1–6. Mode of access: <https://readersinsight.net/JPVAI/article/view/131> (accessed: 18.05.2022).

Slade C.P. Public value mapping of equity in emerging nanomedicine. *Minerva*. 2011, Vol. 49, N 1, P. 71–86. DOI: <http://www.doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>

Slatinov V.B., Merkulova K.G. Public values in the structure of the ideology of the local community: problems of formation and identification. *Central Russian journal of social sciences*. 2014, N 4(34), P. 35–38. (In Russ.)

Smorgunov L.V., Volkova A.V. (eds). *Public values and public administration*. Moscow: Aspect press, 2014, 398 p. (In Russ.)

Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)

Stoker G. Public value management: a new narrative for networked governance? *American review of public administration*. 2006, Vol. 36, N 1, P. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

Sungurov A. Yu. Public policy: basic directions of research (world and Russian experience). *Public policy*. 2017, N 1, P. 8–28. (In Russ.)

Talbot C. Public value: the next “big thing” in public management? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3–4, P. 167–170. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>

Volkova A.V. Electronic government and the formation of public values in modern Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. Series 6*. 2013, N 3, P. 84–92. (In Russ.)

Warner S., Brown P.R., Cherney L. Public values in pluralistic and complex settings – are agonistic ideas the answer? *International journal of public administration*. 2021, Vol. 44, N 10, P. 857–866. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1909620>

Welch J., Heather Rimes H., Bozeman B. Public value mapping. In: Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, P. 131–146.

Литература на русском языке

Волкова А.В. Электронное правительство и формирование публичных ценностей в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. – 2013. – № 3. – С. 84–92.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Повышение культуры публичной политики – вызов для демократического развития России // Власть. – 2014. – Т. 22, № 9. – С. 5–10.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Индексный подход к оценке публичной политики // Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 73–102.

Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. – М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.

Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Престо-РК, 2009. – 396 с.

Подкорытов И.С. Общественный интерес как элемент регулирования общественных отношений, связанных с предупреждением причинения вреда // Наука и бизнес: пути развития. – 2015. – № 5 (47). – С. 73–78.

Публичные ценности и государственное управление / под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 398 с.

Слатинов В.Б., Меркулова К.Г. Публичные ценности в структуре идеологии местного сообщества: проблемы формирования и идентификации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4 (34). – С. 35–38.

Соловьев А.И. Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

Сунгурев А.Ю. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 8–28.

Хабермас Ю. Социоструктурная трансформация публичной сферы // Публичная сфера: теория, методология, кейс стади / под ред. Е.Р. Ярской-Смирновой, П.В. Романова. – М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2013. – С. 226–265.

А.В. ГЛУХОВА*

НОВЫЕ КРИЗИСЫ, СОЦИАЛЬНЫЕ РАЗМЕЖЕВАНИЯ, ДИСКУРСИВНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРОБЛЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО ЕДИНСТВА В XXI ВЕКЕ

Аннотация. В статье идет речь о новых явлениях, характеризующих современное политическое пространство. В их числе – новые кризисы, характеризующиеся множественной природой; социальные размежевания, разрушающие интеграцию национальных сообществ, и дискурсивные конфликты, отличающиеся противоположностью нарративов и взаимным ожесточением контрагентов – условных космополитов и коммунитаристов. Между ними отчетливо прослеживается раскол по отношению к разным принципиальным вопросам: к открытости общества (сохранению или обесцениванию границ); к сохранению национального суверенитета и воли большинства либо приоритету прав человека и правам меньшинств; сохранению климата (т.е. производственным ограничениям) или защите производств и т.д. Более молодая, образованная, городская часть общества демонстрирует космополитические взгляды, не рассматривает себя как социально обделенных, воспринимает глобализацию как шанс и уверенно идентифицирует себя как европейцев и граждан мира. Другая часть – более возрастная, менее образованная, живущая в сельской местности, прочно связана со своими локальными и национальными сообществами и воспринимает усиливающуюся проницаемость границ как угрозу для себя лично. Несмотря на то что граждане с коммунитаристскими позициями составляют гетерогенную группу с разнообразным социально-экономическим профилем, всех ее представителей объединяет один общий признак: субъективное восприятие опасности жить в прекрасных условиях или потерять свой социальный статус.

Еще более острый конфликт развертывается по вертикали – между космополитическими элитами с их привилегированной позицией и коммунитаристами.

* Глухова Александра Викторовна, доктор политических наук, заведующая кафедрой социологии и политологии, Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия), e-mail: avgukhova@mail.ru

Стигматизация элит как «антинациональных», «аморальных» и корыстных стала типичным приемом в борьбе правопопулистских партий и движений за поддержку избирателей.

Эти новые паттерны создают серьезную угрозу общественному единству и демократии. Особую опасность исследователи видят в новых феноменах морализации политики, политизации науки и общественной поляризации. Они – главные факторы риска в эпоху неопределенности, неуверенности и беспокойства.

Ключевые слова: глобализация; новые кризисы; социальные размежевания; дискурсивные конфликты; нарративы; космополиты и коммунитаристы; общественное единство; политизация науки; морализация политики, общественная поляризация; политическое действие.

Для цитирования: Глухова А.В. Новые кризисы, социальные размежевания, дискурсивные конфликты и проблема общественного единства в XXI веке // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 36–56. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.02>

Введение

Политическое развитие современного мира характеризуется все большим влиянием на него совокупности разнообразных факторов, определяющих не только форму протекания конфликтов, но и их содержательное наполнение. Все более заметную роль в формирующихся социальных расколах начинают играть не столько проблемы распределения / перераспределения материальных ресурсов, как это было характерно для эпохи модерна XX в., сколько проблемы признания и уважения. Вместе с тем идентификационные требования существуют не автономно, но формируют сложное переплетение и наложение размежеваний, обусловливающее высокую интенсивность конфликтного напряжения. Изменения в политико-экономической и общественной реальности приносят с собой новые конstellации интересов, выражаяющихся в определенных идеологических или культурных мировоззрениях.

В основе экономической и культурной диверсификации последних десятилетий лежит процесс глобализации, которая выступает одновременно и в качестве мощного конфликтогенного фактора, резко усилившего дезорганизацию мировых и внутринациональных связей и отношений. Глобализация отмечена заметным экономическим ростом в масштабах всего мирового сообщества, однако она же резко усилила имущественное расслоение внутри отдельных стран и между ними. Последнее чревато серьезными полити-

ческими рисками, поскольку новые и весьма могущественные экономические субъекты в лице транснациональных корпораций и глобальных компаний получили невиданную прежде свободу действий и не ограничены никакими экономическими или политическими международными режимами.

Другое негативное последствие глобализации заключается в том, что она оказалась политически неоформленной, поскольку инициатива была отдана экономическому неолиберализму и культурной идентификации, породившим новые экономические и социокультурные расколы. В силу этого масса людей, проигравших от глобализации, оказались вне сети политического восприятия и представительства [Dahrendorf, 1998]. Это привело к формированию контрпродуктивной оппозиции процессам глобализации и интеграции в лице лево- и правопопулистских партий, переживавших впечатляющий политический взлет во втором десятилетии XXI в. [Глухова, 2017].

Между тем политическое сообщество, включая успешную демократию, требует «здравого смысла» (Макс Вебер) и чувства общности, которые перед лицом серьезных политических и социальных вызовов мотивируют коллективные и индивидуальные действия, обеспечивают ориентацию и отвечают на вопрос о будущем *res publica*. Парадокс современных республик, основанных на праве и общем благе, состоит в том, что последнее не существует как таковое, а является частью тех предпосылок, которые свободное правовое государство не всегда может гарантировать и обеспечить, даже если оно может требовать и продвигать эти ценности¹ [Kronenberg, 2013].

Природа новых конфликтных линий

Новые конфликтные линии, возникшие в современных обществах, остаются отчетливо определенными в социально-экономическом плане, однако они имеют существенно иные социокультурные черты, нежели это было в эпоху промышленной

¹ Kronenberg V. Was hält die Gesellschaft zusammen? Ein Blick zurück nach vorn // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2013. – March 18. – Mode of access: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/156760/was-haelt-die-gesellschaft-zusammen-ein-blick-zurueck-nach-vorn/> (accessed: 21.05.2022).

революции XVIII–XIX вв. По данным политических социологов, практически во всех экономически развитых государствах отчетливо выделяются два идеал-тиpических лагеря, противостоящих друг другу, которые условно можно обозначить как «космополитов» и «коммунитаристов»¹. Между ними четко прослеживается раскол по отношению к разным принципиальным вопросам и позициям: открытости общества (сохранению или обесцениванию границ); к сохранению национального суверенитета и воли большинства внутри страны либо приоритету прав человека и правам меньшинств; сохранению климата (т.е. производственным ограничениям) или, напротив, защите производств и т.д. Более молодая, образованная, городская часть общества демонстрирует космополитические взгляды, не рассматривает себя как социально обделенных, воспринимает глобализацию как шанс и уверенно идентифицирует себя как европейцев и граждан мира. Другая часть – более возрастная, менее образованная, живущая в сельской местности, прочно связана со своими локальными и национальными сообществами и воспринимает усиливающуюся проницаемость границ как угрозу для себя лично. Хотя граждане, представляющие коммунитаристские позиции, составляют группу с очень гетерогенным социально-экономическим профилем, всех ее представителей объединяет один признак: субъективное восприятие опасности жить в прекрасных условиях или не суметь сохранить свой социальный статус² [Teney, 2019].

Еще более острый конфликт развертывается по вертикали – между космополитическими элитами с их привилегированной экономической и социальной позицией и коммунитаристами. Стигматизация элит как «антинациональных», «аморальных», обогащающих за счет всех остальных, стала типичным приемом, используемым правопопулистскими партиями и движениями в

¹ Die neue Konfliktlinie und die Rolle des Politischen. Gespräch mit Wolfgang Merkel, Michael Zürn // Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte. – 2019. – June 4. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/die-neue-konfliktlinie-und-die-rolle-des-politischen-2750/> (accessed: 21.05.2022).

² Teney C. Über die Kluft zwischen kosmopolitischen und kommunitaristischen Einstellungen in der Gesellschaft. Distanzierung, Mobilisierung, Politisierung // Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte. – 2019. – June 4. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/distanzierung-mobilisierung-politisierung-2752/> (accessed: 21.05.2022).

борьбе за поддержку избирателей-коммунитариев в рамках практикуемой ими политики идентичности¹.

Политические и социальные вызовы, с которыми сегодня сталкиваются европейские страны, огромны. Несмотря на активизацию социокультурных расколов, никуда не исчезло размежевание, исследованное в свое время К. Марксом. В то время как количество граждан, считающихся бедными, с годами увеличилось, доля населения, составляющая всего 10%, в настоящее время контролирует две трети частного богатства (например, в современной Германии). Ввиду этого разрыва неизбежно встает вопрос о внутренней сплоченности сообщества, на которое когда-то навевался ярлык «уравнительного мещанского общества». Не менее отчетливо в центре общественной повестки встает демографический кризис, требующий все большего внимания. Существует серьезный риск демографического дисбаланса с огромными социальными издержками. На фоне невиданного наплыва мигрантов из Северной Африки и с Ближнего Востока все более актуальным становится вопрос о содержательных интеграционных мерах, о конкретном представлении о том, как люди хотят жить и сосуществовать в будущем [Глухова, 2018]. Потребность в социальной сплоченности в конечном счете выходит за рамки национальных границ, а вопросы общей идентичности, солидарности и прочности должны обсуждаться также с учетом будущего различных интеграционных образований, прежде всего Европейского союза.

По мнению немецкого исследователя В. Кроненберга, центральной задачей для политики, бизнеса и гражданского общества во втором десятилетии XXI в. становится готовность вносить свой вклад в обеспечение социальной сплоченности в Федеративной Республике Германии, «будь то отношения между “бедными и богатыми”, между “старыми и молодыми”, между “аборигенами” и “мигрантами” (не желающими интегрироваться) или между европейской “солидарностью” и национальным “эгоизмом”»². Тот факт,

¹ Die neue Konfliktlinie und die Rolle des Politischen. Gespräch mit Wolfgang Merkel, Michael Zürn // Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte. – 2019. – June 4. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/die-neue-konfliktlinie-und-die-rolle-des-politischen-2750/> (accessed: 21.05.2022).

² Kronenberg V. Was hält die Gesellschaft zusammen? Ein Blick zurück nach vorn // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2013. – March 18. – Mode of access:

что решение этих задач требует значительных финансовых ресурсов, столь же бесспорен, сколь и деликатен – достаточно вспомнить об обременительном коэффициенте государственного долга, конституционном долговом тормозе, европейских обязательствах и вопросе межпоколенческой справедливости. «Однако требуются не только денежные выгоды и, возможно, юридические, административные и процедурные изменения, но и более глубокое понимание того, “куда”, “почему” и “как”. Необходим консенсус в обществе в целом или обновленное понимание в изменившихся рамочных условиях того, что объединяет общество, несмотря на существующие конфликты и помимо них»¹.

Таким образом, речь идет о ценностной основе, которая одновременно стабилизирует и превосходит принципы, изложенные в конституции для оформления отношений между государством и гражданином². Тем самым вопрос об общественном единстве явно или неявно стоит в связи с любым из названных кризисов, которые в каждом случае различны, но тем не менее – на фундаментальном уровне – тесно взаимосвязаны, поскольку речь идет об отношении индивидуума к сообществу, «я» к «мы» и, что еще важнее, к вопросу о том, кто принадлежит к «мы» и почему. И последнее, но не менее важное заключается в том, чтобы выяснить, что именно отличает «мы» как отдельную идентичность от «других» и что в свою очередь, помимо договоров и процедур, является связующим фактором, объединяющим индивидуальные идентичности – а в европейском контексте и нации – в рамках одного «единства».

По мнению известного экономиста и историка идей А.О. Хиршмана, для современных демократических обществ типично тревожащее ощущение собственной оторванности не просто от мнений, но от всего жизненного опыта большого числа своих современников. «Сегодня, когда все превозносят демократическую модель³, размышления об изъянах западной демократии могут по-

<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/156760/was-haelt-die-gesellschaft-zusammen-ein-blick-zurueck-nach-vorn/> (accessed: 21.05.2022).

¹ Ibid.

² Это основание, исследованию которого в древности способствовал Цицерон, в Средние века, среди прочих, – Фома Аквинский, а среди современных авторов – Эмиль Дюркгейм, Толкотт Парсонс, Фридрих Август фон Хайек, Юрген Хабермас и Роберт Белла, разрабатывавшие разные аспекты этой сложной проблемы.

³ Эта оценка адресована 1990-м годам.

казаться неуместными, – отмечает А. Хиршман. – Но именно зрелищное и воодушевляющее крушение одних стен заставляет нас обратить внимание на те стены, которые остаются нетронутыми, на те разломы, которые продолжают углубляться. Среди них есть один, который очень часто можно наблюдать в самых развитых демократиях: систематическая нехватка общения между такими группами граждан, как либералы и консерваторы, прогрессисты и реакционеры. Вытекающая отсюда обособленность больших групп граждан друг от друга кажется мне более тревожающей, чем изоляция аномичных индивидов в “массовом обществе”, о чем столь громогласно заявляют социологи» [Хиршман, 2021, с. 8]. Автор обращает внимание на то обстоятельство, что стабильность и эффективное функционирование демократического общества зависят от его дифференциации на несколько определенных групп, придерживающихся разных мнений относительно базовых политических проблем. Но если между этими группами вырастает настоящая стена, то демократическая консолидация общества оказывается под угрозой. Свою задачу А. Хиршман видит в том, чтобы осуществить «холодный» анализ внешних феноменов: дискурсов, аргументов и риторики, рассмотренных исторически и аналитически. «...Дискурс определяется не столько базовыми чертами личности, сколько *императивами аргументации*, практически не зависящими от желаний, склада характера или убеждений участников» [Хиршман, 2021, с. 9]. Аналогичную мысль неоднократно высказывал другой известный европейский интеллектуал М. Кастельс, утверждая, что сущностью современной публичной политики становится именно «борьба за дискурс» [Кастельс, 2017].

В новых условиях происходит переосмысление роли социальных сетей в качестве нового инструмента публичной политики и даже ее субъекта. Если в 1970–1980-е годы новые социальные движения, благодаря своей контробщественности, связанной с новыми внушительными формами гражданского протеста, смогли «навязать» свое мнение общественным и частным СМИ, то с наступлением эры социальных сетей, их «глобальным триумфальным шествием» картина существенно изменилась. С одной стороны, многие прогрессивные игроки из сферы гражданского общества увидели в них долгожданную техническую инфраструктуру для базовой, демократически обоснованной, совещательной общественности за пределами устоявшейся общественности. Но, с другой

стороны, разрушительный потенциал сетей раскрывается только благодаря тому, каким образом пользователи новых медиа применяют платформы. Для последних характерны две определяющие особенности «временного пребывания»: во-первых, в журналистике отсутствует функция «привратника» с ее «профессиональным отбором и дискурсивным анализом контента на основе общепринятых когнитивных стандартов». Во-вторых, отсутствует четкое разделение общественного пространства¹.

Таким образом, обнаруживается достаточно парадоксальная и неутешительная по своим результатам картина: вместо большой инклюзивной общественности, в которую так верил Ю. Хабермас и благодаря которой живет демократия, сегодня нередко возникает замкнутая «полуобщественность» развязного нарциссизма, безответственности и взаимной исключительности. «Великое обещание освобождения сегодня заглушается звуками пустыни в раздробленных, кружящихся внутри самих себя эхо-пространствах», – констатирует Ю. Хабермас, приходя к выводу о деструктивном потенциале социальных медиа и негативных последствиях «нового структурного преобразования общественности»².

В политологическом языке появляются обозначения, пытающиеся отразить характерные черты этих новых социально-экономических и политico-культурных явлений: «разделенные общества», «новые кризисы» и т.д. Понятие «разделенное общество» сегодня трактуется двояко: как в плане институциональных разделений в «многосоставных обществах» [Лейпхарт, 1997], так и в плане подходов к анализу социальных размежеваний (клива-жей) в процессе строительства национальных государств в Европе, теоретически обоснованных С. Рокканом и С. Липсетом [Rokkan, 2000]. На основе синergии этих теоретико-методологических подходов разрабатываются обобщенные типологии таких размежеваний в обществах с разными политическими режимами и разным восприятием социального благополучия. «Это особенно актуально для формирования повестки политики

¹ Meyer T. Jürgen Habermas über das destruktive Potenzial „sozialer“ Medien. Noch ein Strukturwandel der Öffentlichkeit // Neue Gesellschaft. – 2022. – January 11. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/noch-ein-strukturwandel-der-oeffentlichkeit-3356/> (accessed: 21.05.2022).

² Ibid.

развития в обществах, где углубляются социальные размежевания и кумулятивные эффекты традиционных и новых кливажей взаимно усиливают друг друга», – отмечают отечественные исследователи разделенных обществ [Семененко, Лапкин, Пантин, 2021]. Стоит напомнить, что на отмечаемый ими кумулятивный эффект, возникающий в ходе конфликта и определяющий его интенсивность и насилийственность, впервые обратил внимание Р. Дарендорф.

Новые кризисы и их кумулятивные эффекты

Понятие «новый кризис», прочно обосновавшееся в политологическом словаре в последнее время, заслуживает самого пристального внимания исследователей. В первую очередь под новым кризисом понимается сложное соединение его объективного и субъективного измерений, переплетение разнообразных характеристик. При этом субъективная составляющая приобретает все большее значение, поскольку связана с конструкцией того кризисного нарратива, через который в общественный дискурс вовлекается большое количество акторов – правительство, оппозиция, media и т.д.

Зарубежные и отечественные ученые приходят к выводу, что новые кризисы представляют собой огромный вызов для демократии. По мнению немецкого ученого В. Меркеля, если речь идет о кризисе беженцев и мигрантов 2015 г., о климатическом кризисе, который уже давно тлеет или даже пылает, а также о продолжающемся кризисе COVID-19, то эти кризисы воссоздают три качества, которые переплетаются в определенной последовательности и способствуют расколу демократических обществ. При этом именно в этих «новых» кризисах становится очевидным, что они всегда обладают объективным и субъективным измерением¹.

¹ Merkel W. Moralisierung und Polarisierung als gesellschaftliche Signatur // Neue Gesellschaft. – 2021. – N 8. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/moralisierung-und-polarisierung-als-gesellschaftliche-signatur-3240/> (accessed: 21.05.2022).

Объективное измерение включает в себя реальные факты¹. В кризисе беженцев и мигрантов 2015 г. отмечается чрезвычайно быстрый их приток в Западную Европу, особенно в такие страны, как Австрия, Германия и Швеция. В условиях климатического кризиса особенно серьезным обстоятельством считается устойчивое увеличение риска глобального потепления, вызванного прежде всего тем, что происходит в развитых странах мира. Во время пандемии коронавируса опасность представляли быстрое увеличение числа инфекций, смертности и перегруженности больничных отделений интенсивной терапии.

Все это – лишь неполный перечень причин и факторов трех новых кризисов. Вместе с тем ни один из них нельзя объяснить только «объективными» фактами. Всегда существует и имеет чрезвычайно важное значение также и субъективное измерение кризиса, включая построение критического нарратива. «Повествования продолжают развиваться в социальных дискурсах правительства, оппозиции, новых политических кризисных предпринимателей, средств массовой информации, демагогов или социальных движений, особенно в неспокойные времена, – пишет В. Меркель. – Для этого могут быть законные или незаконные причины. Но кризис не является кризисом до тех пор, пока люди в большинстве своем не поверят в то, что это кризис. Этому убеждению способствуют кризисные нарративы, а также “объективные” факты, которые первые пытаются прояснить или исправить. Прежде всего, именно эти кризисные повествования питаю внимание к трем характеристикам новых кризисов, а именно к отказу от науки, морализации и поляризации»².

Каким образом в трех вышеназванных кризисах обозначилась роль науки? Это произошло вследствие размытия границ между нейтральной наукой, открытой для получения достоверных результа-

¹ В кризисе фондового рынка доткомов 2000 г. именно лопнувший пузырь отправил на свалку переоцененные технологические новации. Во время финансового кризиса 2008 г. был всплеск кредитного пузыря на недвижимость сначала в США, а затем и в Европе. Во время многослойного кризиса евро наблюдался быстрый рост общего частного и государственного долга, снижение гибких обменных курсов.

² Merkel W. *Moralisierung und Polarisierung als gesellschaftliche Signatur // Neue Gesellschaft*. – 2021. – N 8. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/moralisierung-und-polarisierung-als-gesellschaftliche-signatur-3240/> (accessed: 21.05.2022).

тов, и партийно-политической активностью. По мнению В. Меркеля, в кризисе беженцев и миграции 2015 г. политические элиты и их стандартные советники все еще опирались на свой собственный опыт, однако в ряде случаев заметную роль стали играть политические аналитические центры и НПО. Так, иногда даже разрабатывались целые схемы решений за пределами министерских штабов, например об использовании территории Турции для обустройства беженцев по согласованию с президентом Р. Эрдоганом. Однако только климатический кризис и пандемия привели к тому, что спрос на научные знания среди элиты, принимающей решения, резко возрос. Вместе с тем границы между нейтральной и открытой наукой и политико-партийным ангажементом фактически стерлись¹.

С пандемией коронавируса все было по-другому. Здесь правительство в лице канцлера Германии выбрало эпидемиологов и вирусологов, в основном из тех экспертов, которые включили сценарии развития болезни в политические и медиадебаты. Иными словами, правительство сначала политизировало науку в одностороннем порядке, но наука в свою очередь взяла реванш и пренебрегла политикой борьбы с пандемией вплоть до предложения мероприятий по локдауну. Эпидемиологи были услышаны, но правительство в значительной степени оставило вне поля зрения педагогов, исследователей в области образования, психологов, политологов, экономистов или государственных правозащитников. «Множественные цели любой демократически-представительной политики были принесены в жертву единственной цели одномерного решения проблем. Позиции, которые ошибочно считают научные данные абсолютными и хотят предложить их как моральный имп-

¹ Merkel W. *Moralisierung und Polarisierung als gesellschaftliche Signatur // Neue Gesellschaft.* – 2021. – N 8. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/moralisierung-und-polarisierung-als-gesellschaftliche-signatur-3240/> (accessed: 21.05.2022).

Климатический кризис еще мог в значительной степени получить собственную научную политическую основу, даже за пределами открытого государственного вмешательства. Однако политизация науки отчасти произошла изнутри: активисты-исследователи при логистической поддержке государственных агентств создали движение «Ученые за будущее» и представили реальное социальное движение «Пятница за будущее» с результатами своих исследований и упрощенными сценариями наихудшего случая.

ратив политики, искажают принцип К. Поппера “проб и ошибок”, а также управляемую процедурой сущность непредвиденных демократических решений», – считает В. Меркель¹. Институты и процедуры демократии являются a priori fix, результаты же контингентны. Это – один из кардинальных отличительных знаков демократического способа правления от авторитарного, где процессуальный порядок «моделируется» в соответствии с желаемым, заранее фиксированным результатом.

Другую опасность для демократии является собой растущая морализация политики, как частичная и уничижительная форма выражения морали. Как отмечает В. Меркель, «это самодовольная стилизация собственной моральной позиции, тип игры эгоцентризма, моральная показуха и страхование идентичности, которое ссылается на выражение собственного морального превосходства». Этот тип морализации не ориентирован на взаимопонимание, а следует эгоцентричности исключения. Такой нарциссический избыток морализации формирует лагерь леволиберальных «космополитов»². Примером могут служить спорные дебаты по борьбе с коронавирусом, в которых при обсуждении сложных вопросов, касающихся права на жизнь и физическую неприкосновенность, с одной стороны, и гарантий прав свободы – с другой, первая позиция морализаторски была объявлена высшим основным правом, а сторонники ее баланса с правами свободы в пандемической дискуссии были обвинены в недооценке жизни своих собратьев. «Хотя, за исключением “Альтернативы для Германии”, официальные дискурсы в парламенте все еще велись достаточно цивилизованно, в Сети нередко из-за морализации позиций они превращались в ненависть и травлю»³.

Противоположная сторона – «коммунитаристы» – испытывает избыток национализма и традиционализма, поскольку тради-

¹ Merkel W. *Moralisierung und Polarisierung als gesellschaftliche Signatur // Neue Gesellschaft.* – 2021. – N 8. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/moralisierung-und-polarisierung-als-gesellschaftliche-signatur-3240/> (accessed: 21.05.2022).

² Ibid.

³ Merkel W. *Wie der Moralisierung die Demokratie gefährdet. Offene Gesellschaften müssen offen bleiben // Neue Gesellschaft.* – 2022. – N 1/2. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/offene-gesellschaften-müssen-offen-bleiben-3344/> (accessed: 21.05.2022).

ция и нация гарантируют ей определенную идентичность. Таким образом, семантические и нормативные мосты между лагерями сегодня почти не пересекаются. Новый двоичный код выглядит bipolarно: истина против лжи, мораль против безнравственности, наука против отрицания. Плюрализм ценностей и мировоззрений воспринимается как презумпция, противники становятся политическими врагами (в логике К. Шмитта «свой – чужой»). Вместе с тем следует помнить, что две основные группы – «космополитов» и традиционалистских или даже националистических «коммунистов» – составляют не более трети общества, хотя их аргументы определяют публичные дискурсы.

Третья характеристика «новых» кризисов – поляризация, являющаяся следствием попытки обеих сторон интегрировать сложные общества при помощи своей партикулярной (досовременной) морали. Общество большинства следит за этими дискурсами с беспокойством и непониманием, но молчит, и именно это молчание позволяет поляризовать два дискурсивных лагеря. Ожесточенные культурные дискурсы и потеря сочувствия и компромисса знаменуют переход большинства западных стран от яркого плюрализма и взаимопонимания к бескомпромиссной поляризации.

Что нужно сделать, чтобы нарушить эту порочную динамику? Очевидно, необходимо положить конец морализации науки и политики и заменить ее моралью критической саморефлексии и взаимопонимания. Необходимо признать, что наука не может заменить собою политику; отклонения от научных доказательств не должны основываться на когнитивной иррациональности: они могут быть привержены утомительному компромиссному калькулированию политических решений. Демократия требует времени, терпимости и диссидентства, и признание этого снижает риски поляризации.

Динамика социальных размежеваний в России

Российское общество также не свободно от внутренней дифференциации; более того, оно также постепенно превращается в разделенное общество. Согласно данным исследования Ю. Коргунюка, политическое пространство России в 2000–2011 гг. определяли три главных размежевания: 1) социально-экономическое; 2) системное,

указывающее направление развития страны; 3) авторитарно-демократическое. В 2012–2013 гг. в этой иерархии произошли заметные изменения: первое место заняло авторитарно-демократическое размежевание, второе – социально-экономическое, третье – системное. Крымско-украинские события 2014 г. выдвинули на первый план системное («имперское») размежевание. В 2015–2016 гг. доминировало властно-антивластное противостояние (т.е. противостояние власти и оппозиции). Наконец, на думских выборах 2016 г. системное размежевание сохранило ведущие позиции, но за ним следовали авторитарно-демократическое и социально-экономическое размежевания [Коргунюк, 2019].

Экспертный опрос, проведенный сотрудниками кафедры социологии и политологии Воронежского госуниверситета в 2019 г., зафиксировал по меньшей мере три раскола, представляющих серьезными рисками для общественной консолидации и политической стабильности российского государства: полиэтничность – государствообразующий народ; федеральный Центр – субъекты РФ; открытое – закрытое общество (в плане контактов и коммуникации власти и населения) [Внутриполитическая повестка дня ..., 2020]. Даже болезненный для россиян социально-экономический раскол («богатые – бедные») отошел на дальний план, подтверждая общемировой тренд на требование признания, уважения достоинства и иные постматериальные ценности.

События 2020–2021 гг. в российской политике неожиданно обнаружили новые конфликтные размежевания, порожденные помимо прочего экстремальной эпидемиологической ситуацией. Возникло достаточно жесткое противостояние так называемых ковид-диссидентов (т.е. граждан, игнорирующих сам факт угрозы здоровью и жизни) и ковид-реалистов, признающих всю серьезность ситуации. По мере ужесточения реакции правительства на масштабы эпидемиологического бедствия (в плане обязательности прививок от ковида) формируется еще более радикальный раскол на так называемых «ваксеров» и «антиваксеров» (т.е. сторонников и противников вакцинирования), а затем на сторонников и противников QR-кодов. Показательно, что эта линия размежевания проходит через все социальные группы, независимо от уровня материального достатка, образования, пола, возраста, места проживания. Городские жители, несмотря на больший объем информа-

ции и доступ к цифровым технологиям, представлены как в одной, так и в другой противостоящей группе.

После начала военной спецоперации РФ на Украине (февраль 2022 г.) страна вошла в новый раскол – между сторонниками и противниками военного решения политического конфликта. Несмотря на внешнюю сплоченность большинства россиян «вокруг флага» (70%, по данным Левада-центра), трактовка происходящих событий респондентами показывает широкий диапазон значений и нарративов. Подавляющее большинство информантов трактует действия российской армии как защиту мирных жителей Донбасса и собственных российских границ, усматривая в этом исключительно благородную и оборонительную цель – достоверной информации о числе жертв с обеих сторон, в том числе гражданского населения, не предоставляется. Тем не менее власти преследуют любую попытку трактовать происходящие события как войну, вводя за это уголовное наказание, и в целом призывают воспринимать все свои действия исключительно как оправданные и не подлежащие оспариванию. «Галопирующая централизация остается генеральным трендом, – пишет один из провластных идеологов В. Сурков. – Применение экстрактов исторической памяти, пророческой морали, административно-духовных ценностей и других тяжелых социальных консервантов в неограниченных дозах обеспечивает сохранение желанной стабильности»¹.

На наш взгляд, в новых условиях формируется достаточно традиционный для России конфликт между проевропейски ориентированным культурным слоем, включая часть политической элиты, и остальной частью правящего класса и общества, разделяющего фундаменталистские православные ценности, имперское мессианство, национализм и культ насилия. Для последних характерна открытая ненависть к Западу, его диффамация через гей-парады и однополые браки, моральную распущенность («либеральные ценности»), ущербность его институционального устройства и т.д. «Иллюзия выбора является важнейшей из иллюзий, коронным трюком западного образа жизни вообще и западной демократии в частности, давно уже приверженной идеям скорее

¹ Сурков В. Куда делся хаос? Распаковка стабильности // Актуальные комментарии. – 2021. – 11 ноября. – Режим доступа: <https://actualcomment.ru/kudelsya-khaos-raspakovka-stabilnosti-2111201336.html> (дата посещения: 21.05.2022).

Барнума, чем Клисфена, – утверждает В. Сурков. – Отказ от этой иллюзии в пользу реализма предопределенности привел наше общество в начале к размышлению о своем, особом, суверенном варианте демократического развития, а затем и к полной утрате интереса к дискуссиям на тему, какой должна быть демократия и должна ли она в принципе быть¹. Наиболее одиозные представители этого сегмента властующей элиты готовы бросить Западу военный вызов, включая использование превентивного ядерного удара. Происходящие события невротизируют общество, консолидация в поддержку власти выглядит ситуационной, отодвигая на задний план действительно необходимую стране гражданскую консолидацию на основе ценностей развития, общего блага, справедливости и эмпатии.

Решение проблемы нивелирования и «снятия» (Г. Гегель) сформировавшихся расколов становится чрезвычайно значимым в научном плане и актуальным в практически-политическом смысле, особенно в условиях территориально напряженной и полиструктурной (сложносоставной) страны, отличающейся большим региональным, религиозным и этническим разнообразием, а также очевидным межпоколенческим расколом и классическим размежеванием «город – село». Наличие этих расколов демонстрирует неструктурированность мнений, отсутствие публичных (и партийных) дискуссий, полноценной коммуникации в формате публичного дискурса. Следовательно, политическая система не справляется со своими функциями, не формирует единое ценностное пространство страны. Но напряжение, раздражение в обществе нарастает параллельно с ростом конформизма, боязни перемен как угрозы потери стабильности существования. И вместе с тем у россиян сформировался не только ясно выраженный материальный запрос к власти, но и требование справедливости, уважения достоинства, политического представительства и полноценной коммуникации, т.е. обратной связи с властью. Политизация сформировавшихся кливажей опасна разрывом ценностного пространства страны, идентификационным кризисом, делегитимацией властных институтов и структур. Напротив, целеполагание и «градус» взаимодействий институтов

¹ Сурков В. Долгое государство Путина // Независимая газета. – 2019. – 11 февраля. – Режим доступа: https://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html (дата посещения: 21.05.2022).

государства и граждан определяют ценности доверия, ответственности, социальной солидарности, имеющие ключевое значение для консолидации сообщества, решающего политico-управленческие задачи обеспечения жизнеспособности институтов на основе не-конфликтного согласования интересов. В практической политике стоит вопрос об обращении к идентичности как нематериальному ресурсу развития, который может способствовать продвижению этих ценностей и в элитных, и в массовых группах на разных уровнях взаимодействия [Семененко, 2021].

Заключение

Таким образом, все больше проясняется формула существования современного мира как неопределенного и текущего. По словам немецкого военного теоретика Х. Мюнклера, «мы уже довольно давно живем в эпоху неопределенности, которая характеризуется повышенной социальной нервозностью, страхом перед будущим до апокалиптических сценариев, а также повествованием, наполненным смыслом упадка»¹. Очевидно, что мир переживает трансформацию в сторону культурных столкновений, которые приобрели значительное место в дискурсивном пространстве, хотя и не имеют материальной основы для формирования жизни людей. «Порою не скандалное неравенство жизненных возможностей расщепляет западные общества, а дискурсивно вызванная постматериалистическая культурная борьба», – подчеркивает В. Меркель². Миграционный, пандемический и климатический кризисы играют в этом процессе усугубляющую роль. Вместе с тем открытые общества должны оставаться открытыми. Убеждать должны аргументы и, прежде всего, справедливая ува-

¹ Münkler H. Eine Ära der Ungewissheit // Frankfurter Hefte. – 2022. – January 11. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/eine-aera-der-ungewissheit-3338/> (accessed: 21.05.2022).

² Merkel W. Moralisierung und Polarisierung als gesellschaftliche Signatur // Neue Gesellschaft. – 2021. – N 8. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/moralisierung-und-polarisierung-als-gesellschaftliche-signatur-3240/> (accessed: 21.05.2022).

жительная политика. Демократия рождается через убеждения и справедливость, а не через запреты и репрессии¹.

Бегство от реальности через «спасение в последнюю секунду» – это акт отчаяния, но не политическое действие. А именно политические действия должны противостоять преобладающим условиям неопределенности, выдерживать их и искать на них ответы. Политика, основанная на размышлениях об упадке и узаконенная в них, хотя и может найти большое одобрение в связанных с ней кругах, закончится катастрофой как самоисполняющееся пророчество, потому что она не проверила и не испытала на прочность контрсредства. Ее единственные советники – страх и отчаяние, чье влияние резко возрастает во времена неопределенности. Именно поэтому их нужно держать подальше от политики. Предназначение политики заключается в том, чтобы всеми силами постараться избежать катастрофы. «Радикальные маневры приводят к политической катастрофе, потому что они в основном перегружают систему, на которую они воздействуют. Возможно, в предыдущих обществах все было по-другому. Сложные общества нашего времени допускают только медленные и продуманные изменения»².

Сформировавшиеся в последние два-три десятилетия социальные расколы настоятельно требуют методологически скоординированных научных подходов, не ограниченных только рамками социологического и политического анализа. В сложившихся обстоятельствах на приоритетную роль не без оснований претендует культурологический подход, посредством которого проверяется реакция на новые вызовы социальных субъектов – от отдельного индивида до социальных групп и организаций. Политизация указанных размежеваний переводит проблему в плоскость конфликтологического анализа, и соответственно требует учета всего арсенала практических действий субъектов конфликта, включая их

¹ Merkel W. Wie der Moralisierung die Demokratie gefährdet. Offene Gesellschaften müssen offen bleiben // Neue Gesellschaft. – 2022. – N 1/2. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/offene-gesellschaften-müssen-offen-bleiben-3344/> (accessed: 21.05.2022).

² Münkler H. Eine Ära der Ungewissheit // Frankfurter Hefte. – 2022. – January 11. – Mode of access: <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/eine-aera-der-ungewissheit-3338/> (accessed: 21.05.2022).

ценностные ориентации, поведенческие стратегии, ресурсный потенциал и т.д.

A.V. Glukhova*
**New crises, social differences, discourse
of conflict and public unity in the XXI century**

Abstract. The author focuses on the idea that the new discourse of conflict characterizes the modern political space. Two main features characterized current crises in political relations inside and outside the countries. Firstly, social divisions that destroy the integration of national communities. Secondly, discursive conflicts, characterized by the opposite narratives and mutual bitterness of cosmopolitans and communitarians. These new patterns are the serious threat to social unity and democracy. Modern researchers see a danger in the new phenomena of the moralization of politics, the politicization of science and social polarization. Were marked as challenges in an era of uncertainty and anxiety.

They are divided by the relations to the crucial issues such as: the limits of the open society (preservation or devaluation of borders); national sovereignty and the rights of minorities; climate changes (environment protection, restrictions for the industries), etc. Young urban citizens with higher education demonstrates cosmopolitan values. They do not identify themselves as social losers and use a globalization as an opportunity for development. They are those who identify themselves as Europeans and citizens of the world. The less educated social group of elders, living in rural areas, is firmly connected with their local and national communities and perceives the increasing of freedom as a threat to themselves. Even though citizens with communitarian positions constitute a heterogeneous group with a diverse socio-economic profile, all of its representatives share one common feature: the subjective perception of the danger of living in precarious conditions or lose their social status.

The vertical conflict is between the cosmopolitan elites (with their privileged positions) and the communitarians. Stigmatization of elites as «anti-national», «immoral», and self-serving has become a typical device in the struggle of right-wing populist parties and voter support movements.

These new patterns are marked as a threat to social cohesion and democracy. Researchers see a danger in the new phenomena of the moralization of politics, the politicization of science and social polarization. They are the main risks in an era of uncertainty, uncertainty and anxiety.

Keywords: globalization; new crises; social divisions; discursive conflicts; narratives; cosmopolitans and communitarians; social unity; political action.

*Glukhova Alexandra, Voronezh State University (Voronezh, Russia),
e-mail: avglukhova@mail.ru

For citation: Glukhova A.V. New crises, social differences, discourse of conflict and public unity in the XXI century. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 36–56. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.02>

References

Castells M. *The power of communication*. Moscow: Higher school of economics, 2017, 591 p. (In Russ.)

Dahrendorf R. Anmerkungen zur Globalisierung. In: Beck U. (ed.). *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt am Main, 1998, S. 41–54. (In Germ.)

Glukhova A.V. (ed.). *Domestic political agenda as a factor in the unity of modern Russia*. Voronezh: Scientific book, 2020, 248 p. (In Russ.)

Glukhova A. Migration in political processes of Modern Europe (conflict potential and social integration). *Political expertise. POLITEX*. 2018, Vol. 14, N 4, P. 444–464. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu23.2018.401> (In Russ.)

Glukhova A. Populism as a political phenomenon: the challenge of modern democracy. *POLIS. Political studies*. 2017, N 4, P. 49–68. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.04.05> (In Russ.)

Hirshman A.O. *Rhetoric of reaction: perversion, futility, danger*. Moscow: Higher school of economics, 2021, 208 p. (In Russ.)

Korgunyuk Y.G. The concept of delimitations and the theory of problematic measurements: intersection points. *Polis. Political studies*. 2019, N 6, P. 95–112. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.08> (In Russ.)

Leiphart A. *Democracy in multi-component societies: a comparative study*. Moscow: Aspect press, 1997, 287 p. (In Russ.)

Rokkan S. *Staat, Nation and Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2000, 500 s. (In Germ.)

Semenenko I.S. Rethinking development in social sciences: on the threshold of an ethical turn. *Polis. Political studies*. 2021, N 2, P. 25–45. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.03> (In Russ.)

Semenenko I.S., Lapkin V.V., Pantin V.I. Social cleavages and political divides in a theoretical perspective: criteria for assessment and classification. *Polis. Political studies*. 2021, N 5, P. 56–77. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.05.05> (In Russ.)

Литература на русском языке

Внутриполитическая повестка дня как фактор единства современной России: монография / под ред. А.В. Глуховой. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2020. – 248 с.

Глухова А.В. Популизм как политический феномен: вызов современной демократии // ПОЛИС. Политические исследования. – 2017. – № 4. – С. 49–68. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.04.05>

Глухова А.В. Миграционный фактор в политических процессах современной Европы (конфликтный потенциал и новые стратегии общественной интеграции) // Политическая экспертиза. ПОЛИТЭКС. – 2018. – Т. 14, № 4. – С. 444–464. – DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu23.2018.401>

Кастелье М. Власть коммуникации. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 591 с.

Коргунюк Ю.Г. Концепция размежеваний и теория проблемных измерений: точки пересечения // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 6. – С. 95–112. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.08>

Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / пер. с англ. под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.

Семененко И.С. Категория развития в современном научном дискурсе: социальные науки в преддверии «этического поворота» // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 2. – С. 25–45. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.03>

Семененко И.С., Лапкин В.В., Пантин В.И. Социальные размежевания и политические противостояния в научном дискурсе: критерии оценки и классификации // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 5. – С. 56–77. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.05.05>

Хиришман А.О. Риторика реакции: извращение, тщетность, опасность [Текст] / пер. с англ. Д.А. Уэланера; под науч. ред. А.А. Смирнова. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. – 208 с.

А.И. СОЛОВЬЕВ*

**ЛАТЕНТНЫЙ ФУНКЦИОНАЛ
ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ**

Аннотация. Понимание публичной политики как особой формы властного соперничества государственных и негосударственных акторов отражает сложные взаимосвязи применяемых ими открытых и латентных технологий. Наряду со скрытыми от общества легальными методами политических взаимодействий (засекречиванием государственных тайн, ведением конфиденциальных переговоров) постоянно используются и латентные инструменты, продвигающие интересы крупных политических инвесторов, неизвестных обществу и чаще всего находящихся за рамками публичного пространства. Однако их фактическое влияние на центры государственной власти и управления неизбежно отражается на содержании публичной политики, вынужденной использовать конвенциональные нормы открытой конкуренции и гласного выражения позиций для продвижения таких интересов. В своем предметном выражении латентный функционал публичной политики формируется в рамках трех складывающихся в государстве социальных арен: в зонах оспаривания властных диспозиций Центра, принятия государственных решений и организации массового дискурса. Конкретные формы решения этих скрытых задач в конечном счете обусловлены характером правящего режима и уровнем гражданской активности населения, его политическими компетенциями и способностями использовать институциональные возможности для контроля за правящими кругами.

Ключевые слова: политическая власть; публичная политика; латентные функции публичной политики; латентные механизмы политического оспаривания; принятие политических решений; массовый дискурс.

* Соловьев Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: solov'yev@spa.msu.ru

Для цитирования: Соловьев А.И. Латентный функционал публичной политики // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 57–79. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.03>

Латентные цели публичного соперничества

Как известно, концепт публичной политики вошел в обиход политической науки в качестве олицетворения неизбежного признания государством гражданских структур в качестве политического партнера. Однако по мере эволюции отношений этих сторон публичная политика не только показала свои новые грани, но и более глубоко раскрыла природу этих коммуникаций. Впрочем, и вчера, и сегодня в науке не прекращаются споры о том, кто же обладает приоритетом в публичном пространстве политики – власти или общество? Так, Ю. Хабермас и его сторонники делали упор на общественные источники публичной политики, утверждая, что импульсы ее появления коренятся в «резервуаре простых взаимодействий» в социуме, откуда люди, «преодолевая» границу повседневности, пытаются использовать эти возможности для установления «ненасильственного диалога» и «прагматического согласия» с властями [Хабермас, 2016]. В то же время другие ученые отдают приоритет правительству и его инициативам (не исключая ни полного доминирования властей, ни проявлений государственного интервенционизма) [Heidenheimer, Heclo, Adams, 1990], а третья пытаются найти некий баланс между этими сторонами, предполагающий право граждан на оспаривание решений (contention) и поддержание взаимообязывающих коммуникаций [Никовская, Якимец, 2012; Савенков, 2021].

Соответствующим образом в этой теоретической мозаике постоянно комбинируются и различные параметры публичной политики: от характера конкуренции и взаимного доверия государственных институтов и гражданских структур разного уровня до механизмов делиберации и технической оснащенности электорального процесса и т.д. В последние годы к традиционному набору этих параметров добавились представления о роли GONGO и партий-спойлеров, пре-кариата и постправды, механизмах цифровизации, а также другие характеристики, отражающие различные грани формирования поли-

тической воли государства и общества¹. Выборочное сочетание этих параметров создавало и создает новые образы публичной политики, допуская при этом самые различные траектории ее исторического движения: от государства элит к государству, основанному на гражданах, или – от демократических версий общественного контроля до отчуждения масс и установления диктатуры и возникновения нетривиальных вариантов вождизма.

Понятно, однако, что при всех многообразных трактовках публичной политики и ее компонентов речь идет о той или иной форме, открытой коллаборации государства и общества. Причем, сохраняя формат полемики о политической роли коллективного актора, данный концепт не только создает особые модели, противопоставляемые элитарным и эгалитарным подходам во взаимоотношениях этих сторон, но и интерпретирует публичность как форму активности акторов, преодолевших границу партикулярной сферы.

Однако в спектре научных представлений о публичной политике (по-своему интерпретирующей ядерные для политики проблемы завоевания и направления политической власти) все более значимой становится рефлексия по поводу соотношения явных механизмов продвижения государством и обществом своих интересов и скрытых технологий достижения этих целей [Коньков, 2022]. В этом измерении публичная политика (независимо от уровня гражданских свобод или характера государственного управления – от *bad governance* до *good governance*) выступает как открытое соревновательное пространство государственных и негосударственных акторов, находящееся в особом взаимодействии с латентными механизмами завоевания и использования легального господства.

Иначе говоря, приоритеты власти не только интегрируют скрытые и явные механизмы политической конкуренции в некую общую инструментальную конструкцию поддержания баланса сил, но и наделяют каждую форму этого политического взаимодействия своим особым функционалом. Но, хотя фактические возможности и границы этих политических механизмов (в части артикуляции интересов, разработки политической повестки, распределения ресурсов или диссеминации ценностей) зависят от

¹ Подробный обзор теоретических подходов и трактовок публичной политики приведен в статье А.Ю. Сунгурова в этом номере журнала.

компетенций участников этого не завершающегося исторического сражения, понятно, что публичные и латентные способы борьбы за власть сохраняют весьма асимметричный характер взаимоотношений. В конечном счете эти «ножницы» политических возможностей позволяют одним политическим игрокам опираться на неформальный фундамент властных притязаний, а другим – оставаться в тисках институционального прессинга конкурентов, сохраняя улицу в качестве единственного бастиона защиты своих прав и свобод.

Коротко говоря, взгляд на публичную политику через призму властной конкуренции как универсального основания политической материи не только ставит проблему неопределенности социального объема открытых коммуникаций, отрицающих наличие «окончательного набора» институтов, акторов и решений [Heclo, 2011]. Используя мысль Б. Латура, можно сказать, что политическое соревнование за власть позволяет соотносить внутренне рассосредоточенные и переплетенные друг с другом различные методы регулирования соперничества государственных и негосударственных акторов [Латур, 2014, с. 177]. Причем аналитическая потребность в соотнесении открытых и закрытых от общества форм политического соперничества оправдана еще и тем, что практика показывает постоянные примеры вытеснения властными отношениями политических механизмов за рамки публичных и институциональных конструкций.

В связи с этим уместно вспомнить, что еще в 70-х годах прошлого века С. Лукс теоретически описывал скрытые формы «второго» и «третьего» лицов власти [Lukes, 1974], а Дж. Скотт, как один из наиболее проницательных исследователей латентных политических процессов, указывал на то, что получение конкурирующими группами преимуществ перед своими конкурентами непосредственно связано с использованием особых дискурсивных приемов и речевых транскриптов, отражающих наличие скрытых от общества интеракций между властующими и подвластными [Scott, 1990, р. 134].

Основной источник продуцирования латентных механизмов – воля политических акторов, обладающих *фактическим* влиянием в пространстве власти. В этом смысле даже интересы правящих группировок не устраивают легальные возможности для применения скрытых от общества технологий (засекречивания информа-

ции, проведения конфиденциальных договоров и т.д.), которые весьма ограниченно связаны с потребностями в получении дополнительных ресурсов и статусов. В результате реальные потребности политических «тяжеловесов» (политико-административных группировок правящей элиты, их «бизнес-партнеров» и др.) постоянно расширяют зону неконвенциональных и неконтролируемых латентных коммуникаций, использующих институциональные пустоты государства, ограниченность нормативного контроля и низкую компетентность основной части населения. В этом смысле главное, что имеет для них значение, – это увеличение доступности рычагов реальной власти и защита такой диспозиции от конкурентов.

Однако если роль латентных механизмов политической власти достаточно давно и многогранно исследуется в современной литературе [Olson, 1965; Buchanan, Tullock, 1962; Wheatley, 2015; Курилло, 2013], с упором на роли сетевых коалиций [Victoretal, 2017; Kolibaetal, 2018; Михайлова, 2013], то связь публичных и латентных интеракций в рамках единого политического процесса описывается весьма разрозненно и, как правило, в рамках изучения отдельных политий [Kononenko, Moshes, 2011; Ledeneva, 2013]. Что, впрочем, вполне оправданно, ибо в пространстве национального государства отношения публичных и латентных механизмов прежде всего обусловлены задачами конкретных игроков, стремящихся к завоеванию и управлению властью.

Конечно, следует признать, что соотнесение публичных и латентных механизмов порождает ряд определенных эпистемологических проблем. Хотя бы потому, что затрагивает родственные концепты «публичной власти» (смысловые акценты которой сосредоточены на институционально-правовых параметрах государственного правления) и «публичного управления», демонстрирующего роль «теоретического и экспертного знания» при удовлетворении «конкретных потребностей государственных, муниципальных и общественных организаций» (с учетом поддержания «обратных связей» власти и населения и участия «формальных и неформальных акторов») [Купришин, 2016, с. 103–105]. Представляется, однако, что главное отличие публичной политики от этих властно-управленческих конструкций состоит в акцентации претензий ее участников на прерогативы власти, которые, собственно, и порождают незавершенность открытых столкновений их политических

воль, ресурсов и компетенций. Другими словами, эти базовые коннотации публичности не только сохраняют глубинный смысл политических отношений государства и общества, но и демонстрируют ограниченность открытых коммуникаций по отношению к противоположным по форме инструментам политического доминирования.

Одним словом, теоретическая емкость публичной политики, понимаемой в качестве одного из секторов пространства завоевания и применения власти, позволяет увидеть в ее «теле» не только конфликт частного и общественного, но и противоречие открытых и скрытых механизмов достижения политическими акторами своих властно значимых интересов. В этом контексте эпицентр исследовательского интереса не просто смещается к классическим индикаторам политического порядка (отражающим основные формы политического господства), но и преобразует отношения государства и общества в коммуникации правящего режима и гражданских структур как оппонирующих друг другу политических игроков.

Будучи одним из сегментов властной конкуренции, публичная политика неизбежно подготавливает, встраивает в свое «тело» и защищает присущими ей процедурами недекларируемые цели и замыслы политических акторов. И, повторимся, акторов доминирующих. Так что, совмещая открытые формы властного соперничества с полутеневыми и теневыми методами политического доминирования, публичная политика сращивает применение своих инструментов с волатильной нормативистикой скрытых от общества «серых» и «черных» зон политического господства.

Известно, однако, что коллективный актор, или «зрители», участвующие или наблюдающие властные перипетии в их открытых формах [Hardin, 1982], слабо ощущают как практическое значение скрытых смыслов в риторике политических лидеров, так и наличие сопровождающих публичную политику конфиденциальных переговоров, тайных сделок и неформальных коммуникаций оппонентов. Это означает, что открытые формы политического противоборства выносят на поверхность лишь отдельные проявления властных взаимодействий, отражающих волю разрозненных сегментов правящего класса и свидетельствующих о принципиальной ограниченности формальных норм функционирования госаппарата.

Социальные арены политического противоборства

Независимо от характера отдельных политий, особые направления политического взаимодействия правящего режима и гражданских акторов свидетельствуют о наличии различных арен (фронтов) публичной политики, где складываются особые комбинации явных и неявных механизмов продвижения этими игроками своих интересов и целей [Соловьев, 2021 б]. Логически, да и политически первостепенной по своему значению ареной является пространство конкуренции за завоевание высшей политической власти. И хотя данная зона не является нейтральной и контролируется правящим режимом, публичные отношения складываются здесь в весьма широких рамках, очертания которых, с одной стороны, задаются параметрами *смутной* политики (демонстрирующей хаотическое столкновение множественных форм легальной и иллегальной конкуренции, не исключающих соскальзывания к насилийным акциям), а с другой – политики *дуальной* (уравновешивающей контакты публичных институтов и общественных акторов в рамках официальных правил оспаривания и смены власти). Учитывая расхождения в интересах правящих элит и гражданского населения, можно утверждать, что использование публичных инструментов политического соперничества не ограничивается нормативными рамками и в основном регулируется остротой противостояния оппонентов.

Однако традиционно используемые оппонентами приемы открытого соперничества (в виде массовых акций, скандалов и провокаций, деклараций лидеров, вытеснения оппонентов из политического пространства и т.д.) [Розов и др., 2019; Дмитриев, Сычев, 2014; Дмитриев, Сычев, 2017] используются не только для прямого давления конкурентов друг на друга, но и для сокрытия тайных сделок и договоренностей лидеров, осуществления перестановок в правящих кругах или для отвлечения внимания общества от подлинных претендентов на властно значимые позиции. К публичным акциям такого рода (применяющимся в целях политического маневрирования и предупреждения рисков для акторов, действующих в скрытом от общества пространстве), как правило, относятся разработка электорального законодательства (позволяющего правящим кругам получать на выборах незаслуженные преференции); практики избирательного правоприменения и рас-

ширения административных ограничений, препятствующих низовой активности населения; увеличение численности лояльных членов избиркомов и счетных комиссий, применение технических устройств, обеспечивающих «правильный» подсчет голосов и т.д. Весьма типичными примерами является и организация постановочных политических акций (призванных продемонстрировать «поддержку населения» или «массовые протесты» против различных политических фигур и институтов), а также создание партий-спойлеров, GONGov, «псевдопарламентов», «псевдовыборов», «псевдосудов» или же «псевдосвободных СМИ», в массе своей формирующих в государстве состояние «псевдопубличности» [Шалюгина, 2012], превращающей открытые формы политического соперничества в подбююще серого политического администрирования. Нельзя забыть и про использование цифровых инструментов (ботов, киберсимуляков, голограммической симуляции, искусственного интеллекта и т.д.), которые в сочетании с технологиями астротурфинга и латерального таргетинга усложняют дополненную реальность публичной политики, скрывая от граждан реальный баланс политических сил и искажая смысл перестановок в правящих кругах (а в ряде случаев прикрывая даже негласный транзит власти), способствуя тем самым политической дезориентации населения.

Показательно, что масштабное и результативное применение таких публичных технологий позволяет отдельным режимам отказываться даже от использования фреймов «чрезвычайных обстоятельств», «временных трудностей» или «внешних угроз», оправдывающих отказ от свободной политической конкуренции. При этом авторитарные государства стремятся имитировать демократический характер и самого правящего режима, рассматривая «происки» оппонентов как атаки на демократию. Впрочем, в ряде государств, учитывая массированную пропаганду официальных СМИ и наличие традиционалистски настроенной части населения, диктаторам уже не нужно имитировать демократические формы власти или изображать свободные политические порядки.

Как правило, названные инструменты публичной политики, расширяя права теневых политических брокеров, выстраиваются в единую политическую конструкцию с латентными механизмами, ограничивающими фактические полномочия официальных институтов (сокращение статусных лиц, избираемых населением, сни-

жение их фактического влияния на центры власти и репрезентативность гражданских интересов). Понятно, что спровоцированный латентными механизмами блокирующий эффект политических институтов лишает граждан полноценного использования каналов публичной политики для продвижения своих интересов.

Коротко говоря, публичные акции и процедуры, сопровождающие диалог политических оппонентов, помимо открытой демонстрации выдвигаемых ими целей формируют политические отношения, ведущие к негласному усилению позиций доминирующих игроков и дистанцированию населения от структур и институтов власти. В ряде стран правящие круги, усиливая институциональные барьеры для своих конкурентов (не исключая присвоения политическим оппонентам статуса «экстремистов» или «иноагентов»), существенно сокращают «репертуар» общественного протesta (В. Костюшев), нередко порождая модусы деполитизированной власти, опирающейся на принудительное регулирование социальных отношений и императивное установление баланса сил [Господство против политики..., 2019].

Одним словом, в рамках латентных «обязательств» публичная политика на этой арене неизбежно меняет конфигурацию борьбы за власть, не только прикрывая неформальные коммуникации элит и их бенефициаров (к примеру, провоцируя соперников к переоценке «силы» оппонентов и изменению направленности их действий с цели получения преимуществ на избегание потерь) [Fischer et al., 2016], но и снижая политический потенциал общества под видом предупреждения рисков «балканизации» политического процесса.

В рамках *второй* арены взаимодействия правящего режима и общества публичная политика обнаруживает свой латентный функционал в связи с продвижением неоглашаемых целей политических инвесторов (в том числе международных структур, теневого бизнеса и др.), оказывающих решающее влияние на государственные цели и соответствующее распределение и перераспределение общественных благ и ресурсов. По сути речь идет о поддержании инструментами публичной политики «договорных целей», отрицающих «объективный характер» государственных интересов и предполагающих сочетание последних с позициями ключевых игроков и аффилированных с ними бенефициаров [Спектор, Китсьюз, 2001].

В этом контексте публичная политика неизбежно сопрягает свои механизмы с латентными инструментами адресного перемещения общественных активов в пользу определенных групп. Однако сочетая возможности системы представительства с административными барьерами и вето-пространствами для гражданского населения, она еще и является площадкой активности крупных собственников и контролеров общественных ресурсов, объединенных «системами убеждений», демонстрирующих особую «координацию действий» при неформальном влиянии на центры принятия государственных решений [Schlager, 2007, р. 303]. В этом формате «государственные организации» превращаются в место формирования «внутренних сообществ», образующих вокруг себя «структурную неформальных устойчивых отношений» «с внешним специфическим окружением», начинают функционировать «как политические арены», обладающие собственным весом и влиянием [Crozier, Thoenig, 1976]. Более того, наряду с этими сетевыми механизмами неформального давления на центры принятия решений публичные институты сохраняют еще и возможности для организации полутеневых сделок под влиянием лоббистов и структур, действующих в поле GR-коммуникаций.

Именно под сетевым давлением неформальных коалиций «аппарат управления» ряда постсоветских государств даже с учетом действующих «вертикалей власти» неизбежно распадается «на соперничающие за доступ к ренте организованные структуры и неформальные клики» [Гельман, 2016, с. 8]. Причем эта бесконтрольная межсетевая внутриэлитарная конкуренция, прикрываемая публичными коммуникациями, неизбежно вовлекает в межведомственные «соревнования» даже силовые структуры, острота столкновений которых способна подорвать безопасность и государства, и общества.

Понятно, что в так организованном публичном пространстве крупные неформальные игроки имеют явные преимущества как перед гражданскими структурами, так и официальными институтами. Впрочем, ряд авторов, учитывая нынешнюю цифровизацию публичной сферы, рассматривают «внедрение платформенных сетей» как фактор ориентации властей на «включение граждан, сотрудничество заинтересованных сторон в выработке государственных решений» и расширение «дискурсивной практики определения повестки дня» [Сморгунов, 2021, с. 11], что повышает шан-

сы рядовых граждан в этом вопросе. Полагаем, однако, что даже расширение публичного пространства за счет технологий «процедурной справедливости» не сможет нивелировать роль латентных механизмов, используемых политическими тяжеловесами для продвижения своих интересов. Иначе говоря, преимущества неформального позиционирования таких игроков являются всего лишь гранью универсального доминирования правящей элиты и ее автономного статуса, позволяющих ей обладать «совершенно непропорциональным контролем над ресурсами или доступа к ним» [Khan, 2012, p. 362]. Так что новые технические инструменты (как, впрочем, и различия между госменеджерами и политическим корпусом элиты, понимаемые отдельными учеными как фактор, принципиально разграничающий их возможности по части обретения общественных активов) [Hartmann, 2017, p. 373] не могут исключить универсальные преимущества правящего меньшинства в сфере принятия решений и «возможностей присваивать себе ресурсы неэлит» [Лахман, 2010, с. 31–32]. Причем, как показывает опыт, повышение уровня автономности элит прямо пропорционально повышению уровня политической коррупции [Porta, Vanucci, 1999].

Одним словом, следует признать, что публичные акции правящих кругов неизбежно защищают интересы латентных игроков, в том числе и действующих в теневом секторе экономики. Особенно ярко это проявляется в отношениях с ключевыми сегментами бизнеса, неформальные контакты с которыми нередко ведут к их срашиванию с институтами власти (превращая активы коммерсантов в «кошелек режима»)¹. Впрочем, и в этом случае ряд ученых полагают, что такие корпоративистские практики продиктованы всего лишь «неурегулированностью вопросов собственности, неразвитостью судебной системы, государственным контролем над основными экономическими ресурсами» [Купришин, 2017, с. 116]. Думается, однако, что причины носят более существенный характер, который обусловлен, как уже говорилось, фрактальным характером государства (наличием институциональных пустот),

¹ Например, в России учеными отмечается феномен так называемой «петрократии», отражающей срашивание политической элиты с менеджментом нефтегазовой отрасли (Россия сползает к «петрократии» / Время новостей online. – 2003. – 10 декабря. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2003/231/5/86980.html> (дата посещения: 19.05.2022) [см. также: Росс, 2015].

ограниченностью централизованных механизмов правления и, самое главное, – неугасимой энергией правящего меньшинства по части использования всех преимуществ своего доминирования. Так что самая развитая система нормативно-правового регулирования не в силах подавить «властический инстинкт» правящего меньшинства, постоянно перестраивающего политические конструкции своего политического господства.

В любом случае четкая ориентация доминирующих групп правящего класса на распределение ресурсов показывает, что в этой зоне публичной политики гражданские дебаты, общественное мнение и даже давление крупных масс медиа не способны оказывать существенное влияние на планы и решения ключевых игроков, действующих в «тени иерархии» (Б. Джессоп). И даже при наличии в государстве консенсуса относительно базовых политических ценностей этика договоренностей между ключевыми игроками неизбежно преобладает над публичной ответственностью политиков и общественной моралью¹.

В целом на этой арене взаимоотношений правящего режима и населения латентный функционал публичной политики обладает тройким содержанием, выраженным в поддержании скрытого характера отдельных легальных акций государства, прикрытии полутеневых сделок неформального толка, а в ряде случаев – в создании условий для защиты коррупционных и криминальных практик (например, актов государственного рейдерства, подаваемых как переход владений к «эффективным собственникам»). При этом по форме реализации этих задач латентные функции публичной политики осуществляются в рамках взаимоотношений «доказательной политики» и «политики доказательств». Первая версия публичных коммуникаций означает обращение властей к гражданским экспертам (представителям «гражданской науки»), обсуждение с общественностью тех или иных решений или, говоря в целом, – обоснование в глазах общества предлагаемых властями «вариантов нормативно-правового регулирования, отдельных мер и мероприятий социально-экономической политики с помощью результа-

¹ Показательно, что в России даже исторический опыт показывает сквозной характер этой тенденции, демонстрирующий главенствующую роль внутриэлитарных конфликтов по сравнению с идеологическими распрями и публичной апелляцией властей к «национальным интересам» [Андреев, 2022].

тов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы» [Волошинская, Комаров, 2015, с. 91]. В противоположность этому стилю общения власти могут руководствоваться нормами «политики доказательств», делающих акцент не на представлении доводов, а на технологиях реализации принятых решений с использованием широкого круга аргументов: от демагогии и искажения информации до силового продавливания [Соловьев, 2021 а]. Причем, как показывает опыт, широта распространения этого стиля общения с населением прямо пропорциональна усилению соперничества элитарных группировок за убывающие ресурсы [Goldstone, 2016, р. 459–460].

По мере усиления ресурсной оснащенности граждан и их тяготения к переходу от «разговоров» о своих правах к реальному участию в распределении благ элиты стремятся максимально сократить претензии населения на эту форму участия, унять ту «демократию площадей», которая может угрожать их позициям в наиболее важном для них секторе власти. С одной стороны, этому способствует принципиальная «недостижимость всезнающего гражданина» (С. Жижек), способного компетентно соперничать с профессионалами от политики, а с другой – постоянное обновление используемых властями публичных технологий, курирующих воспламенение гражданской повестки. В этих целях властями применяются имитационные процедуры «совместного» с обществом рассмотрения принимаемых решений, но которые по факту направлены на сокрытие реальной архитектуры власти. В силу этого консультирование, обсуждение, гражданский контроль или экспертное участие (а также другие необязательные формы коопération властей с общественностью) в принятии решений если и используются правящими структурами, то без каких-либо гарантий удовлетворения позиций населения.

В любом случае надо признать, что население чаще оказывается не готово к тому, чтобы вскрывать туманную логистику принятия государственных решений и разбираться в псевдопартиципаторных маневрах. Так что эта зона политики, где приглашение общества к сотрудничеству и его «вовлечение в публичность» (Л. Сморгунов) всего лишь прикрывает реальный механизм распределения ресурсов, снижая за счет открытых коммуникаций издержки внутри элитарного соперничества.

В конечном счете такая линия властей прикрывает фактическое перераспределение социальных обязательств государства перед обществом в пользу лиц, принимающих решения. Одним словом, складывающееся в государстве «недекларируемое целеполагание» (А. Коньков), формируя ядерные структуры распределительной (перераспределительной) политики, означает устойчивое доминирование ключевых неформальных акторов, которое ведет к *деинституционализации* легального правления, придавая публичности форму интеркурсивной власти (*intercursive power*), уравновешивающей влияние каждого из игроков не правовыми нормами, а ресурсами и возможностями оппонентов.

Третий фронтон публичной политики, выстраивающийся в процессе столкновения информационно-символических потоков, исходящих от общества и правящего режима, разворачивается в рамках массового дискурса и является наиболее благоприятной средой для обеспечения скрытых от общества интересов и целей, выраженных в тиражировании имиджевых конструкций, рекламных продуктов, PR-коммуникаций и иных символических формах.

В самом общем виде речь идет о методах продвижения текстов в условиях конкуренции со стороны политических оппонентов. Науке и практике хорошо известны используемые в данном случае манипулятивные технологии, средства дезинформации, технологии фейк-менеджмента, формирования информационных эхо-камер, цензурирования и иные пропагандистские приемы, сохраняющие инвариантный смысл передаваемой информации и содержащие скрытые замыслы или угрозы, утаивающие от общества истинные намерения коммуникаторов. В конечном счете скрытое назначение публичной политики прежде всего состоит здесь в укоренении в массовом сознании когнитивных стандартов, аутентично реагирующих на применение «операций и процедур», связанных с настойчивой «демонстрацией, декларацией и декорацией» целей и ценностей политических акторов [Бабинцев, 2012, с. 26]. В логическом пределе это ведет к «подмене» в публичном пространстве предметно-смысловой реальности реальностью сугубо символической, чистой видимостью, «кажимостью» происходящего [Шалюгина, 2012]. В этом плане следует согласиться с мнением ученых, утверждающих, что в публичном пространстве «всегда будет существовать... пропасть между политическими процессами, происходящими в закрытой для массового общественного

мнения сфере политики и создаваемой медиийными средствами ее виртуального отображения, предназначенного для массового общественного мнения» [Основы теории практики..., 2022, с. 352].

Сказанное означает, что на этой арене задача латентных политических игроков состоит в формировании «иллюзорной публичности» (Ю. Хабермас), вытесняющей реальные смыслы из отношений правящего режима и общества (что так или иначе подталкивает государство к политическому кризису, а возможно и краху). В любом случае, чем агрессивнее официальная пропаганда и ее манипулятивный инструментарий, разжигающие политические конфликты (а подчас активизирующие даже этологические механизмы индивидуального самосохранения), тем более хрупкими становятся связи общества с публичными институтами.

Впрочем, следует видеть и то, что реалии публичной политики в ее дискурсивной форме, как правило, неспособны воздействовать на глубокие структуры человеческого сознания, формирующиеся под влиянием гораздо большего количества факторов и связанные с постепенной корректировкой групповых и индивидуальных идентификационных моделей. По этой причине люди сохраняют существенные резервы в части сохранения аутентичного отношения к символическим играм политических акторов. Однако в любом случае усилия последних по продвижению скрытых целей своих политических проектов сохраняют существенные издержки в деле конструктивного использования коммуникативного потенциала населения.

Выводы и надежды

Как можно видеть, при всех возможностях открытого соперничества правящего режима и гражданских акторов публичная политика оказывается неразрывно связанной с латентными формами этого политического процесса и способна лишь частично и релевантно презентовать интересы и позиции этих участников. Тесная связь публичной политики с латентными целямиластной конкуренции не только показывает принципиальную ограниченность открытых форм оппонирования этих акторов, но и демонстрирует ее очаговое значение для проявления их политического потенциала, по-своему востребованного на разных аренах национального

государства. При этом усиление фрагментарного характера функционирования публичной политики (а в дальнейшем и возрождения наиболее эгоистических форм элитизма и политического аристократизма) напрямую связано с пассивностью граждан, их чрезмерным доверием к верхам, притерпелостью к имитациям «общественной власти». И только там, где населению удается (например, в рамках исторически длительного использования каналов представления своих интересов и постепенного наращивания потенциала гражданского контроля) повысить свои политические кондиции, публичная политика становится вполне надежным инструментом трансляции политических запросов населения и предпосылкой эффективного управления общественным развитием. В противном случае правящие режимы (со своими аффилированными бенефициарами) используют публичное пространство для устойчивого замещения интересов граждан и продвижения собственных целей, в результате чего публичная политика неизбежно расширяет свои латентные функции, порождая риски делегитимации и снижения свойств государства как гражданского антрепренера.

Расширение неконвенциональных латентных связей под защитой публичной политики запускает логическую цепочку элитарного самовоспроизводства: ограничение публичных форм оспаривания власти – избирательное правоприменение – вытеснение оппозиции – контроль над принятием решений и массовым дискурсом – установление авторитарного правления. Но, помимо отдаленных последствий, эта логика уже сейчас демонстрирует раскол правящего меньшинства на два сегмента, один из которых обслуживает формально сохраняющиеся каналы представительства и коммуникации власти с обществом, а другой «реально правит» и, не участвуя в дебатах с обществом, распределяет ресурсы на нужды привилегированных и аффилированных с властью групп [Jones, 2016, p. 29]. Так что, поскольку рост автономии правящей элиты прямо пропорционален нарастанию неконвенциональных связей и отношений, то основная задача публичных форм политики прежде всего должна состоять в изживании тех латентных функций, которые укрепляют превосходство невидимой части правящего класса.

В современной России можно найти немало проявлений обозначенной логики, демонстрирующей использование политическими тяжеловесами публичных отношений для умиротворения

и демобилизации общественности [Палагичева, 2021], что в целом соответствует характеру патерналистской модели взаимодействия власти и общества, соответствующей государственному варианту неокорпоративизма (Ф. Шмиттер). При этом в своем реальном виде эта модель показывает, что публичные формы активности правящего режима выходят за рамки правового поля, поддерживая блокирующий эффект институтов власти и неспособность общества презентовать свои интересы, призывая к ответу чиновников, злоупотребляющих своим положением.

Учитывая непреложность этой траектории развития событий, следует признать, что политическая самоорганизация общества в публичной сфере (требующая ответственности правящих слоев и их периодической смены) в настоящее время не имеет аутентичных институциональных и информационно-символических форм. Эта линия развития псевдопубличности, по сути, и есть продолжение курса «транзитной государственности» [Неклесса, 1997, с. 35–50], для которой характерны имитационные формы демократических отношений государства и общества с их фабрикацией национальных интересов, имитацией гражданских прав и свобод и популяризацией мнимых публичных ценностей.

Такого рода – не только отечественные – практики показывают необходимость уточнения традиционных представлений о взаимоотношениях элитарных и неэлитарных слоев. В частности, если в XX в. изменение публичного пространства политики понималось как результат влияния коллективного актора и усиления его позиций в пространстве власти, то сегодня есть все основания понимать происходящее иным образом: не только авторитарные формы власти, порождающие «неравенство граждан» и лишающие их возможности использовать политические инструменты в своих интересах [Ingrametal., 2007, р. 93], но и демократические институты, способствуя адаптации правящего класса к открытым формам взаимодействия с обществом, сегодня искусно используются его неформальными участниками для приоритетного продвижения собственных интересов.

Реальность такова, что любые формы централизованной власти и управления создают приоритеты правящим элитам. Однако, чтобы все-таки расширить возможности граждан и демократических институтов, следует прежде всего снизить доминирование латентных механизмов элитарного господства, выстраивающих под

оболочкой публичной политики свои механизмы продвижения интересов. По крайней мере это реальный шанс сохранить в масштабах государства свободу и равенство граждан, упорядочить контроль и устойчивость власти. Пока же в условиях активного использования публичности для реализации скрытых от общества интересов элит мы видим лишь жесткость реальной схемы политики, противостоящей нормативным представлениям о позитивных для общества последствиях демократизации.

A.I. Solovyev*
Latent functionality of Public Policy

Abstract. Understanding public policy as a special form of power rivalry between state and non-state actors reflects the complex interrelationships of open and latent technologies used by them. Along with legal methods of political interaction hidden from society (secreting state secrets, conducting confidential negotiations), latent tools are constantly used to promote the interests of large political investors, unknown to society and most often located outside the public space. However, their actual influence on the centers of state power and administration is inevitably reflected in the content of public policy, which is forced to use the conventional norms of open competition and public expression of positions to promote such interests. In its substantive expression, the latent functionality of public policy is formed within the framework of three social arenas emerging in the state: in the zones of contesting the power dispositions of the Center, making state decisions and organizing mass discourse. The specific forms of solving these hidden tasks are ultimately determined by the nature of the ruling regime and the level of civil activity of the population, its political competencies and ability to use institutional capabilities to control the ruling circles.

Keywords: political power; public policy; latent functions of public policy; latent mechanisms of political contestation; political decision-making; mass discourse.

For citation: Solovyev A.I. Latent functionality of Public Policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 57–79. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.03>

References

Andreev D.A. *Autocracy at a turning point. 1894 in the history of dynasty and power.* Saint Petersburg: Aletheia, 2022, 230 p. (In Russ.)

* Solovyev Alexander, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: solovyev@spa.msu.ru

Babintsev V.P. Imitations in public administration. *The authority*. 2012, N 5, P. 24–29. (In Russ.)

Buchanan J.M., Tullock G. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan press, 1962, 337 p.

Crozier M., Thoenig J.C. The regulation of complex organized systems. *Administrative science quarterly*. 1976, Vol. 21, N 4, P. 547–570. DOI: <https://doi.org/10.2307/2391716>

Dmitriev A.V., Sychev A.A. *Scandal: socio-philosophical essays*. Moscow, 2014, 323 p. (In Russ.)

Dmitriev A.V., Sychev A.A. *Provocation: socio-philosophical essays*. Moscow: CSPiM, 2017, 336 p. (In Russ.)

Fischer M., Ingold K., Sciarini P., Varone F. Dealing with bad guys: actor- and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. *Journal of public policy*. 2016, N 36(2), P. 309–334. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000021>

Gel'man V. *Political foundations of “unworthy rule” in the post-Soviet Eurasia*. Saint Petersburg: European university press, 2016, 34 p. (In Russ.)

Goldstone J.A. *Revolution and rebellion in the early modern world: population change and state breakdown in England, France, Turkey, and China, 1600–1850*. New York: Routledge, 2016, 646 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315408620>

Habermas J. *The structural transformation of the public sphere*. Moscow: Vesmir, 2016, 342 p. (In Russ.)

Hardin R. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins university press, 1982, 248 p.

Hartmann M. Economic elites. In: Best H., Higley J. (eds). *The Palgrave handbook of political elites*. London: Palgrave Macmillan, 2017, P. 399–416. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-37-51904-7_26

Heclo H. *On Thinking Institutionally*. Oxford: Oxford university press, 2011, 246 p.

Heidenheimer A., Heclo H., Adams C. *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin press, 1990, 416 p.

Ingram H., Schneider A., deLeon P. Social construction and policy design. In: Sabatier P.A. (ed). *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 2007, P. 93–124. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-4>

Jones B.D. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. In: Zahariadis N. (ed). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2016, P. 25–35. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00009>

Khan S. Sociology of elites. *Annual review of sociology*. 2012, Vol. 38, P. 361–377. DOI: <https://doi.org/10.1146/ANNUREV-SOC-071811-145542>

Koliba C.J., Meek J.W., Zia A., Mills R.W. *Governance networks in public administration and public policy*. New York: Routledge, 2018, 500 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315268620>

Konkov A.E. *Latent public policy area in a modern state*. Moscow: Argamak-Media, 2022, 222 p. (In Russ.)

Kononenko V., Moshes A. (eds). *Russia as a network state: what works in Russia when state institutions do not?* New York: Ulkopolitiittineninstituutti, 2011, 190 p.

Kupryashin G.L. Public administration. *Political science (RU)*. 2016, N 2, P. 101–131. (In Russ.)

Kupryashin G.L. Institutional pitfalls and public administration crises. *Public administration. E-journal.* 2017, N 60, P. 94–121 (In Russ.)

Kurillo V.E. *Latent politics. Political latentology.* Moscow: Sputnik+, 2013, 724 p. (In Russ.)

Lachmann R. *Capitalists in spite of themselves. Elite conflict and economic transitions in early modern Europe.* Moscow, Foreign literature, 2010, 456 p. (In Russ.)

Latour B. *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory.* Moscow: HSE publishing, 2014, 384 p. (In Russ.)

Ledeneva A.V. *Can Russia modernise? Sistema, power networks and informal governance.* Cambridge, New York: Cambridge university press, 2013, 314 p.

Lukes S. *Power: a radical view.* Basingstoke, London: Macmillan, 1974, 192 p.

Menshikov P.V. (ed.). *Fundamentals of the theory and the practice of integrated communications and media policy in the new reality.* Moscow: MGIMO-university, 2022, 352 p. (In Russ.)

Mikhailova O.V. *Networks in politics and administration.* Moscow, 2013, 330 p. (In Russ.)

Neklessa A.I. Postmodern world in the new frame. *The East. African-Asian societies: history and modernity.* 1997, N 1, P. 35–50. (In Russ.)

Nikovskaya L.I., Yakimec V.N. Public politics as an indicator of the quality of interaction between government and society (based on the results of monitoring public policy in the regions of Russia). *Political expertise: POLITEX.* 2012, Vol. 8, N 4, P. 57–67. (In Russ.)

Olson M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups.* Cambridge: Harvard university press, 1965, 175 p.

Palagicheva A.V. *Political demobilization of civic protest activities in contemporary Russia.* Moscow: Peoples' Friendship University of Russia, 2021, 28 p. (In Russ.)

Patrushev S.V., Filippova L.E. (eds). *Domination against politics: the Russian case. The effectiveness of the institutional structure and the potential of strategies for political change.* Moscow: Political encyclopedia, 2019, 319 p. (In Russ.)

Porta D., Vannucci A. *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption.* New York: Aldine de Gruyter, 1999, 314 p.

Ross M. *The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations.* Moscow: Gaydar institute press, 2015, 460 p. (In Russ.)

Rozov N.S., Pustovoit Yu.A., Filippov S.I., Tsygankov V.V. *Revolutionary waves in the dynamics of the modernization.* Moscow: Krasand, 2019, 399 p. (In Russ.)

Savenkov R.V. *Political contestation: from discourse to opposition.* Voronezh, VSU Publishing House, 2021, 244 p. (In Russ.)

Schlager E. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: Peters B.G., Pierre J. (eds). *The handbook of public administration.* Los Angeles, London: Routledge, 2007, P. 295–310. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-10>

Scott J.C. *Domination and the art of resistance: hidden transcripts.* New Haven, London: Yale university press, 1990, 251 p.

Shalyugina T.A. *Imitation in contemporary Russia: notion, subjects, context.* Rostov-on-Don, 2012, 60 p. (In Russ.)

Smorgunov L.V. Three strategies of digitalization: public administration and the transformational potential of digital technologies. Gaman-Golutvina O.V., Solovyov A.I., Shcherbinin A.I. (eds). *Mosaic field of world and Russian public policy. RAPN Yearbook 2020–2021*. Moscow-Tomsk, Tomsk State University Press, 2021. P. 9–33 (In Russ.)

Soloviev A.I. “Evidence-based policy” and “policy of evidence”: the dilemma of post-Soviet societies. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 2021, Vol. 14, N 5, P. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3> (In Russ.)

Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)

Spektor M., Kitsuse J. Constructing social problems. In: Erofeev S.A. (ed). *Context of modernity*. Kazan: Kazan university press, 2001, P. 160–164. (In Russ.)

Victor J.N., Montgomery A.H., Lubell M. (eds). *The Oxford handbook of political networks*. Oxford: Oxford university press, 2017, 1008 p.

Voloshinskaya A.A., Komarov V.M. Evidence-based policy: problems and prospects. *Bulletin of the institute of economics of the Russian academy of sciences*. 2015, N 4, P. 90–102. (In Russ.)

Wheatley J. Identifying latent policy dimensions from public opinion data: an inductive approach. *Journal of elections, public opinion & parties*. 2015, Vol. 25, N 2, P. 215–233. DOI: <https://doi.org/10.1080/17457289.2014.985222>

Литература на русском языке

Андреев Д.А. Самодержавие на переломе: 1894 г. в истории династии и власти. – СПб.: Алетейя, 2022. – 234 с.

Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. – 2012. – № 5. – С. 24–29.

Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2015. – № 4. – С. 90–102.

Гельман В. Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: наброски к исследовательской повестке дня. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2016. – 34 с.

Господство против политики: российский случай. Эффективность институциональной структуры и потенциал стратегий политических изменений / отв. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова. – М.: Политическая энциклопедия, 2019. – 319 с.

Дмитриев А.В., Сычев А.А. Скандал. Социофилософские очерки. – М.: ЦСПиМ, 2014. – 323 с.

Дмитриев А.В., Сычев А.А. Провокация: социофилософские очерки. – М.: ЦСПиМ, 2017. – 336 с.

Коньков А.Е. Латентное пространство публичной политики в современном государстве: в поисках теоретической модели. – М.: Аргамак-Медиа, 2022. – 222 с.

Купришин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. – 2016. – № 2. – С. 101–130.

Купришин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 60. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutionalnye-lovushki-i-krizisy-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 24.04.2022).

Курилло В.Е. Латентная политика. Политическая латентология. – М.: Спутник+, 2013. – 724 с.

Латур Б. Пересборка социального: введение в акторно-сетевую теорию. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 384 с.

Лахман Р. Капиталисты поневоле: конфликт элит и экономические преобразования в Европе раннего Нового времени. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. – 456 с.

Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. – М.: Университетская книга, 2013. – 330 с.

Неклесса А.И. Постсовременный мир в новой системе координат // Восток. Афроазиатские общества: история и современность. – 1997. – № 1. – С. 35–50.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества (по результатам мониторинга публичной политики в регионах России) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2012. – Т. 8, № 4 – Р. 57–67.

Основы теории и практики интегрированных коммуникаций и медийной политики в новой реальности / под ред. П.В. Меньшикова. – М.: МГИМО-университет, 2022. – 352 с.

Палагичева А.В. Политическая демобилизация протестной активности граждан в современной России: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – М.: РУДН, 2021. – 28 с.

Революционные волны в ритмах глобальной модернизации / Н.С. Розов, Ю.А. Пустовойт, С.И. Филиппов, В.В. Цыганков. – М.: Красанд, 2019. – 399 с.

Росс М. Нефтяное проклятие: как богатые запасы углеводородного сырья задают направление развития государств. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. – 460 с.

Савенков Р.В. Политическое оспаривание: от дискурса к оппозиции. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2021. – 244 с.

Сморгунов Л.В. Три стратегии цифровизации: государственное управление и трансформационный потенциал цифровых технологий // Мозаичное поле мировой и российской публичной политики. Ежегодник РАПН 2020–2021 / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной, А.И. Соловьева, А.И. Щербинина. – Москва; Томск: Издательство Томского государственного университета, 2021. – 438 с.

Соловьев А.И. Доказательная политика и политика доказательств: дилемма постсоветских государств // Контуры глобальных трансформаций. – 2021. – Т. 14, № 5. – С. 61–80. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>

Соловьев А.И. Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

Спектор М., Китсьюз Дж. Конструирование социальных проблем // Контексты современности. Хрестоматия. Ч. 2 / сост. и ред. С.А. Ерофеев. – Казань: Издательство Казанского университета, 2001. – С. 160–164.

Хабермас Ю. Структурная трансформация публичной сферы: исследования относительно категории буржуазного общества / под ред. М. Беляева; пер. В.И. Иванова. – М.: Весь мир, 2016. – 342 с.

Шалюгина Т.А. Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления: автореферат дис. ... д-ра филос. наук. – Ростов-на-Дону, 2012. – 60 с.

СУНГУРОВ А.Ю.*

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА:
РАЗВИТИЕ ЗАРУБЕЖНЫХ
И РОССИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ¹

Аннотация. Статья посвящена анализу основных направлений исследования в области публичной политики. Рассматривается как мировой, так и российский и современный опыт подобных исследований. Обсуждается само понятие публичной политики и трудности перевода на русский язык термина public policy. Обсуждаются такие концепции, как governance, концепции политического цикла и множественных потоков, коалиций общественных интересов и пограничных структур, а также цифрового участия. В рамках российского опыта анализируются исследования таких направлений публичной политики, как сетевая публичная политика, концепция институтов-медиаторов, муниципальная публичная политика и цифровое участие. Объектом рассмотрения здесь являются также институциональные основы развития публичной политики – университетские кафедры, а также исследовательские комитеты Российской ассоциации политической науки.

Ключевые слова: публичная политика; гражданское общество; институты-посредники; цифровое участие.

Для цитирования: Сунгурев А.Ю. Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 80–99. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.04>

* Сунгурев Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: asungurov@hse.ru

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования (№ 22-00-032) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (НИУ ВШЭ)» в 2022 г.

Публичная власть и публичная политика

Настоящая статья является логическим развитием нашей статьи 2017 г., открывавшей первый номер журнала «Публичная политика» [Сунгурев, 2017]. За прошедшее пятилетие сам термин «публичная политика» уже достаточно прочно вошел как в российскую политическую науку, так и в практическую политическую жизнь. Достаточно упомянуть поправки в Конституцию РФ 2021 г., благодаря которым в ней появилось понятие «публичная власть», которая способна объединить в себе и власть государственную, и структуры местного самоуправления. В то же время какие-либо вразумительные официальные пояснения, чем публичная власть отличается от власти государственной, до сих пор отсутствуют – а значит, здесь есть поле для интерпретаций и размышлений.

Вместе с тем в русском языке по-прежнему под словом «политика» понимаются по крайней мере два англоязычных термина – *politics* (борьба за завоевание, удержание власти) и *policy* (разработка и реализация программ деятельности власти различного уровня, направленных на решение тех или иных общественно значимых проблем). Для нас важно, что направление политической науки, которое переводится на русский язык как «публичная политика», на английском звучит как *public policy*, т.е. «политика» именно во втором смысле термина.

С определением понятия «публичный» также связана определенная путаница. Так, в большинстве англо-русских словарей, изданных в СССР или Российской Федерации, слово *public* переводится как «общественный», что отражает специфику российской политической истории, в рамках которой начиная со времен Ивана IV водораздел шел по линии «государево» (включая опричнину) и все остальное, включая земщину, общество и т.д. В странах же Западной Европы, где сохранилось римское право, водораздел шел по линии *private* и *public*, где под *public* (публичное) понималось все, что не *private*, т.е. и государственная, и муниципальная, и иная власть, действующая с уважением к *private*. Говоря современным языком, публичная власть – это власть, действующая в общественных интересах и с реальным учетом общественного мнения, или, иначе, публичная власть – это власть, желающая и способная реализовывать действительно публичную политику.

Мировой опыт

Если же обратиться к *public policy* как к направлению исследований в англоязычных и европейских странах, то это направление посвящено в основном процессу подготовки, обсуждения, принятия и исполнения политico-управленческих решений, однако с акцентом на участии в этих процессах не только властных структур, но и других акторов – групп влияния, защитников интересов тех или иных меньшинств, экологических организаций, а также экспертного сообщества. Хорошее представление об основных направлениях исследований в области публичной политики (*public policy*) в англоязычных странах и странах Западной Европы российский читатель может получить из вышедшего в 2008 г. сборника переводов под названием «Публичная политика: от теории к практике» [Публичная политика ..., 2008]. Так, в одном из первых текстов этого сборника «Политика. Кто создает политику (*policy*?)» Хэл Коулбач, многолетний председатель Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию МАПН, анализирует, как происходит включение различных акторов в процесс принятия решений, и останавливается подробнее на властных структурах, на роли экспертизы и экспертного сообщества, а также на способах упорядочивания этого процесса. В частности, он пишет: «...разработка политического курса связана с установлением и регулированием порядка среди разнообразных участников политico-управленческого процесса, что относится *не столько к принятию решений, сколько к переговорному процессу* (выделено мной. – A. C.)» [Коулбач, 2008, с. 44]. По мнению Коулбача, важной частью процессов публичной политики являются различные, более или менее стабильные, формы коллективной разработки политического курса, примерами которых могут быть межминистерские комитеты, консультативные советы с участием бизнеса, НКО и университетов, либо такие структуры, как «проблемные сети».

В рамках традиционного подхода государственное управление (*governing*) – это форма решения проблем исключительно официальными, уполномоченными на это лицами, когда политика формируется только правительством и когда под политическим процессом понимается траектория от проблемы, через решение властных структур, к исполнению такого решения. Сегодня такой

подход рассматривается в странах с демократическим режимом как «авторитарно-инструментальный» способ государственного управления.

Новый взгляд на governing формируется благодаря нескользким концепциям. Прежде всего это концепция государственности (governmentality), основанная на взглядах Мишеля Фуко о том, что государственное управление основано на разделении общих норм и пониманий, «ментальностей» порядка [Фуко, 2014]. Во-вторых, это концепция партисипативной демократии, когда граждане участвуют в процессах управления государством не через своих представителей, но напрямую, через влияние на принятие политико-управленческих решений [Pateman, 1970 ; Fischer, 2012]. Немного позже появилась концепция и практики делиберативной демократии, демократии обсуждений [Fishkin, 2009].

Существенный вклад в развитие современных представлений о публичной политике внес британский исследователь Ред Роудс (R.A. W. Rhodes), хотя он сам этот термин долго не использовал. Исходно он писал о сетевой политике (policy networks), под которой понимал формальный и неформальный наборы институциональных связей между государством и другими акторами, структурированными вокруг разделяемых интересов в принятии и реализации политических (policy) решений, при этом другие акторы обычно включают в себя профессионалов (professions), профсоюзы и большой бизнес [Rhodes, 2007].

Развивая этот подход, Ред Роудс в 1996 г. вводит понятие governance, которое до сих пор не имеет однозначного перевода на русский язык. Его статья носит название «New Governance: governing without government» (возможный перевод – «Новое государственное управление: управление без правительства») [Rhodes, 1996]. Как Ред Роудс пишет в одной из последующих статей, «концепция governance позволяет уйти от различия между государством и гражданским обществом. Государство становится совокупностью межорганизационных сетей, придуманных государственными и социальными акторами без одного главного актора, способного ими управлять и их регулировать» [Роудс, 2008, с. 70].

Важным условием реализации концепции governance как «управления без управляющих» является развитие общественного участия в деятельности власти. В данном случае именно так лучше переводить англоязычный термин *public participation*. «Общест-

венное участие – это процесс, посредством которого общественные заботы, нужды и ценности инкорпорируются в процесс государственного и корпоративного принятия решений. Это двусторонние коммуникации и взаимодействия с общей целью принятия лучших решений, которые поддерживались бы обществом» [Creighton, 2005].

Важным концептом исследований в области публичной политики является понятие политico-управленческого цикла, или цикла принятия решений. Впервые оно было предложено классиком политической науки Гарольдом Д. Лассуэлом еще в 1951 г. [Lasswell, 1951]. В оригинальной версии такой цикл разделялся на семь стадий: Разведка (Intelligence), Активация (Promotion), Предписание (Prescription), Инициирование (Invocation), Исполнение (Application), Завершение (Termination), Оценка (Appraisal). Позже чаще стали использоваться пять стадий: включение проблемы в повестку дня, формулирование (выработка) вариантов решения, принятие решения, его реализация и оценка результатов. Хорошим концептуальным подходом к анализу реальных процессов подготовки и принятия политico-управленческих решений является концепция множественных потоков, предложенная в 1995 г. Джоном Кингдоном [Kingdon, 1995]. Автор на примере реализации первой стадии политического цикла – принятия повестки дня или, иначе, включения той или иной проблемы в повестку дня властной структуры – обосновал нереалистичность рассмотрения этой стадии как рационально объяснимого процесса, так и всего процесса подготовки решений как линейных упражнений по разрешению проблем. Кингдон считает, что это скорее множественные, комплексные и случайные полиси-процессы, включающие в себя много различных акторов как внутри правительства, так и вне его. Данные акторы образуют различные кластеры, при этом каждый задает различные, хотя и коррелирующие вопросы: «Что здесь случилось? Что мы можем сделать в этой ситуации? Что мы должны сделать в этой ситуации?» Соответственно, эти кластеры используют различные виды аналитической логики. Джон Кингдон называет эти кластеры потоками, которые функционируют как постоянные потоки любого процесса. Поэтому, чтобы понимать, как в реальности готовятся решения, надо анализировать связи между этими потоками [Cairney, Zahariadis, 2016]. Концепция Кингдона использует также предложенный ранее концепт мусорной корзи-

ны, из которой случайно извлекают те или иные проекты решений [Cohen, March, Olsen, 1972].

Одним из центральных направлений исследований в области публичной политики является изучение проблемы возникновения новых идей и предложений в конкретных направлениях политики – policy, часть из которых становится далее реальными реформами, а часть – так и остается их проектами. Кто ответственен за их возникновение, кто входит в инициативные группы, почему они не распадаются иногда в течение многих лет? Это направление описывается группой теорий, базирующихся на концепции «Обучаемых политик» (*Policy learning*). Эти представления берут начало в работах Хью Хекло, который одним из первых сформулировал предположение, что изменения в политических практиках и в реализации конкретных политик возникают не только и не столько в процессе разрешения конфликтов различных групп – от классов до отдельных социальных групп или групп интересов – сколько в процессе приобретения и использования новых знаний. В своей работе 1974 г. Хью Хекло предложил такую трактовку: «Традиция учит, что политика – это про конфликты и власть. Это зашоренный взгляд на политику, и особенно сбивающий с толку, когда его применяют к социальной политике. Политика находит свои ресурсы не только во власти, но и в неизвестности – люди коллективно сомневаются, что им надо делать. <...> Выработка политики – это форма коллективного решения головоломок по поручению общества» [Heclo, 1974, с. 305].

Наибольшую известность завоевал еще один вариант концепции обучения, развиваемый Полом Сабатье, вначале названный «политико-ориентированным обучением» (*policy-oriented learning*), под которым он понимал относительно устойчивые изменения в мышлении и целеполагании, возникающие из опыта и приводящие к изменению в существовавших ранее их установках и представлениях [Sabatier, 1978]. Эти представления далее были преобразованы Сабатье вместе с Хэнксом Дженкинс-Смитом в концепцию коалиций общественных интересов (КОИ, *Advocacy coalition framework*) [Сабатье, Дженкинс-Смит, 2008]. Самым важным, на наш взгляд, в этой концепции стало представление о том, что любые изменения или реформы являются результатом совместных действий людей, представляющих как структуры исполнительной и (или) представительной власти, так и лидеров «групп защиты

общественных интересов» (*advocacy group*) – например, активистов «зеленого» движения, одиноких матерей и т.д. Наряду с ними в эти группы входят и представители экспертного сообщества (носители знаний), а также, как правило, журналисты. Именно эти, иногда очень стабильные, а иногда распадающиеся группы и являются акторами, которые продвигают те или иные реформы или инновации [Sabatier, 1998; Sabatier, Weible, 2007].

Большое внимание исследователей в области публичной политики привлекается к институтам и практикам, ответственным за взаимодействие представителей научного и экспертного знания с политиками, ответственными за принятие политico-управленческих решений [Сунгурев, 2017]. Так, в 1999 г. Дэвидом Гастоном была предложена концепция пограничных структур (*boundary structure*), возникающих на границах между системой научного знания и системой власти – в данном случае, системой администрирования, управления различными политиками (*policy*) в конкретной местности, стране или регионе [Guston, 1999]. В качестве примеров таких пограничных структур вначале рассматривались преимущественно научно-консультативные советы, созданные при органах власти. Главным достоинством подобных «пограничных структур» считается их способность обеспечить «институциональное пространство, в рамках которого могут развиваться и эволюционировать долговременные двухсторонние коммуникации, развиваются новые технологии управления, и сами границы оказываются преодоленными. Пограничные организации становятся тем самым динамичными структурами, отвечающими изменяющимся интересам акторов по обе стороны границы» [Cash, 2001, р. 450].

Эти представления нашли свое развитие, в частности, в работах голландского ученого, председателя Исследовательского комитета по публичной политике и администрированию МАПН (2012–2016) профессора Роберта Хоппа [Hoppe, 2009], посвященных условиям, в которых действуют эти «пограничные структуры» в процессе решения стоящих перед обществом и властью проблем. Роберт Хопп в рамках предложенной им многоуровневой концептуальной схемы предлагает рассматривать деятельность «пограничных структур» или, шире, «пограничную работу», в контексте трех уровней: микроуровня – консультации по политico-управленческим решениям и реализации конкретных проектов; мезоуровня – политических сетей и типологии решаемых проблем;

макроуровня – сферы политической культуры. Внедрение в современную жизнь разнообразных цифровых или информационно-компьютерных технологий (ИКТ) существенно повлияло и на процессы государственного управления. Сегодня считается, что ИКТ влияют на публичную политику следующим образом: (1) увеличивая объем доступной информации; (2) быстрее накапливая, находя и передавая информацию; (3) увеличивая возможности контроля / выбора для потребителей информации; (4) увеличивая возможности прицельной передачи сообщения; (5) усиливая децентрализацию; (6) способствуя согласованности [Abramson, Arterton, Orten, 1988]. Обсуждаемые технологии предоставляют государству две главные возможности: (1) увеличивая операционную эффективность, снижая цену и увеличивая производительность; (2) обеспечивая лучшее качество предоставляемых правительственные агентствами услуг [Gil-Garcia, Pardo, 2005].

Важной составной частью этих концепций является понятие «электронного общественного участия» или e-участия (e-participation). Е-участие – это «поддерживаемое ИКТ участие в процессах, вовлеченных в процессы государственного управления (government and governance). Эти процессы могут затрагивать деятельность администраций, обеспечение услуг населению, подготовку и принятие решений, разработку программ деятельности в том или ином направлении» [Macintosh, 2004]. Е-участие может реализовываться на разных уровнях: (1) e-информация; (2) e-консультации; (3) e-соучастие в принятии решений, в зависимости от уровня вовлечения граждан.

В целом публичную политику (public policy) как научное направление можно представить в качестве области между традиционной политической наукой, с одной стороны, и направлением Public Administration (в России – государственное и муниципальное управление) – с другой. Публичная политика также граничит с социологией организаций и с политической философией как либерализма, так и коммунитаризма.

Большую роль в развитии исследований публичной политики как научного направления сыграли выпуски коллективной монографии «Теория политических (policy) процессов», два первых выпуска которой вышли в 1999 и 2007 гг. под редакцией Пола Сабатье [Sabatier, 1999; 2007], а после смерти Пола Сабатье в 2013 г. эту традицию продолжил его младший коллега Кристофер Вибл,

оставив в качестве соредактора имя Пола Сабатье [Sabatier, 2014 ; 2017]. Упомянем здесь также электронную книгу *Handbook on Policy, Process and Governing*, которая вышла в 2018 г. под редакцией Хала Коулбача и Роберта Хоппа.

Российский опыт

Важную роль в процессе проникновения концепции публичной политики в российскую политическую науку сыграла деятельность творческого коллектива под руководством Ю.А. Красина, действовавшего в рамках российско-канадского проекта [Публичная политика ..., 2005]. Другими точками роста в данных исследованиях стали две гражданско-ориентированные российские фабрики мысли – Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» и Международный общественный фонд «Интерлигал». В рамках деятельности первого реализовывался российско-датский исследовательской проект по мягкой безопасности в Балтийском регионе [Публичная политика ..., 2003], с 2004 по 2015 г. выходил ежегодный альманах «Публичная политика» [Соколов, 2015], а в 2017 г. центр «Стратегия» стал учредителем журнала «Публичная политика»¹.

Второй исследовательский коллектив, много сделавший для развития российских исследований в области публичной политики, а также для инкорпорации данного термина в российское политологическое сообщество, – это учредители и сотрудники Международного фонда политico-правовых исследований «Интерлигал» во главе с его президентом Н.Ю. Беляевой. В 2000 г. Н.Ю. Беляева возглавила в Высшей школе экономики созданную по ее инициативе первую в России кафедру публичной политики [Публичная политика ..., 2006]. Вскоре к исследованиям в области публичной политики присоединилась известный российский конфликтолог Л.И. Никовская. В серии монографий по актуальным вопросам российской политической науки, изданной в 2008 г. под эгидой РАПН, тематика публичной политики нашла отражение уже в двух книгах – «Публичное пространство, гражданское общество и

¹ Журнал «Публичная политика». – Б. г. – Режим доступа: <http://publicpolicyjournal.com/> (дата посещения: 13.05.2022).

власть: опыт развития и взаимодействия» [Публичное пространство ..., 2008] и «Политическое управление и публичная политика XXI века» [Политическое управление ..., 2008].

Институциональные исследования в области публичной политики получили свое развитие также в Кубанском университете, на кафедре государственной политики и государственного управления, которую возглавляла сначала д-р филос. наук Е.В. Морозова, а с 2015 г. – д-р полит. наук И.В. Мирошниченко. Здесь в фокусе внимания находятся исследования в области сетевой публичной политики [Мирошниченко, Кольба, 2020]. Ученые и преподаватели этой кафедры установили прочные научные контакты с кафедрой политического управления СПбГУ (заведующий – д-р филос. наук Л.В. Сморгунов), где не только ведутся исследования в области публичной политики, но и действует магистерская программа «Политическое управление и публичная политика». На факультете политологи СПбГУ действует также и магистерская программа «Публичная политика в современной России», коллектив которой уже в 2022 г. выпустил соответствующее учебное пособие [Трансформации ..., 2022].

В МГУ исследования в области публичной политики уже много лет ведутся на кафедре политического анализа (заведующий – д-р полит. наук А.И. Соловьев). В РАНХиГС не так давно также создана кафедра государственного управления и публичной политики, которой руководит канд. филос. наук А.Е. Балобанов, специалист по развитию местного самоуправления в России.

Кратко рассмотрев институциональные основы развития исследований в области публичной политики в современной России, остановимся далее на главных темах российских исследований. Прежде всего это анализ самого концепта публичной политики и подходы к систематизации направлений работы исследователей, которым постоянно уделяют внимание ведущие исследователи данного направления [Никовская, Якимец, 2019; Балобанов, 2020; Сморгунов, 2021]. К сожалению, Н.Ю. Беляева в последние пять лет публикуется только за рубежом, но здесь можно отметить ее принципиально новый подход к самоорганизации граждан в ходе массового протesta [Belyaeva, 2019].

Основной фокус российских исследований в области публичной политики – это институты и практики взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с дру-

гими акторами поля публичной политики на федеральном, региональном и местном уровнях. Под этими акторами понимаются прежде всего различные общественные организации или организации «третьего сектора», которые часто обозначают как НКО (некоммерческие организации), а также экспертное или академическое сообщество и бизнес-структуры. Исследователи анализируют также и достаточно острую для современной России проблему наделения ряда НКО статусом «иностранный агент» [Вандышева, 2014; Кондрашев, 2021].

Сегодня мы можем выделить две группы исследователей, которые анализируют взаимодействие НКО и государственных структур в сфере реализации социальной политики. Первая – доцент НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург А.В. Тарасенко совместно с коллегой из Хельсинкского университета Мэри Кулмала, которые анализируют процесс передачи функции реализации такой политики от государства к НКО с акцентом на сопротивление этому процессу со стороны отдельных правительственный агентств [Тарасенко, Кулмала, 2016]. Вторая – это сотрудники Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ (Москва) во главе с И.В. Мерсияновой, которые концентрируют внимание на НКО как поставщиках социальных услуг [Мерсиянова, Иванова, 2018].

Тема взаимодействия бизнеса и государственной власти, включая и тему цивилизованного лоббизма, слишком объемна для формата этой статьи. Поэтому мы здесь только упомянем две недавние работы, в названиях которых присутствует термин «корпоративная публичная политика»: в первой из них Л.В. Сморгунов призывает перейти от лоббирования к корпоративной публичной политике [Сморгунов, 2016], во второй – анализируется опыт корпоративной публичной политики ПАО «ФСК ЕЭС» [Устинович, Сергеев, 2019]. Тема взаимодействия экспертного сообщества и власти в последнее время все сильнее привлекает внимание российских исследователей. Часть из них исходят из потребностей государства в корректной экспертной оценке социальных и политических рисков [Стратегическое целеполагание ..., 2018], другие выражают опасение, что «рост “социального государства”» с его масштабными программами научных исследований, принудительно финансируемым налогоплательщиком, может вызывать искажения (в позициях экспертов-специалистов), приводя к желанию экспертов обосновать политику, выгодную специальным интересам

сам, например государственного служащего, стремящегося максимизировать подведомственные ему бюджет и полномочия» [Яновский, Жаворонков, 2019, с. 91].

Третьи поднимают проблему влияния междисциплинарности на статус и фундированность экспертного знания в социальных науках [Тухватулина, 2018]. Четвертые пишут о политической функции интеллектуала [Дьяков, 2019] и рассматривают экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе [Бабинцев, Надуткина, Сапрыка, 2014].

Еще одно направление анализа – это соотношение функционала сотрудников исполнительной власти и функционала экспертов. В реальных структурах исполнительной власти присутствуют оба этих функционала, хотя и в различной пропорции. Выявить эти пропорции в зависимости от характера этих структур и их уровня в общей иерархии представляется очень важной задачей будущих исследований [Сунгурров, 2020].

В последние годы продолжалось активное изучение деятельности общественных палат и общественно-консультативных советов различного типа, которые могут быть примером таких структур-медиаторов между обществом и властью, а могут и имитировать эти функции [Сулимов, 2018; Брянцев, Евстифеев, 2020; Общественно-консультативные советы ..., 2020].

Институт Уполномоченного по правам человека является одним из немногих государственных институтов, принципиально направленных на защиту человеческих прав, и он также может выполнять важные медиаторские функции, оказывая тем самым влияние на развитие публичной, ответственной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях [Бабуркин, 2021; Барандова, 2021].

Как мы уже отмечали, исследователи из Кубанского университета системно работают над развитием такого направления, как сетевая публичная политика. Они также ввели перспективное, на наш взгляд, понятие – «Экосистема сетевого публичного управления» [Мирошниченко, Рябченко, 2017]. Близкими, по сути, исследованиями занимается коллектив Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО под руководством А.В. Чугунова. Концептуализация понятия «электронное участие» и практики его реализации представлены в недавней монографии этого коллектива [Электронное участие ..., 2020].

Активно работают в направлении сравнительного анализа отношений между властью, гражданским обществом и бизнесом в различных регионах России и члены устойчивого научного тандема Л.И. Никовская и В.Н. Якимец, эффективно используя предложенный ими уже более десяти лет назад ЯН-индекс уровня межсекторного социального партнерства, измеряемый на основе оценок представителей власти, гражданских организаций и бизнес-сообщества. Отметим, что если изначально эти взаимодействия описывались концепцией «межсекторного социального партнерства» и «общественно-государственного управления» [Якимец, Никовская, 2018], то в последние годы они стали обозначаться как формы «муниципальной публичной политики» [Никовская, Якимец, 2019].

* * *

Таким образом, мы видим достаточно интенсивное развитие российских исследований в области публичной политики, включая и конкретные ее тематические области (социальная политика, электронное участие и т.д.). Вместе с тем мы далеки от предположения, что вся область подготовки и принятия политико-управленческих решений в современной России становится действительно публичной политикой, что и невозможно при нынешнем политическом режиме. Реагируя здесь на полемическое замечание А.И. Соловьева в адрес «ученых, изобретательно выискивающих нанопроявления такой государственной политики даже в жестких авторитарных режимах» [Соловьев, 2021, с. 185], отметим, что именно из этих нанопрактик публичной политики, вырастающих как «корни травы» и пробивающихся через трещины авторитарного бетона, и может вырасти в будущем та самая публичная политика, или политика надлежащего управления (*good governance*), которая, с одной стороны, невозможна без демократии участия, а с другой – является ее основой.

A. Yu. Sungurov*
Public policy: development of world and
Russian research of public policy

Abstract. The basic directions of contemporary research in the field of public policy are the subject of analysis. The experience of World and Russian public policy research is analyzed. The concepts of governance, political cycles, policy learning, advocacy coalition, multiple streams, boundary organizations are in the focus of analysis, as well as digital participation. In field of Russian researches network public policy, municipal public policy, concept of mediator institutes as well as influence of digitalization are subject of analysis. The institutional basement for public policy development (university chairs and research committee of Russian Political Science association) are object for analysis also.

Keywords: public policy; community of political scientists; civil society.

For citation: Sungurov A. Yu. Public policy: development of world and Russian research of public policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 80–99. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.04>

References

Abramson J.B., Arterton Ch., Orren G. *The electronic commonwealth: the impact of new media technologies on democratic values*. New York: Basic books, 1988, 331 p.

Babincev V.P., Nadutkina I.E., Sapryka V.A. Expert community as a subject of civil participation in a region. *The authority*. 2014, N 7, P. 5–9. (In Russ.)

Baburkin S.A. The European convention on human rights and the institute of commissioners for human rights in Russia. *Ivanovo state university bulletin*. 2021, N 1, P. 45–50. (In Russ.)

Balobanov A.E. Understanding the concept of “public policy”. *Public policy (RU)*. 2020, Vol. 4, N 2, P. 116–127. DOI: <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.2.7> (In Russ.)

Barandova T.L. *Symbolic discursive practices of official human rights defense (Experience of visual political science)*. Saint Petersburg: Aletheia, 2021, 204 p. (In Russ.)

Belyaeva N.Y. Exploring protest publics: a new conceptual frame for civil participation analysis. In: Belyaeva N., Albert V., Zaytsev D. (eds). *Protest publics. Societies and political orders in transition*. Cham: Springer, 2019, P. 9–31. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-05475-5_2

Bryantsev I.I., Evstifeev R.V. Problems of evaluating the effectiveness of the institutions of state and society interaction (The cases of regional public Chambers of the Vladimir and Saratov Regions). *Public administration issue*. 2020, N 1, P. 115–136. (In Russ.)

* Alexander Sungurov, HSE University (Saint Petersburg), e-mail: asungurov@mail.ru

Cairney P., Zahariadis N. Multiple streams analysis: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: Zahariadis N. (ed.). *Handbook of public policy Agenda-setting*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, P. 1–28. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00014>

Cash D.W. In order to aid in diffusing useful and practical information»: agricultural extension and boundary organizations. *Science, technology and human*. 2001, Vol. 26, N 4, P. 431–453. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224390102600403>

Cohen M.D., March J.D., Olsen J.P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*. 1972, Vol. 17, N 1, P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392088>

Creighton J.L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, 261 p.

Dyakov A.V. Political function of the intellectual: history and modernity. *Polis. Political studies*. 2019, N 1, P. 21–32. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.01.03> (In Russ.)

Dye T.R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972, 305 p.

Fischer F. Participatory governance: from theory to practice. In: Levi-Faur D. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford university press, 2012, P. 457–471. DOI: <https://doi.org/10.1093/OXFORDHBP%2F9780199560530.013.0032>

Fishkin J.S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. New York: Oxford university press, 2009, 256 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/S153759271000143X>

Foucault M. *The courage of truth. The government of self and others*. Saint Petersburg: Nauka, 2014, 358 p. (In Russ.)

Gaman-Golutvina O. (ed.). *Governance and public policy at the XXI century*. Moscow: RAPN, ROSSPEN, 2008, 408 p. (In Russ.)

Gil-Garcia J.R., Pardo T.A. E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations. *Government information quarterly*. 2005, Vol. 22, P. 187–216. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>

Guston D.H. Stabilizing the boundary between U.S. politics and science: the role of the office of technology transfer as a boundary organization. *Social studies of science*. 1999, Vol. 29, N 1, P. 87–112. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631299029001004>

Heclio H. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven; London: Yale university press, 1974, 349 p.

Hoppe R. Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis & Praxis*. 2009, Vol. 6, N 3–4, P. 235–256.

Kingdon J.W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 1995, 254 p.

Kondrashev A. Foreign agents in Russia: how a borrowed American legal institute acquired a different sense in Russian legislation and law enforcement practices. *Comparative constitutional review*. 2021, Vol. 30, N 4, P. 97–121. DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2021-4-97-121> (In Russ.)

Krasin Yu. (ed.). *Public policy in Russia: by results of project «University Kaligari – Gorbachev-Foundation»*. Moscow: Alpina business books, 2005, 358 p. (In Russ.)

Lasswell H.D. The Policy Orientation. In: Lerner D., Lasswell H.D. (eds). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford university press, 1951, P. 3–15.

Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making. In: *37 th Annual Hawaii international conference on system sciences*. 2004, P. 5–8. DOI: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265300>

Mersiyanova I.V., Ivanova N.V. Partnership of the state and charitable foundations as a strategy for increasing resources of nonprofit organizations. *Public administration issues (RU)*. 2018, N 1, P. 29–46. (In Russ.)

Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. Ecosystem of network public administration: estimation of network environment reality for the innovative practice (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Human. Community. Management*. 2017, N 4, P. 6–21. (In Russ.)

Miroshnichenko I.V., Kol'ba A.I. Scientific school of “Public policy and governance” Kuban state university: a role in the development of domestic social and political sciences. In: Astapov M. (ed.). *Kuban state university: 100 years in Russian history*. Krasnodar: Kuban State University, 2020, P. 335–346. (In Russ.)

Miroshnichenko I.V., Morozova E.V. Network communities as agencies for the formation of city's agenda (the case of «Help the City» movement). *Political expertise: POLITEX*. 2021, Vol. 17, N 2, P. 135–149. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.202> (In Russ.)

Nikovskaya L.I., Yakimec V.N. Introduction to the subject field of municipal public policy. *Socio-political studies*. 2019, N 4(5), P. 36–53. DOI: <https://doi.org/10.24411/2658-428%D0%A5-2019-545> (In Russ.)

Pateman C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge university press, 1970, 122 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>

Public policy in soft security: Baltic dimension. Saint Petersburg: Norma, 2003, 159 p. (In Russ.)

Radikov I. (ed.). *Transformation of public policy in contemporary Russia: textbook*. Moscow: RUSAJNS, 2022, 220 p. (In Russ.)

Rhodes R.A.W. The new governance: governing without government. *Political studies*. 1996, Vol. 44(4), P. 652–667. DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>

Rhodes R.A.W. Understanding governance: ten years on. *Organization studies*. 2007, Vol. 28(8), P. 1243–1264. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0170840607076586>

Rhodes R. The new governance without government. In: Danilova N. Yu., Gurova O. Yu., Zhidkova N.G. (eds). *Public policy: from theory to practice*. Saint Petersburg: Aletheia, 2008, P. 51–74. (In Russ.)

Sabatier P. The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies. *Administrative science quarterly*. 1978, Vol. 23, N 3, P. 396–417. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392417>

Sabatier P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 1, P. 98–130. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176880000051>

Sabatier P.A., Weible C.M. The advocacy coalition framework. In: Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process* (2nd ed.). New York: Routledge, 2007, P. 189–220. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>

Sabatier P., Jenkins-Smith H. Advocacy coalition framework: an appraisal. In: Danilova N. Yu., Gurova O. Yu., Zhidkova N.G. (eds). *Public policy: from theory to practice*. Saint Petersburg: Aletheia, 2008, P. 94–154. (In Russ.)

Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview press, 1999, 289 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003055400400481>

Sabatier P.A. (ed.). *Theories of the policy process*. Second edition. New York: Routledge, 2007, 352 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689>

Sabatier P.A., Wieble C.M. (eds). *Theories of the policy process*. Third edition. Boulder: Westview press, 2014, 423 p.

Sabatier P.A., Wieble C.M. (eds). *Theories of the policy process*. Fourth edition. New York: Routledge, 2017, 417 p.

Smorgunov L.V. Digitalization and network effectiveness of public governability. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 13–36. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.01> (In Russ.)

Smorgunov L.V. Interaction of state and business in Russia: from lobbying to corporative public policy. *Science and education: economy and economics; business, the law and management*. 2016, N 4 (71), P. 100–104. (In Russ.)

Smorgunov L. (ed.). *Public policy: institutes, digitalization, development*. Moscow: Aspect Press, 2018, 349 p. (In Russ.)

Sokolov M.A. Annual volume of collected articles «Public policy». *Political science (RU)*. 2015, N 3, P. 286–289. (In Russ.)

Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)

Sulimov K.A. Systems of consultative and advisory bodies in contemporary Russia as institutional conditions for co-governance: between unification and diversity. *Bulletin of Perm university. Political science*. 2018, N 1, P. 5–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-1-5-23> (In Russ.)

Sungurov A. Yu. Public policy: basic directions of research (world and Russian experience). *Public policy journal (RU)*. 2017, N 1, P. 8–28. (In Russ.)

Sungurov A. Yu. *Expert communities and power*. Moscow: Political encyclopedia, 2020, 231 p. (In Russ.)

Sungurov A. Yu., Dubrovskij D. V., Karyagin M. E., Tinyakov D. K. Public-consultative councils as a way of involving expert knowledge in policy decision process (case of St. Petersburg). *Public administration issues*. 2020, N 2, P. 7–31. (In Russ.)

Tarasenko A. V., Kulmala M. Representing interests and the crafting of social policy: viewing Russian veterans' organisations as brokers between state and society. *The journal of social policy studies*. 2016, N 14(4), P. 551–568. (In Russ.)

Tukhvatulina L.A. Interdisciplinary and expert knowledge: a case of “Law and Economics”. *Tomsk state university journal of philosophy, sociology and political science*. 2018, N 46, P. 95–103. DOI: <https://doi.org/10.17223/1998863H/46/11> (In Russ.)

Vandysheva E.A. Strategies of NGOs in situation of introduction of foreign agent status. In: Gorny M., Sungurov A. (eds). *Public policy – 2013*. Volume of articles. Saint Petersburg: Norma, 2014, P. 76–85. (In Russ.)

Yakimec V.N., Nikovskaya L.I. Mechanisms and principles of intersectoral social partnership as a basis for developing the public-state governance. *The authority (RU)*. 2018, Vol. 26, N 4, P. 15–25. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757> (In Russ.)

Yanovskij K.E., Zhavoronkov S.V. Unlimited government endorsed by “scientific consensus”. *Social sciences and contemporary world*. 2019, N 6, P. 91–103. DOI: <https://doi.org/10.31857/S086904990007570-9> (In Russ.)

Литература на русском языке

Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / отв. ред. Н.Ю. Беляева. – М.: РАПН; РОССПЭН, 2012. – 253 с.

Бабинцев В.П., Надуткина И.Э., Сапрыка В.А. Экспертное сообщество как субъект гражданского участия в регионе // Власть. – 2014. – № 7. – С. 5–9.

Бабуркин С.А. Европейская конвенция о правах человека и институт уполномоченных по правам человека в России // Вестник Ивановского государственного университета. – 2021. – № 1. – С. 45–50.

Балобанов А.Е. К пониманию концепта «Публичная политика» // Публичная политика. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 116–127. – DOI: <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.2.7>

Барандова Т.Л. Символические дискурсивные практики государственной правозащиты (опыт прикладной визуальной политологии). – Санкт-Петербург: Алетейя, 2021. – 204 с.

Брянцев И.И., Евстифеев Р.В. Проблемы оценки эффективности институтов государственно-общественного управления (на примере Общественных палат Владимирской и Саратовской областей) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 1. – С. 115–136.

Вандышева Е.А. Стратегии НКО в связи с введением статуса иностранного агента // Публичная политика / под ред. М.Б. Горного, А.Ю. Сунгурова. – 2013. Сборник статей. – СПб.: Норма, 2014. – С. 76–85.

Дьяков А.В. Политическая функция интеллектуала: история и современность // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 1. – С. 21–32. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.01.03>

Кондрашев А. Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрел иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике // Сравнительное конституционное обозрение. – 2021. – Т. 30, №4. – С. 97–121. – DOI: <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2021-4-97-121>

Коулбач Х. Политика // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 35–50.

Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 29–46.

Мирошинченко И.В., Кольба А.И. Научная школа КубГУ «Публичная политика и государственное управление»: Роль в развитии отечественных социально-экономических наук // Кубанский государственный университет: 100 лет в истории России. Материалы всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции: в 2 т. / под ред. М.Б. Астапова. – Краснодар: Кубанский государственный ун-т, 2020. – С. 335–346.

Мирошинченко И.В., Рябченко Н.А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – № 4. – С. 6–21.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Введение в предметное поле муниципальной публичной политики // Социально-политические исследования. – 2019. – № 4 (5). – С. 36–53. – DOI: <https://doi.org/10.24411/2658-428%D0%A5-2019-545>

Общественно-консультативные советы как форма вовлечения экспертного знания в процесс политико-управленческих решений (на примере г. Санкт-Петербурга) / А.Ю. Сунгуров, Д.В. Дубровский, М.Е. Карагин, Д.К. Тиняков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2. – С. 7–31.

Политическое управление и публичная политика XXI века / ред. кол.: О.В. Гаман-Голутвина (отв. ред.). – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – 408 с.

Публичная политика в России: По итогам проекта «Университет Калигари – Горбачев-фонд» / под ред. Ю.А. Красина. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 358 с.

Публичная политика в современной России: субъекты и институты. Сборник статей / отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева. – М.: Тейс, 2006. – 348 с.

Публичная политика в сфере мягкой безопасности: балтийское измерение. Сборник статей / под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2003. – 159 с.

Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие: коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – 349 с.

Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – 356 с.

Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / ред. кол.: А.Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – 422 с.

Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 51–74.

Сабатье П., Дженкинс-Смит Х. Концепция лобби-коалиций: оценка // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 94–154.

Сморгунов Л.В. Взаимодействие государства и бизнеса в России: от лоббирования к корпоративной публичной политике // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 4 (71). – С. 100–104.

Сморгунов Л.В. Цифровизация и сетевая эффективность государственной управляемости // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 13–36. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.01>

Соколов М.А. Ежегодный альманах «Публичная политика» // Политическая наука. – 2015. – № 3. – С. 286–289.

Соловьев А.И. Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / под ред. В.Е. Лепского, А.Н. Райкова. – М.: Когито-Центр, 2018. – 320 с.

Сулимов К.А. Системы консультативно-совещательных органов в современной России как институциональные условия со-управления: между унификацией и разнообразием // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2018. – № 1. – С. 5–23. – DOI: <http://dx.doi.org/10.17072/2218-1067-2018-1-5-23>

Сунгуроев А.Ю. Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 8–28.

Сунгуроев А.Ю. Экспертные сообщества и власть. – М.: Политическая энциклопедия, 2020. – 231 с.

Тарасенко А.В., Кулмала М. Представительство интересов и социальная политика в России: ветеранские организации как посредники между обществом и государством // Журнал исследований социальной политики. – 2016. – № 14(4). – С. 551–568.

Трансформации публичной политики в современной России: учебное пособие / под ред. И.В. Радикова. – М.: РУСАЙНС, 2022. – 220 с.

Тухватулина Л.А. Междисциплинарность и экспертное знание в социальных науках: случай «права и экономики» // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 46. – С. 95–103. DOI: <https://doi.org/10.17223/1998863N/46/11>

Устинович Е.С., Сергеев Н.В. Публичная политика государственной корпорации (на примере ПАО «ФСК ЕЭС») // Социальная политика и социальное партнерство. – 2019. – № 8. – С. 36–39.

Фуко М. Мужество истины. Управление собой и другими. – СПб.: Наука, 2014. – 358 с.

Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. Коллективная монография / под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. – СПб.: Аleteя, 2020. – 254 с.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. – 2018. – Т. 26, № 4. – С. 15–25. – DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757>

Яновский К.Э., Жаворонков С.В. Всемогущее правительство, поддержанное «научным консенсусом» // Общественные науки и современность. – 2019. – № 6. – С. 91–103. – DOI: <https://doi.org/10.31857/S08690499007570-9>

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Л.В. СМОРГУНОВ*

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОТ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА К УПРАВЛЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

Аннотация. В статье рассматривается эволюция концептуальной парадигмы государственного управления под влиянием реагирования административных реформ на возникающие кризисные явления в экономике и обществе. В конце последних десятилетий прошлого века административные трансформации проходили под влиянием неолиберальной стратегии менеджерализации государственного управления, т.е. внедрения в него рыночных механизмов и структур. Идеально эти административные реформы опирались на новый государственный менеджмент. К концу века, однако, стали видны провалы и парадоксы этого направления реформ и его идеологии. Потребовалась перестройка административной системы в направлении включения в управлеченческий процесс граждан и их ассоциаций. Сетевой, горизонтальный механизм управления нашел выражение в понятии нового публичного управления. Однако и здесь ориентация на «управление без правительства» оказалась сдерживающим фактором публичности государственного управления. Во втором десятилетии стали проявляться новые потребности, связанные с большей системностью государственного управления и его связью с публичной политикой. Такие понятия, как «целостное», «стратегическое», «гибкое» и «стрессоустойчивое» управление отразили новое соотношение политики и управления – от дифференциации к единству. На этой основе, как показано в статье, вероятной идейной моделью государственного управления может выступить управление публичной политикой.

* Сморгунов Леонид Владимирович, доктор философских наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: l.smorgunov@spbu.ru

Ключевые слова: государственное управление; административные реформы; новый государственный менеджмент; новое государственное управление; управление публичной политикой.

Для цитирования: Сморгунов Л.В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 100–121. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.05>

Одним из важнейших факторов сохранения определенной стабильности, или направленности экономического развития на справедливость и сокращение бедности, являются институциональные преобразования. Они связаны не только с формированием рыночных институтов, но и с адекватным институциональным развитием государственной политики и управления. Некоторые исследователи выражают сомнение в значимости административного фактора для экономического роста: «эффективное правительство желательно, но не столь ясно, является ли оно необходимым или хотя бы важным предшественником быстрого экономического роста» [Kurtz, Schrank, 2007, р. 541]. Однако эта позиция преодолевается исследованиями политики современного экономического роста в сочетании с инклюзивным развитием. Инклюзивные государства с развитой конкуренцией характеризуются сегодня сочетанием политики и управления, в котором встречное капиталистическое и контрыночное регулирование играют более заметную роль, а азиатские «тигры» или государства, где конкуренция развивается с недавних пор (Индия, Китай), характеризуются гибридным сочетанием относительно высокого прокапиталистического и высокого контрыночного регулирования [Neilson, Stubbs, 2016, р. 133]. В целом можно утверждать, что концепция политики справедливого экономического роста основывается на предпосылке единства публичной управляемости, конкурентоспособности и справедливости. Ли Чжоа демонстрирует роль социальной экономики для инклюзивного развития: «Обзор прошлого и настоящего приводит к рассмотрению социальной экономики как важного способа достижения сбалансированной экономики и инклюзивного общества вместе с государственным и коммерческим секторами» [Zhao, 2013, р. 1085]. Эта демократизация и социальная экономика означают создание институтов, обеспечивающих не только рост, но и благосостояние. В связи с этим сложившийся в науке

подход в части различий между экстрактивными и инклузивными институтами соответствует общепринятым пониманию нового экономического и социального порядка: «экономический рост и процветание связаны с инклузивными экономическими и политическими институтами» [Acemoglu, Robinson, 2012, р. 91].

Это рассуждение относительно взаимосвязи политики развития и государственного управления ставит более общую проблему соотношения политики и управления в современных административных трансформациях. Доминирующий долгое время взгляд на то, что сфера публичного управления должна быть простым техническим инструментом реализации политики, начинает размываться. Деполитизация публичного управления как основная тенденция административных реформ конца XX – начала XXI в. (новый публичный менеджмент и новое публичное управление) продемонстрировала свои недостатки и узкие места. На смену деполитизации идут поиски такого публичного управления, которое было бы адекватным политическим инструментом достижения целей публичной политики.

Данная статья посвящена анализу эволюции государственного управления за последние 30 лет административных реформ. В ней раскрываются основы, достижения и проблемы использования рыночного подхода к государственному управлению на основе нового государственного менеджмента (New Public Management), трансформация идейной основы административных реформ при использовании горизонтальных социально-управленческих связей государства и общества, описываемых в новом государственном управлении (New Public Governance). Отдельная часть посвящена современным тенденциям политизации государственного управления, которая, по мнению автора статьи, находит выражение в управлении публичной политикой (Governance of Public Policy).

Менеджерализация как стратегия административных реформ в 1980–1990-е годы

Общими основаниями административных реформ в 1980–1990-е годы были кризис государства всеобщего благосостояния и растущий объем публичного сектора, неустойчивость экономиче-

ского и социального развития, интернационализация и глобализация процессов развития, рост информационных потоков и технологий, резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии, переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни. Вместе с практическими шагами по реформированию государственной администрации в это время растет понимание необходимости подкрепить их новыми теоретическими подходами и анализом интернациональной практики административных переходных процессов; проявляется все большее внимание к изменению отношения практиков к административной науке и к включению потенциала науки в реформаторский процесс.

Потребность в проведении административных реформ становилась все более настоятельной в конце 1970-х – 1980-е годы в связи с рядом экономических, социальных и политических обстоятельств. Наиболее очевидно она выявилась в ангlosаксонских странах, откуда в дальнейшем были заимствованы многие теоретические идеи и практический опыт. Прежде всего потребность административных перемен определялась экономическими и социальными причинами, которые были поняты консервативными правительствами, пришедшими к власти в это время в ряде западных стран. Пожалуй, основной причиной выступало растущее давление на государственные расходы комбинации факторов социального порядка, вызванных увеличением числа пенсионеров при катастрофическом снижении экономически активного населения, ростом безработицы и постоянным ростом потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством [Butler, 1993, p. 398]. Хотя эти суждения касаются прежде всего Великобритании, но и в других странах вопросы экономические и социальные, связанные с потребностями населения и финансовыми, организационными возможностями государства по их удовлетворению, были выдвинуты на первый план. Растущий дефицит государственного бюджета в этих условиях заставлял правительства идти на решительные меры по реформированию государственного управления в целях более рационального расходования ресурсов и повышения эффективности их использования. Экономический подход к государственному управлению и государственной службе стал доминантой политики их реформирования. В центр реформ была поставлена проблема эффективно-

сти во всех ее формах – экономической, социальной, организационной.

Экономический подход к административным реформам выразился в понятии *перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту*, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Было выдвинуто множество конкурирующих концептуальных схем, но в центре все же оставался менеджерийский подход: глобальное давление эффективности и производительности в общественном секторе является, возможно, наиболее выраженным в литературе по государственному управлению, говорят Эрик Вельш и Вильсон Вонг [Welsh, Wong, 1998, p. 45]. Этот подход получил наименование нового государственного менеджмента (New Public Management), в основе которого лежат предпосылки теории рационального выбора и рыночных установок в целом. Хотя имеются различные менеджерийские подходы, но каждый из них находится под влиянием «менеджристской идеологии», или «менеджеризма», основанного на экономической науке.

Если охарактеризовать направления общих перемен в государственном управлении, которые нашли выражение в менеджерийской его реформе в различных странах, то все они могут быть сведены к попыткам введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность современного государства. Кризис административного государства, выразившийся в потере управляемости общественными делами, неэффективном использовании денег налогоплательщиков, понижении качества предоставляемых населению услуг, росте бюрократизма и неповоротливости при принятии решений, резком падении доверия со стороны населения к органам государственной власти и государственной службе, усилении дисфункциональности в управлении, коррупции и т.д., привел к пересмотру идеологии государственного управления и концепции государства. Концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства. Общие менеджерийские установки на государственное управление привели к изменению ряда традиционных постулатов, лежащих в основе этой сферы деятельности и организации.

Во-первых, резко возросло внимание к финансовому менеджменту в государственной сфере. Административные реформы

были направлены на повышение *ценности общественных денег*, экономию государственных финансов и повышение заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании, а не просто трате.

Во-вторых, реформа была направлена на повышение значимости оценки деятельности государственных служащих, организаций и органов *по результатам*, а не по активности или количеству действий. Результативность, продуктивность управленческой деятельности направляются против пустой тряты времени, формальной активности, любования программами. При этом результат включает в себя не только экономию средств достижения целей, но и качество оказываемых населению услуг.

В-третьих, реформа пытается изменить отношение между государственным служащим и человеком, обращающимся за чем-то к государству и пользующимся его услугами. Прежде всего отмечается стремление повысить *служебную роль государства*, его исполнительных структур. Оказание услуг населению, развитие системы услуг, повышение их качества становится целью административных реформ.

В-четвертых, серьезной критике подвергается традиционный принцип монополии в организации и деятельности государственных органов и организаций по оказанию ряда услуг и выполнению ряда функций. Эта критика сопровождается пересмотром отношения как частного и публичного секторов, так и самой структуры государственных органов и организаций. Административная реформа направляется на внедрение в систему государственного управления *принципа конкуренции*. Этот принцип используется и при формировании государственной службы. Наряду с этим в государственное управление вводятся и другие рыночные элементы, такие как контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др.

В-пятых, рыночный подход к государственному управлению был направлен против бюрократической иерархичности в его организации. Поэтому реформирование государственной организации управления включало в себя тенденции *децентрализации* и *деконцентрации* структур и функций.

В-шестых, немаловажное значение в процессе реформы государственного управления придается усовершенствованию *подотчетности* и *контроля* за деятельностью государственных

структур, организаций и государственных служащих. Притом что реформа направляется на повышение свободы в их деятельности.

В-седьмых, административная реформа включает в себя также перестройку механизма принятия управленческих решений и проведения политики государства путем повышения степени *подвижности* структур и функций, развития их адаптивной способности реагировать на постоянно изменяющуюся среду, возникновения *инновационной культуры* и формирования ориентации на *развивающую стратегию и политику*. В целом реформа направлена на изменение характера и стиля управленческой деятельности в соответствии с проблемами неустойчивого развития, конкурентных отношений, рыночных ориентиров и оценок.

Однако менеджерализм в государственном управлении продемонстрировал не только решение некоторых проблем, но и провалы и парадоксы [Maor, 1999; Mehde, 2006]. Повысив роль эффективности распределения ресурсов, реформа оставила в тени вопрос справедливости распределения. Новый государственный менеджмент отделил процесс выработки политики от ее имплементации (операционный менеджмент), искусственно деполитизировал государственную службу. Он ввел конкуренцию в систему государственного управления, нарушив единство в реализации управления и политики. Из системы публичного управления изъяты неэкономические оценки его действенности. Процесс оценки показателей эффективности стал новой формой доминирования и бюрократического вмешательства. Рассчитанная на экономию средств реформа привела к росту затрат на управление. Акцент на приватизации сфер и функций привел к усилению регулирования. Мода на реформы не учитывала специфику различных органов государственной власти и экономическую обоснованность их реформирования.

Изменение идеологии административных реформ в начале 2000-х годов: от менеджерализации к «правительству, ориентированному на граждан»

В конце 1990-х – начале 2000-х годов происходят некоторые изменения в идеологии административных реформ. Они связаны с кризисом экономического подхода к публичному управлению, хо-

тся менеджериальные механизмы все же сохраняются. Возникновение сетевых общественных структур трансформировало и задачи публичного управления. В этом отношении термин *governance* и был взят в качестве основного для описания нового способа управления в сетевом обществе. При этом повысилась значимость социально-политических вопросов взаимодействия включенных в публичное управление агентов.

В целом восстановление значимости политического аспекта публичного управления в новой концепции наряду со старыми сюжетами (повышение политической роли исполнительных органов власти) характеризовалось и новыми составляющими, и непоследовательностью. Государственное (шире – публичное) управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества; и здесь речь идет не столько о влиянии, сколько об участии. Государственные дела, государственные органы и организации стремятся быть публичными и открытыми для общественной дискуссии, а последняя становится важным ресурсом выработки политико-управленческих решений. Основанием выработки политических и организационно-управленческих решений является стремление к достижению общего блага, общего интереса, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса. Государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но включает политico-моральные критерии; этический кодекс превращается в важную составную часть оценки управленческой деятельности. Процесс политико-управленческой деятельности обогащается новыми формами и механизмами, включающими такие непривычные для прежних моделей составляющие, как общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т.д. В целом можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в этой новой концепции была повернута в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами. Хотя вопросы экономической эффективности остаются, но на первый план выходят проблемы чувствительности и ответственности государственного управления, политической стабильно-

сти и отсутствия насилия, умелой организации (качество регулирования), правления закона и борьбы с коррупцией.

С формированием правительства Тони Блэра (1997–2007) административные реформы продолжаются, но они приобретают новые краски и направления. Если ранее основное внимание уделялось экономическому подходу к государственному управлению, то сейчас не только рынок, но и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов административных реформ; учитываются не только экономические, но и политические издержки. Здесь одними из центральных вопросов ставятся возрождение и развитие местного управления, парламентская модернизация, деволюция и развитие электронного правительства. Основной идеологией административных трансформаций выступает поиск «третьего пути» между неолиберализмом и старой социал-демократией. Коалиционное правительство Дэвида Кэмерона, сформированное в 2010 г., делает ставку не на рынок или государство, а на общество, проводя реформы под лозунгом «Большое общество» (Big Society), модернизируя публичное управление и публичную службу путем вовлечения общественности в процессы контроля, определения и выработки публичной политики, выявления значимости государственных функций и т.д.

Администрация Джорджа Буша (младшего) (2001–2009) продолжает стратегию нового государственного менеджмента, но вносит в нее некоторые корректизы, направленные на то, чтобы сделать управление более чувствительным к потребностям американского народа, более ориентированным на результат и инновационным, а не только конкурирующим. Основными целями реформы, выраженными в президентской программе «Президентская повестка для менеджмента», стали: (1) ориентация на стратегический менеджмент человеческого капитала; (2) поиск конкурентных источников; (3) расширение электронного правительства; (4) интеграция бюджета и действенности. Президент Барак Обама (2009–2014) административные изменения видел в повышении ответственности публичного управления и повышении его результативности за счет активизации лидерства, прозрачности целей и планов деятельности, реформирования контрактной системы, сокращения бесполезных затрат и ликвидации разрывов в использовании электронного правительства. Основными идеями относительно публичного управления, с которыми президент Обама начал свою

деятельность, были высокоэффективное правительство и использование новой технологии для его работы.

В 2001 г. с принятием Органического закона «О финансовых законах» начинается бюджетная реформа во Франции, которая, во-первых, следует логике менеджмента публичной эффективности, а во-вторых, усиливает контроль парламента над бюджетным процессом, делая его открытым. В 2006 г. эта программа была завершена и позволила сформировать новую культуру, нацеленную на ответственность за результаты деятельности. Конституционная реформа президента Николя Саркози (2007–2012) коснулась также политico-административной системы. Политика обновления исполнительной власти осуществлялась в условиях повышения роли парламента.

В первом десятилетии нынешнего столетия под влиянием политических и финансовых проблем в Швейцарии была проведена административная реформа, рассчитанная на 2005–2007 гг. Ее основной целью была экономия бюджета за счет пересмотра структуры и функций департаментов; оптимизации управления персоналом на основе менеджмента человеческих ресурсов; упрощения правовых границ управления персоналом, процедур и документов, организации поставок; справедливой и ясной процедуры постановки задачи и распределения компетенций; концентрации библиотек и документационного обслуживания и др. Реформа включала в себя 30 особых проектов по различным направлениям и областям публичного управления, нацеленных на повышение эффективности публичного управления и развития культуры чувствительности к публичным ценностям.

С 2005 г. в Норвегии проводится административная реформа, комбинирующая в себе элементы нового государственного менеджмента и постменеджерильных тенденций. Ее основной целью являлась активизация принципов государства всеобщего благосостояния путем перевода основных функций этого государства на региональный уровень. В 2006 г. были созданы пилотные структуры управления, которые состояли из местных органов социального обслуживания и служб новой Норвежской администрации труда и благосостояния (the Norwegian Labour and Welfare Administration). Основными целями этой реформы являлись активизация рынка труда, эффективность административного аппарата и ориентация государственного управления на услуги населению.

Все это должно было создать новые стимулы для активизации государственного управления и населения, т.е. создать включающее общество.

Главные недостатки нового государственного управления все же были связаны с тем, что взаимодействие с обществом часто растворяло общие задачи публичного управления в тактическом реагировании правительства на возникающие общественные потребности. Управление без правительства / государства (*governance without government*) лишало политику своего центра организации стратегических целей. Сохранение дихотомии политики и управления, деполитизация публичного управления приобрели форму социальной чувствительности без политического выбора. В Сети, оказалось, не решается проблема публичного управления, когда заинтересованные стороны (стейкхолдеры) имеют потенциально несовместимые интересы. Система была не ориентирована на объединение экономической и социально-политической сторон надлежащего публичного управления. Проявились скрытые дисбалансы властных отношений в сетевой его организации.

Поиск новых оснований административных реформ в последнее десятилетие

Новые вызовы системам государственного управления определяются внешними и внутренними факторами и условиями. Управляемость сегодня требует чувствительности к рискам и условиям нестабильности и неопределенности, порожденным новой экономической, социальной и политической реальностью. Современная система государственного управления должна не только отвечать новым вызовам, но и способствовать инновациям, поощрять их, порождать инновации, ставшие необходимостью устойчивого и конкурентоспособного развития. Постмодернизм прошлого века поставил под вопрос системную стабильность (великие мета-нarrативы) и вывел на первый план множественность / плюрализм, различие и неопределенность. Хотя постмодернизм преодолен исторически как способ созидания нового, но не как источник критического мышления. Следовательно, говорить о современном мире и нормальном порядке можно лишь в терминах «новый мир» и «новая нормальность».

Какие же понятия нам нужны для описания этого нового мира и нормальности?

1. «Сложность»: наш мир является сложным (многослойным, многоуровневым, с сочетанием в «одном флаконе» людей и вещей, прошлого и будущего, памяти и бессознательного, природы и культуры), постоянно изменяющимся (нет доминирования вектора прогресса) и нелинейным (хаотичным и открытым). Системность и стабильная состоятельность не могут рассматриваться подходящими категориями. Неснижаемая сложность и неопределенность в природном и социальном мирах являются вызовами новому порядку.

2. «Контингентность»: мы живем в мире с непредвиденными обстоятельствами природного и социального свойства. Причинность и детерминизм, случайность и статистическая закономерность не являются «путями зависимости».

3. «Рекурсивность»: рекурсивные системы, изменяющие процессы коммуникации, взаимодействия и институциональную динамику. Рекурсия часто используется для описания сдвигов или динамики системы в ее собственных терминах или ценностях. Это способ организационного самопроизводства, при котором взаимодействие конституируется системой, возникающей из взаимодействия, наталкивается на необходимость поиска нового баланса ценностей и изменений.

4. Сознание (как творческая способность людей) вписана в этот мир в виде конструктивной и преобразующей силы. При этом формы сознания и познания многообразны. Под вопросом оказывается истина знания. Прагматика (контекстуальность) становится выше догматики (универсальность). Знание (многообразие), а не информация превращается в импульс движения. Многообразные формы обработки больших данных формируют пространство адаптации и контроля. Кризис простых методологий преодолевается новыми онтологиями.

Следуя вышеперечисленному, «новая нормальность» скорее понимается как нормальность процесса, а не порядка; содержания, а не формы. Государственное управление реагирует на новые потребности, изменяя ракурсы рассмотрения прежде всего соотношения политики и управления. К ним следует отнести следующие современные тенденции.

От департаментализации (агентификации) к консолидированному управлению. Новый государственный менеджмент

характеризовался ориентацией на создание относительно автономных департаментов (агентств), выполняющих те или иные обоснленные публичные функции. Новые реформы продемонстрировали другую тенденцию – консолидированное управление, объединение агентств, их включение в министерства [Johnsøn, Marcinkowski, Sześciö, 2021, р. 7–10]. Наблюдается сокращение числа агентств, повышение роли министерств и правительства в целом, находящее выражение либо в общегосударственной (комплексной) консолидации – централизованно управляемых инициативах по реструктуризации широкого круга агентств во всех или подавляющем большинстве областей политики, либо в секторальной консолидации, захватывающей одну область политики или определенный тип правительственной функции. Происходит повышение координирующей и информационной роли в разработке политики так называемых центров государственного управления в правительстве – вспомогательных структур исполнительной власти: Генеральный секретариат, Кабинет министров, Канцелярия, Канцелярия / министерство президента, Канцелярия Совета министров и т.д.

От pragmatiki дня к стратегическому управлению. Обращается внимание на повышение способности правительства смягчать будущие угрозы и реагировать масштабно и быстро на возникающие вызовы, на внедрение программных методов управления и формирование структур управления программами, широкое использование больших данных для информирования разработчиков политики. Как пишут Анна Юлустало и Лиза Адкинс, «через стратегическое управление, а не через политическое вмешательство, государственная политика представляется как рациональный ответ на экономические потребности, возникающие проблемы и пока еще не определенные, но тревожные и угрожающие будущие события» [Ylöstalo, Adkins, 2021, р. 732]. Широкое использование больших данных для информирования разработчиков политики основывается на новых цифровых способах их сбора и обработки. К тому же создание организационных, управленических и информационных систем становится необходимым, чтобы эффективно использовать данные для управления политикой. Формирование способностей государственных служащих увязывать свою деятельность со стратегическими задачами правительства является одной из основных задач государственной службы.

Системные подходы смещают обсуждение с процессов и организационных границ на поиск общих позиций достижения политических результатов.

Формирование гибкой модели управления (agile governance). В условиях, характеризующихся более короткими экономическими циклами, обусловленными прорывными инновациями, правительству нужно способность быстрее чем когда-либо реагировать на новые вызовы и требования граждан, бизнеса и гражданского общества. Качество гибкости управления можно определить «как свободу и возможность ускоренного принятия решений, независимо от того, приводит ли это к когнитивным или поведенческим изменениям» [Prange, Hennig, 2019, p. 112]. Изменения стратегической гибкости: стратегическая чувствительность, ресурсная подвижность, единство руководства. Инструменты стратегической подвижности: бюджет, человеческие ресурсы, ИКТ, адаптационные механизмы. Например, бюджетные механизмы для гибкого стратегического управления: сокращение расходов сверху вниз, обзор расходов, перформативное бюджетирование, регулирование дивидендов и др.

От устойчивого к (стрессо)устойчивому управлению (resilience governance). В общем смысле это понятие относится к способности людей и социальных групп быстро и легко справляться с возникающими неудачами или противостоять им. В политическом использовании устойчивости термин стал обозначать не только восстановление после провалов и потрясений или возвращение к нормальному порядку, но также эффект так называемого «возврата, нацеленного в будущее» через адаптацию к изменившимся условиям. «(Стрессо)устойчивость – это способность системы, сообщества или общества, подвергающихся опасностям, противостоять, поглощать, приспосабливаться, адаптироваться, преобразовываться и восстанавливаться после опасных последствий своевременным и эффективным образом, в том числе посредством сохранения и восстановления своих основных структуры и функций» [Head, 2022, p. 94]. Поддержание государственной управляемости в условиях внешних и внутренних нарушений и вызовов считается возможным, если правительство будет осуществлять масштабную, быструю и гибкую работу, а также поддерживать активные отношения с общественными структурами, реагируя на быстро меняющиеся общественные потребности и

возникающие проблемы. В этом отношении «агентность проявляется в виде внесения (постоянных) изменений во внутреннюю жизнь посредством обучения на основе воздействия непредвиденных обстоятельств онтологической сложности» [Schmidt, 2015, р. 404].

Постстеберовская бюрократия. Бюрократия является политическим, а не просто техническим инструментом реализации публичной политики. В этом смысле ставится задача формирования профессиональной, стратегической и инновационной государственной службы. «Таким образом, первый нормативный принцип бюрократии, – как указывают авторы статьи о бюрократии и провалах политики, – это просто указание использовать конкурентные преимущества бюрократии как института, определяющего политику. Когда проблемы сложны (т.е. необходим опыт) и требуют более длительного времени для решения, бюрократия является наиболее оснащенным институтом из существующих. В таких обстоятельствах бюрократия может хорошо работать, если у нее есть четкие цели, политическая поддержка для достижения этих целей и автономия в использовании ресурсов. Такой принцип работает, потому что когда ожидания ясны, они усиливают существующие бюрократические ценности (т.е. профессионализация, ориентированная на карьеру, и ориентация на политику) и избавляют бюрократию от необходимости использовать информационную асимметрию (например, скрытие неиспользуемых ресурсов или предоставление неверных данных)» [Meier et al., 2019, р. 1587]. Повышение эффективности роста затрат на государственную службу (динамика роста в богатеющих странах) происходит за счет регулирования труда на государственной службе на основе общих законов о труде, а не законов о государственной службе; усиления связи оплаты труда с соотношением компетенций и результатов; взаимосвязи карьерного роста и эффективности деятельности; стимулирования инновационности и экспериментирования и др. Публичная интегрированность как система этических ценностей, принципов и норм для защиты и приоритета общественных интересов над частными интересами в государственном секторе ставится как задача реформы государственной службы. Реформы ориентированы на повышение координирующей роли старших государственных служащих, когда сохраняется баланс между реагированием на политическую волю правительства и со-

хранением идеала профессиональной государственной службы; осуществляется ориентация не на отраслевую специфику, а общее лидерство и управление. Как пишут авторы исследования современных реформ, «неопределенность, возникающая из-за сил глобализации, которая часто является движущей силой современных трудных проблем, требует сетевого подхода к управлению государственным сектором, и это, кроме того, требует от государственных менеджеров меньше управлять и больше руководить, учитывая, что они ведут переговоры о борьбе за власть с политиками» [Connolly, Zwet van der, 2021, p. 20].

Такую новую структуру государственного управления в целом можно концептуализировать как управление публичной политикой (*governance of public policy*).

Управление публичной политикой как новая стратегия административных реформ

Общая теория публичной политики сегодня различает типы режимов управления публичной политикой, которые хотя и связаны с проблемой роли в ней государства, но включают в себя значительное разнообразие, вызванное исторической динамикой развития управления публичной сферой и осуществлением публичных благ. Если брать термин в англоязычном варианте – *governance of public policy*, то его содержание связано с особым режимом управления, подчеркивающим значение не вертикальных структур и методов, а горизонтальных отношений государства с бизнесом и гражданским обществом, которые трансформируют публичную политику в направлении сферы совместной деятельности и ответственности государственных и негосударственных образований при усилении координирующей функции государства.

Термин «управление публичной политикой» появился относительно недавно, и его описание пока представлено не совсем отчетливо и полно. Приведем здесь некоторые подходы к описанию этого термина и отметим смысловые нюансы его использования в имеющихся документах и литературе.

Во-первых, управление публичной политикой может быть отнесено к особым, создаваемым правительствами агентствам, которые относительно самостоятельно осуществляют реализацию

публичной политики в различных секторах публичной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.) и на различных уровнях публичной политики (национальный, региональный, муниципальный уровень). Управление публичной политической тогда представлено управлением публичными корпорациями. Здесь управление публичной политикой описывается вопросами назначения руководящего состава публичных корпораций, их подотчетности и ответственности перед соответствующими государственными структурами, коммуникации с правительством, открытости в действиях менеджмента корпораций и др. Это достаточно специфическое (и относительно узкое) направление в рамках управления публичной политикой, которое выходит за границы и традиционной тематики государственного управления и концепции политического процесса. Однако оно свидетельствует о роли государства в публичной политике.

Во-вторых, управление публичной политикой имеет отношение к тому, что касается соотнесенности всех структурных компонентов публичной политики, занимающих различное положение в системе публичного управления. Федеративные государства, децентрализованные системы, многоуровневое управление, государственные и муниципальные структуры, участие бизнеса и гражданских ассоциаций вместе с государством и местным самоуправлением в публичной политике – все это требует определенной системы управления публичной политикой, учитывая взаимозависимость ее различных уровней и структур. Как пишет автор исследования «Управление публичной политикой в децентрализованных контекстах» Клэр Чабит, «кризис предоставил возможность для повышения общественного интереса к тому, как функционирует правительство, и укрепил ожидания того, что правительства должны адаптироваться и изменяться. Действительно, трудности, обнаруженные в реализации успешных изменений (например, реформы регулирования, постшоковая политика), в особенности предоставлении основных товаров и услуг, выявили значимость, влияние и сложность институциональной основы. Предпосылка реформирования и повышения эффективности публичной политики состоит в том, чтобы определить заинтересованные стороны, участвующие в этапах ее проектирования и реализации. Учитывая их взаимозависимость, первый шаг заключается в “институциональном картировании” их ролей и ответственности для уточнения этих отноше-

ний» [Charbit, 2011, p. 5]. Управление публичной политикой необходимо для того, чтобы регулировать различного рода разрывы (информационные, фискальные, административные, целевые, ответственности), которые сопровождают взаимосвязанные институты публичной политики на различных уровнях. Основным средством здесь выступает координация и формирование соответствующих способностей у всех заинтересованных сторон в реализации публичных целей и задач.

В-третьих, управленческая проблематика, как было сказано выше, неявно присутствует в концепциях политического процесса. В последние десятилетия, в связи с разработкой представления о новом управлении (governance), политический процесс стал трактоваться как политико-управленческий процесс. Особенно это заметно в трактовке такого политического цикла, как имплементация – внедрение политики. Так, Майкл Хилл и Питер Хуп отмечают, что рассмотрение имплементации с позиций нового управления расширяет понимание этой стадии политического процесса. Это расширение предмета идет по трем основным направлениям: (1) необходимо различать правительство и управление, структуры и процессы, институты и деятельность, точку приложения усилий и направленность действий; (2) необходимо учитывать многоуровневый, многосубъектный и многосторонний характер политико-административной системы управления; (3) объединение имплементации и нового управления предполагает постановку их в определенные контекстуальные формы [Hill, Hupe, 2002, p. 14–16]. Имплементация, следовательно, может рассматриваться как *операционное управление*, включающее в себя управление политическими процессами, внутриорганизационными отношениями и внешними и внутренними контактами в ходе реализации целей политики. Пол Керни, рассматривая имплементацию и управление, исходит из представления об управлении как самоуправляющихся сетях, которое в какой-то мере связано с пониманием этого процесса по модели сочетания политики «сверху вниз» и «снизу вверх», а следовательно, изучает имплементацию политики через самостоятельные кластеры организаций, в которых сотрудничают разнообразные публичные и частные структуры [Carney, 2012, p. 37–38].

Все эти подходы опираются на некоторые общие представления об изменении в публичной политике, характерном для по-

следних десятилетий. Хотя существует определенное скептическое отношение к полноте выражения этих зафиксированных наукой изменений в целом и по отдельным странам, общая тенденция все же так или иначе проявляется в массиве данных и практического опыта управления публичной политикой. Эти изменения составляют контекстуальный каркас для управления публичной политикой. Что особо отмечается в окружающей политику среде? Можно выделить ряд характеристик, которые воздействуют на управление публичной политикой в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия и которые повышают целостность и политическую ориентированность государственного управления.

Управление публичной политикой в этих условиях не может строиться по модели прежнего разделения между политикой и администрированием, когда задача управления реализацией выработанных политических решений в целом была проблемой чисто рационального, бюрократического способа управления, основанного на иерархии и нормативной определенности. Недостаточно и чисто регулятивной функции государства в условиях экономического, рыночного управления публичной сферой, политический характер организации которой не подчиняется менеджериальной ментальности. Политическая работа (policy work) предполагает более широкие контексты и практики, чем рациональная торговля или обмен ресурсами. В этом отношении управление публичной политикой – это не только структурные перемены (сложность, множество, неопределенность), но и процессуальные и оперативные изменения, связанные с другим характером управления, основанного на принципах открытости, дискуссии и ответственности, в центре которого лежат проблемы *сотрудничества и координации*. Эти принципы и проблемы являются центральными для определения существа управления публичной политикой.

* * *

Современное государственное управление как в теории, так и на практике находится в поиске адекватной концептуальной па-

радигмы, которая смогла бы описать новые вызовы и решения. Новый государственный менеджмент продемонстрировал свои преимущества в решении части кризисных задач, однако оказался нечувствительным к политическим проблемам. Постменеджеральная тенденция была связана с сетевыми, горизонтальными структурами, которые трансформировали государственное управление в направлении совместной его модели, когда государство и общество начинают активно взаимодействовать в производстве и реализации публичной политики. Однако и новое публичное управление оказалось подвергнуто ограничениям и парадоксам. Хотя в этот постменеджеральный период все большее внимание уделялось публичным ценностям (что выражалось в формировании специальной концепции менеджмента публичных ценностей), тем не менее все еще – в тени – сохранялся вопрос о соотношении политики и управления, роли государства и бюрократии. В последнее десятилетие наблюдается ряд трансформационных процессов в административной системе, когда на первый план выходят стратегия, подвижность, реагирование на риски и стрессы, системные параметры государственного управления, его публичная интегрированность с обществом. Все это дает основания для концептуального оформления наблюдаемых подвижек в модель управления публичной политикой, в рамках которой можно систематизировать современные административные изменения.

L.V. Smorgunov*

**Modern trends in public administration:
from new public management to governance of public policy**

Abstract. The article examines the evolution of the conceptual paradigm of public administration under the influence of the response of administrative reforms to emerging crisis phenomena in the economy and society. At the end of the last decades of the last century, administrative transformations took place under the influence of the neoliberal strategy of public administration managerialization, i.e., the introduction of market mechanisms and structures into it. Ideologically, these administrative reforms were based on the New Public Management. By the end of the century, however, the failures and paradoxes of this line of reform and its ideology became visible. It required a restructuring of the administrative system in the direction of including citizens and

* **Smorgunov Leonid**, Saint Petersburg state university (St. Petersburg, Russia), e-mail: l.smorgunov@spbu.ru

their associations in the administrative process. The network, horizontal mechanism of governance has found expression in the concept of a New Public Governance. However, here, too, the focus on «governance without government» turned out to be a deterrent to the publicity of public administration. In the second decade, new needs began to emerge related to a more systematic public administration and its connection with public policy. Concepts such as «holistic», «strategic», «flexible» and «resilient» governance reflected a new relationship between politics and administration – from differentiation to unity. On this basis, as shown in the article, Governance of Public Policy can be a probable ideological model of new public administration.

Keywords: public administration; administrative reforms; new public management; new public governance; governance of public policy.

For citation: Smorgunov L.V. Modern trends in public administration: from new public management to governance of public policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 100–121. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.05>

References

Acemoglu D., Robinson J. *Why nations fail. The Origins of power, prosperity, and poverty*. London: Crown business, 2012, 544 p.

Butler R. The evolution of the civil service – A progress report. *Public administration*. 1993, Vol. 71, N 3, P. 395–406. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1993.tb00981.x>

Carney P. *Understanding public policy. Theories and issues*. New York: Palgrave Macmillan, 2012, 327 p.

Charbit Cl. Governance of public policy in decentralized contexts. A multi-level approach. *OECD regional development working papers*. 2011, N 4, P. 1–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>

Connolly J., Zwet A. van der. Public value in Britain: A ‘Post-New public management’ environment? In: Connolly J., Zwet A. van der (eds). *Public value management, governance and reform in Britain*. Cham: Springer, 2021, P. 15–44. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55586-3_2

Head B.W. *Wicked problems in public policy. Understanding and responding to complex challenges*. New York: Palgrave Macmillan, 2022, 176 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>

Hill M., Hupe P. *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2002, 232 p.

Johnsøn J., Marcinkowski L., Sześciło D. Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability. *SIGMA Papers*. Paris: OECD publishing, 2021, N 63, 73 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/20786581>

Kurtz M., Schrank A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. *The journal of politics*. 2007, Vol. 69, N 2, P. 538–554. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x>

Maor M. The paradox of managerialism. *Public administration review*. 1999, Vol. 59, N 1, P. 5–18. DOI: <https://doi.org/10.2307/977475>

Mehde V. Governance, administrative science, and the paradoxes of new public management. *Public policy and administration*. 2006, Vol. 21, N 4, P. 60–81. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670602100406>

Meier K.J., Compton M., Polga-Hecimovich J., Song M., Wimpy C. Bureaucracy and the failure of politics: challenges to democratic governance. *Administration & Society*. 2019, Vol. 51, N 10, P. 1576–1605. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399719874759>

Neilson D., Stubbs Th. Competition states in the neoliberal era: towards third-generation regulation theory. *Competition & Change*. 2016, Vol. 20, N 2, P. 122–144. DOI: <https://doi.org/10.1177/1024529415623917>

Prange C., Hennig A. From strategic planning to strategic agility patterns. *Journal of creating value*. 2019, Vol. 5, N 2, P. 111–123. DOI: <https://doi.org/10.1177/2394964319867778>

Schmidt J. Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance. *European journal of international relations*. 2015, Vol. 21, N 2, P. 402–426. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066114537533>

Welsh E., Wong W. Public Administration in global context: bridging the gaps of theory and practice between Western and Non-Western Nations. *Public administration review*. 1998, Vol. 58, N 1, P. 40–49. DOI: <https://doi.org/10.2307/976888>

Ylöstalo H., Adkins L. Economizing the political: welfare reform in strategic management mode. *Current sociology*. 2021, Vol. 69, N 5, P. 723–741. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011392120913579>

Zhao L. Conceptualizing the social economy in China. *Modern Asian studies*. 2013, Vol. 47, N 3, P. 1083–1123. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0026749X12000650>

Г.А. БОРЩЕВСКИЙ*

**АКСИОЛОГИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ
ПРЕСС-КОНФЕРЕНЦИЙ ПРЕЗИДЕНТА
В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация. Происходящая цифровая трансформация помещает публичную политику в информационное пространство, придавая СМИ и новым медиа дополнительные импульсы влияния на политику. При этом происходит девальвация традиционных институтов и актуализируется потребность в поиске новых интегрирующих факторов, которыми призваны стать ценности, разделяемые представителями социума. Большая пресс-конференция Президента России за последние два десятилетия стала инструментом публичного целеполагания, а также своего рода «сверки» ценностей политической элиты и российского общества. Целью данной статьи является выявление ценностных коннотаций в дискурсивных практиках участников больших пресс-конференций главы государства 2001–2021 гг. Статья дополняет существующие эмпирические исследования публичной политики и адаптирует известные теории политической аксиологии к российской практике. Применены методы кросс-культурных исследований ценностей; контент-анализ; кластеризация и картирование; анализ вторичных социологических данных; анализ макроэкономической статистики; корреляционный анализ. Выявлено усиление материалистической составляющей публичного дискурса (по Р. Инглхарту) в периоды кризисного состояния экономики. Определенное влияние на структуру политических ценностей оказывают и поколенческие различия. Подтвержден вывод о доминировании в российском обществе ценностей коллективизма и высокой дистанции власти (по Г. Хоффстеде). В ценностном

* **Борщевский Георгий Александрович**, доктор политических наук, государственный советник Российской Федерации, профессор, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия), email: ga.borshchevskiy@igsu.ru

плане российский политический дискурс тяготеет как к эгалитаризму (по Ш. Шварцу), так и либерализму (по М. Рокичу). Выявлены отрицательные статистические связи между частотой публичного упоминания политических ценностей и их одобрением респондентами, а также между частотой употребления аксиологем с динамикой ключевых макроэкономических индикаторов. Усиление частоты упоминания политических ценностей в периоды спада экономики можно интерпретировать как попытку элиты сплотить общество перед лицом экономических трудностей (rally around the flag). Устойчивые негативные коннотации между публичным озвучиванием политических ценностей и их восприятием респондентами указывает на существование латентного ценностного конфликта между элитой и социумом, который проявляется в возрастании запроса на изменения.

Ключевые слова: публичная политика; ценности; аксиология; дискурс; контент-анализ; президент; пресс-конференция; общественное мнение.

Для цитирования: Борщевский Г.А. Аксиологическая функция пресс-конференций президента в публичной политике современной России // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 122–143. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.06>

Введение

Публичная политика традиционно формируется под влиянием таких факторов, как экономический рост и институционализация. Кроме того, происходящая цифровая трансформация помещает публичную политику в информационное пространство, придает ей сетевые свойства, акцентирует аспекты знаний и технологий [Публичная политика ..., 2018]. На этом фоне средства массовой информации, включая новые медиа, получили дополнительный импульс, наращивая свое влияние на публичную политику. Мировые лидеры все в большей мере действуют с оглядкой на СМИ и социальные сети, генерируют контент сами и наращивают контакты с прессой.

Формат большой пресс-конференции главы государства существует во многих странах¹ и вызывает широкий общественный резонанс. Это формат для выражения официальной позиции по

¹ Ежегодные пресс-конференции проводят канцлер Германии, президенты США, Франции и других стран. Рекордными по продолжительности стали пресс-конференции президента Украины В. Зеленского в 2019 г. (более 14 часов), президента Венесуэлы У. Чавеса (почти восемь часов), президента Белоруссии А. Лукашенко (более семи часов). Самая длительная пресс-конференция Президента России в 2008 г. заняла менее пяти часов.

актуальным вопросам, публичного целеполагания, а также своего рода «сверки» ценностей политической элиты и общества¹. Пресс-конференции обеспечивают двусторонний канал политической коммуникации, позволяя гражданам и журналистам непосредственно артикулировать проблемы. Помимо инструментальных аспектов подобный нарратив несет в себе аксиологическую нагрузку. В условиях цифровизации традиционные институты девальвируются, доверие к ним падает, и актуализируется потребность в поиске новых интегрирующих факторов, которыми призваны стать ценности, разделяемые представителями социума. Говоря о наиболее значимых темах, участники коммуникации тем самым формулируют набор ценностей, а публичный и политический характер мероприятий позволяет идентифицировать данные ценности как публичные и политические. Следует согласиться с утверждением А.И. Соловьева о том, что «надежды на воплощение собственной правительственной стратегии нужно проецировать не на институциональные возможности государства и правовую защиту граждан, а на морально-этическую оснащенность правящих кругов» [Соловьев, 2021, с. 183].

В статье мы изучаем дискурсивные практики участников больших пресс-конференций Президента РФ на предмет выявления в них ценностных коннотаций и оцениваем их изменение в 2001–2021 гг. Мы предполагаем, что аксиологическая функция пресс-конференций состоит, во-первых, в согласовании ценностей политической элиты и общества и, во-вторых, в транслировании определенного набора ценностей. Для проверки этой гипотезы мы выясняем, в какой мере ценности, озвучиваемые в ходе пресс-конференций, соответствуют ценностным установкам социума.

¹ Большие пресс-конференции Президента России проводятся ежегодно с 2001 г., за исключением 2005 г. В них участвуют российские и иностранные журналисты (максимальное их количество было в 2019 г. – 1895 человек). В 2008–2010 гг. Д.А. Медведев отвечал в прямом эфире на вопросы руководителей трех федеральных каналов. Количество вопросов варьировало от 22 в 2001 г. до 106 в 2008 г. Содержание вопросов традиционно касалось экономики, социальной сферы и международных отношений. Президенту регулярно задавали вопросы об изменении конституции и о личной жизни. Изначально пресс-конференция проходила в Кремле; в 2011 г. – на площадке Сколково, а с 2012 г. – в Центре международной торговли в Москве.

Политические ценности как объект научного исследования

Число определений понятия «ценность» огромно; ценность может пониматься как цель, смысл, идеал, истина, норма, стимул, а также как оценка или характеристика результата какой-либо деятельности [Lindgreen et al., 2019]. «Дискуссия по поводу ценностей не привела к преодолению царящего методологического и теоретического разброда – начиная с определения содержания понятия “ценность” и его границ» [Публичные ценности ..., 2014, с. 12]. Политические ценности являются разновидностью публичных ценностей, служащих ориентиром не для одного человека, а для многих. Это свойство позволяет регулировать политические ценности нормативно, и целенаправленно их формировать. Все большее влияние на структуру политических ценностей оказывают поколенческие различия [Gonyea, Hudson, 2020]. Глобальный кризис идеологий проявляется, в частности, в том, что сегодня ценности граждан формируют не партийные идеологии, а, напротив, ценностные ориентации сами формируют партийность [Evans, Neundorf, 2020].

Ввиду отсутствия общепринятого понимания ценностей варьируют и их классификации. Широкую известность получили кросскультурные исследования ценностей по моделям Р. Инглхарта, Г. Хоффстеде, Ш. Шварца и М. Рокича. Более подробно они рассмотрены в следующем разделе статьи.

Мониторинги политических ценностей российского общества фиксируют рост запроса на изменения, имеющий не столько экономические, сколько политические корни [Петухов, 2020]. Интересен вывод [Mareeva, Ross, 2020] о том, что тяготение к либеральным или эстетическим ценностям в российском среднем классе определяется не столько уровнем дохода, сколько его источником.

Публичный дискурс по своей природе имеет аксиологический характер. Озвучиваемые ценности в данном случае приобретают свойства дискурс-программы – языкового кода, фиксирующего для аудитории правила понимания действительности [Ильин, Пахалюк, Фомин, 2019]. В идеологемах и аксиологемах «заключены основные концептуальные сущности, формирующие распространяемые в обществе политические установки» [Романова, 2020, с. 263]. Особенности диалога СМИ с Президентом в ходе пресс-

конференций исследованы Е.М. Недопекиной [Недопекина, 2021]. На подобных мероприятиях журналисты выступают «субъектами формирования политической повестки»; изучение их материалов «дает возможность выявить ценности и смыслы российской политики сквозь призму дискурса официальных политических коммуникаций», а также «ценностные установки политика, идеи, которыми он руководствуется... , но не всегда явно их декларирует» [Митрохина, 2014, с. 141]. С.К. Пчегатлук и А.И. Лысенко [Пчегатлук, Лысенко, 2018, с. 168] справедливо утверждают, что пресс-конференции позволяют выявлять темы, более всего интересующие население. Аналогичные исследования проводятся в других странах, например в США [Russell et al., 2020]. Китайские авторы называют пресс-конференции «институциональным событием», способствующим формированию имиджа страны [Gu, 2019].

В отличие от зарубежных стран, в России ранее не проводился анализ пресс-конференций главы государства на панельных данных за длительный период. Изучались лишь мероприятия отдельных лет, причем по сравнительно узкой тематике (например, освещение международных отношений). Это актуализирует проведение нашего исследования.

Методология и данные

Базовая гипотеза нашего исследования состояла в предположении о том, что пресс-конференции главы государства решают в публичной политике России задачи согласования ценностей политической элиты и общества и транслирования определенного набора ценностей социуму. Гипотеза проверяется на материалах больших пресс-конференций за 20 лет, с 2001 по 2021 г. (в 2005 г. большая пресс-конференция не проводилась). Источниками данных служили стенограммы пресс-конференций, размещенные на официальном сайте Президента РФ (kremlin.ru). Корпус текстов стенограмм включает в совокупности более 422,7 тыс. слов.

Оценить преемственность и изменения в ценностных посылах власти обществу в ходе пресс-конференций можно, вычленив фиксированный набор аксиологем. Пожалуй, дальше всех в этом отношении продвинулись авторы кросс-культурных исследований

ценностей. Чтобы восполнить их недостатки, воспользуемся некоторыми методиками.

Р. Инлхарт не дает исчерпывающего перечня используемых им групп материалистических и постматериалистических ценностей [Inglehart, 2018]. По смыслу его работ мы включаем в первую группу следующие ценности: власть, благополучие, процветание, безопасность, контроль, труд, стабильность, экономика, традиция, ответственность. Во вторую группу относим ценности личности, свободы, справедливости, выбора, экологии, индивидуальности, открытости, честности, доверия и независимости. Очевидно, оба перечня могут быть расширены, но предложенные перечни позволяют оценить общее направление дискурса и его динамику.

В соответствии с методикой Г. Хофстеде мы рассматриваем бинарные оппозиции ценностей: лидерство – равенство, стабильность – прогресс, благополучие – справедливость, современность – будущее, индивид – народ [Hofstede et al., 2020].

Согласно методу Ш. Шварца, оцениваем кластеры ценностей: 1) открытость к изменениям (открытость, независимость, благополучие); 2) консерватизм (безопасность, традиция, семья); 3) саморазвитие (цель, власть, будущее); 4) социальность (мир, человек, общество) [Sagiv, Schwartz, 2022].

Из набора терминальных ценностей, предложенных М. Рокичем [Rokeach, 2008]¹, в анализируемых нами материалах можно выделить равенство; безопасность, свободу, здоровье, мир, благополучие (аналог комфортабельной жизни) и религию (аналог спасения, вечной жизни). Среди инструментальных ценностей² анализу подлежат открытость, честность, независимость, ответственность, контроль, власть (аналог амбициозности) и патриотизм (аналог преданности).

¹ Терминальные ценности: комфортабельная жизнь, равенство, захватывающая жизнь, безопасность близких, свобода, здоровье, внутренняя гармония, зрелая любовь, национальная безопасность, удовольствие, спасение (вечная жизнь), самоуважение, общественное признание, истинная дружба, мудрость, мир во всем мире, красивый мир (природа и искусство), чувство завершенности.

² Инструментальные ценности: амбициозность, открытость ума, компетентность, чистота (опрятность), смелость, прощение, готовность помочь, честность, креативность, независимость, интеллектуальность, рациональность, любовь и нежность, преданность, вежливость, послушание, ответственность, самоконтроль.

Методом контент-анализа в корпусе текстов стенограмм выделены аксиологемы, соответствующие перечисленным ценностям, и распределены по группам. Поиск проводился как в текстах ответов Президента, так и в текстах вопросов журналистов, что позволяет оценить не только то, какие ценности власть транслирует обществу, но и то, насколько эти ценности соотносятся с собственными представлениями граждан. Для этого мы обобщили результаты репрезентативных опросов, проводимых российскими социологическими организациями: Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), фондом «Общественное мнение» (ФОМ), Аналитическим центром Юрия Левады (Левада-центр)¹. Всего выявлены девять блоков вопросов². Если один и тот же вопрос или близкие по смыслу вопросы задавались более чем одной организацией, мы использовали те данные, которые представлены за большее число лет. Распределение ответов респондентов сопоставлялось с полученными методом контент-анализа данными о частоте встречаемости в стенограммах пресс-конференций

¹ Включен в перечень организаций, выполняющих функции иностранного агента.

² 1. О Конституции («Читали ли Вы Конституцию?», «Как Вы оцениваете Конституцию?», «С какими из следующих мнений о роли Конституции в жизни страны Вы бы скорее согласились?», «Какие из основных прав и свобод, провозглашенных Конституцией, представляются наиболее важными для вас лично?», «Соблюдают ли российские власти Конституцию страны?», «Нужно ли пересмотреть Конституцию РФ?»). 2. О власти («Как Вы расценили бы людей, находящихся сейчас у власти?»). 3. О Президенте РФ («Вы в целом одобряете или нет деятельность Президента РФ?»). 4. О Правительстве РФ («Вы в целом одобряете или нет деятельность председателя правительства РФ?», «Одобряете ли вы деятельность правительства?»). 5. О парламенте и партиях («Вы в целом одобряете или нет деятельность Государственной думы РФ?», «Если бы выборы в Государственную думу состоялись в ближайшее воскресенье, стали бы вы голосовать на этих выборах? Если да, то за какую из партий?»). 6. О патриотизме («Как бы Вы сами себя охарактеризовали – как патриота своей страны или нет?», «Как Вы думаете, является ли Россия сегодня “великой державой”?»). 7. О справедливости («Считаете ли Вы российское общество социально справедливым?», «По Вашему мнению, политика российских властей сегодня способствует или препятствует укреплению социальной справедливости в нашем обществе?»). 8. О протестах («Насколько возможны сейчас в вашем городе / сельском районе массовые выступления населения против падения уровня жизни, в защиту своих прав?»). 9. Об оценке политики («Дела в стране сегодня в целом в правильном направлении, или страна движется по неверному пути?»).

аналогичных аксиологем (конституция, власть, президент, правительство, администрация, парламент, дума, депутат, партия, патриотизм, родина, держава, справедливость, революция и др.). Анализ проведен в горизонте 2001–2021 гг.; рассчитан уровень статистического соответствия между отношением респондентов с ценностями и упоминаниями этих ценностей в публичном политическом дискурсе больших пресс-конференций Президента.

Также мы оценили связь между политическими ценностями и факторами общественно-экономического развития страны, исходя из утверждения, что определяющее влияние на формирование ценностей, в том числе политических ценностей, оказывает общественно-экономическая среда [Inglehart, 2018; Сморгунов, 2018]. Мы сопоставили перечисленные выше политические ценности с динамикой ряда макроэкономических показателей¹. Все данные получены в официальных публикациях Федеральной службы государственной статистики (Росстат) за анализируемые годы². Выбранные единицы измерения позволяют изолировать инфляционные эффекты и представить динамику показателей в сопоставимом виде. Результатом данного этапа исследования является вывод о взаимосвязи аксиологического дискурса с тенденциями экономического роста страны.

Результаты исследования

На рис. 1 представлено распределение выделенных в стенограммах пресс-конференций Президента РФ ценностей, классифицированных на материалистические и постматериалистические.

¹ 1. ВВП на душу населения (долл. США). 2. Реальные располагаемые денежные доходы населения (процентов к уровню 1991 г.). 3. Среднемесячная заработканая плата работников организаций (долл. США). 4. Средняя продолжительность жизни, лет. 5. Уровень безработицы (процентов).

² См., напр.: [Россия в цифрах: статистический сборник. – М.: Росстат, 2001–2021].

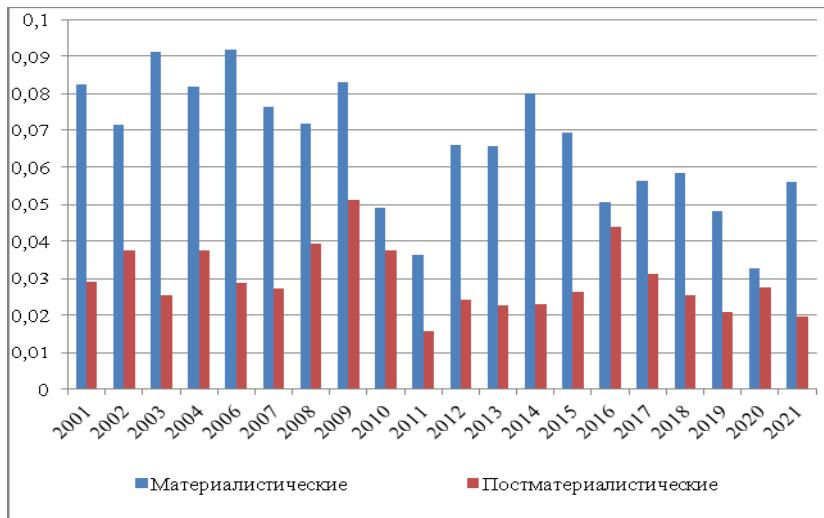


Рис. 1.
Частота упоминаний ценностей (по Р. Инглхарту), %¹

Среди материалистических ценностей чаще всего упоминались экономика и власть; постматериалистические ценности озвучивались значительно реже. Преобладание материалистических ценностей в публичном дискурсе пресс-конференций укладывается в известный тренд.

На рис. 2 отражено распределение ценностей в разрезе бинарных оппозиций. Данные по каждой ценности для наглядности агрегированы.

В рассматриваемых парах ценностей очевидны ориентации на властную иерархию (лидерство упоминается чаще равенства) и развитие (прогресс встречается в текстах чаще, чем стабильность, а будущее чаще, чем современность). Благополучие и справедливость представлены примерно в равных долях, а коллективная коннотация (народ) упоминалась значительно чаще индивидуальной (личность).

¹ Источник: здесь и далее – составлено автором по результатам собственного исследования.

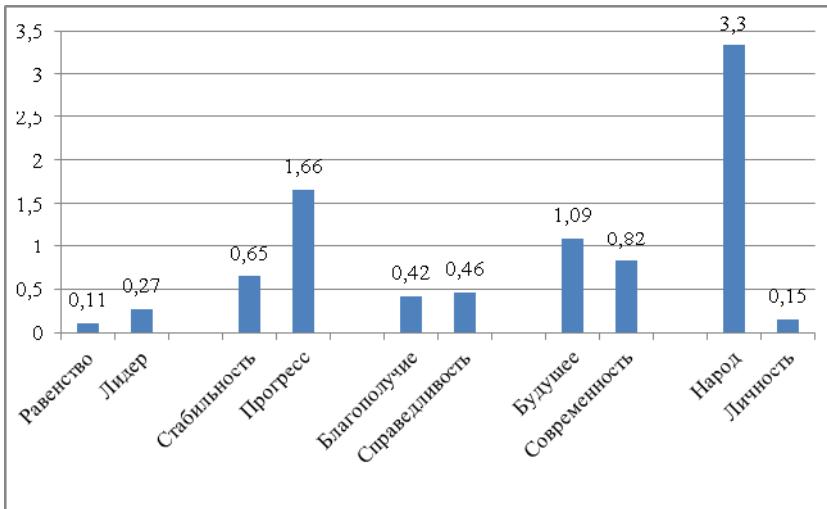


Рис. 2.
Доля упоминаний ценностей (по Г. Хофстеде), %

На рис. 3 можно видеть ценностные кластеры.

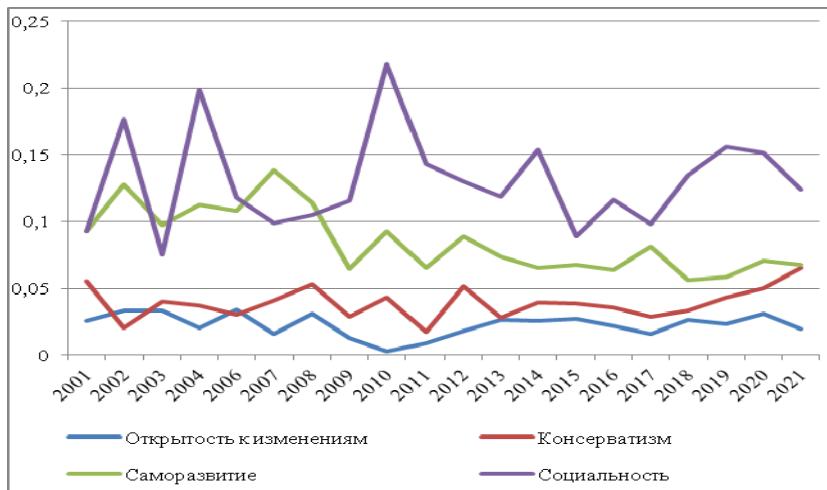


Рис. 3.
Частота упоминаний ценностей (по Ш. Шварцу), %

Консервативные ценности в среднем во все годы упоминались в дискурсе больших пресс-конференций чаще, чем полярные по отношению к ним ценности открытости к изменениям. В свою очередь, социальные ценности оказывались более упоминаемыми по сравнению с ценностями саморазвития, а также в сравнении с прочими анализируемыми группами.

На рис. 4 представлено распределение ценностей, классифицированных на терминальные и инструментальные.

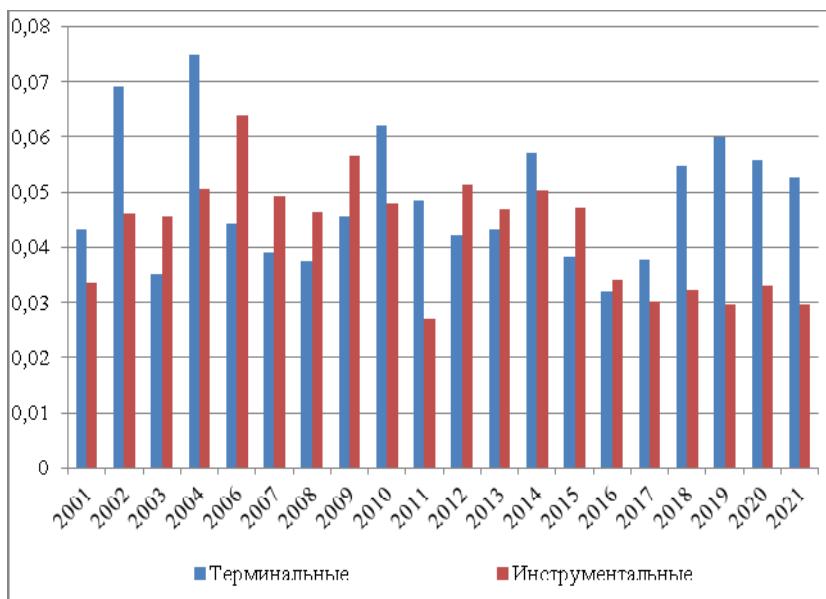


Рис. 4.
Частота упоминаний ценностей (по М. Рокичу), %

Среди терминальных ценностей в анализируемых данных преобладает мир, а среди инструментальных – власть. Отмечено некоторое преобладание частоты упоминания терминальных ценностей над инструментальными, притом что явной диспропорции между данными группами не наблюдается.

Опросы общественного мнения служат важным источником информации о восприятии ценностей. Так, относительно Консти-

туции доля респондентов, заявивших, что читали ее, увеличилась за 20 лет практически вдвое (с 30% в 2002 г. до 59% в 2020 г.). При этом с 28 до 54% увеличилась доля тех, кто считает Конституцию хорошей. О роли Конституции от четверти до трети респондентов заявляют, что она гарантирует права и свободы граждан, поддерживает порядок в деятельности государства (тенденция к росту в анализируемый период) и не играет значительной роли (тенденция к снижению). Также уменьшилась доля тех, кто считает ее средством, позволяющим Президенту контролировать Думу. Среди ключевых прав и свобод, провозглашенных конституцией, респонденты больше всего ценят охрану здоровья и право на образование (рост за 20 лет, значения выше 40%). Снизилась значимость прав на жизнь (с 46 до 36%), на свободу и личную неприкосновенность (с 39 до 29%), на труд (с 46 до 40%). Значимость прав на жилище и на социальное обеспечение практически не изменилась. На этом фоне увеличилась с 24 до 31% доля граждан, считающих, что власти соблюдают Конституцию, и сократилась с 72 до 63% доля тех, кто придерживается противоположного мнения. Более половины респондентов выступали за пересмотр Конституции как в начале, так и в конце исследуемого периода.

В табл. 1 представлены наиболее значимые статистические связи (коэффициент корреляции более 0,5), выявленные между упоминаниями о Конституции на пресс-конференциях Президента и ответами респондентов на вопросы о Конституции.

Обращает внимание существование отрицательных связей между позитивными вариантами ответов респондентов на каждый вопрос и частотой упоминаний о Конституции в рамках пресс-конференций. Напротив, положительные связи отмечены для негативных по смыслу вариантов ответов. Такая тенденция может означать, что политический дискурс о Конституции не отвечает общественным ожиданиям.

Оценивая власть, в анализируемый период респонденты упомянули во мнении, что в нее входят люди, озабоченные своим благополучием (с 52 до 56%), также увеличилась для тех, кто считает ее профессиональной командой (с 10 до 16%). Сократилась доля граждан, считавших представителей власти честными, но слабыми (с 11 до 8%), и честными, но малокомпетентными (с 12 до 10%). Значимых связей этих результатов с дискурсивным словом «власть» не выявлено.

Таблица 1

**Статистические связи дискурса и массового сознания
(ценность Конституции)¹**

Вопрос	Вариант ответа	Коэффициент корреляции
Читали ли вы Конституцию?	Да	-0,66**
	Нет	0,66**
Как вы оцениваете Конституцию?	Хорошая	-0,52*
	Затрудняюсь ответить	0,59*
С какими из следующих мнений о роли Конституции в жизни страны вы бы скорее согласились?	Гарантирует права и свободы граждан	-0,65 **
	Не играет значительной роли в жизни страны	0,75***
Какие из основных прав и свобод, провозглашенных Конституцией, представляются наиболее важными для вас лично?	Охрана здоровья	-0,86 ***
Соблюдаются ли российские власти Конституцию страны?	Соблюдаются в основном	-0,64 **
	Совершенно не соблюдаются	0,72***

Доля граждан, одобряющих деятельность Президента, сократилась с 73 до 65%; деятельность главы Правительства не изменилась (54–55%); одобряющих работу Правительства – выросла с 42 до 49%, а Государственной думы – с 27 до 41%. Относительно поддержки политических партий – упрочилась поддержка «Единой России» (с 21 до 28%), ЛДПР (с 5 до 11%), «Справедливой России» (с 4 до 6%), а также других партий (с 6 до 15%). Сократилась доля поддерживающих КПРФ (с 20 до 13%), а также затруднившихся с ответом (с 26 до 12%) и не желающих идти на выборы (с 18 до 15%). В целом в анализируемые годы сократилась поддержка левых партий (с 26 до 14%, последние доступные данные за 2017 г.), а также правых (с 4 до 2%). Напротив, выросла поддержка партий центра (с 26 до 47%).

В табл. 2 представлены статистические связи (коэффициент корреляции более 0,5) между аксиологемами, характеризующими ценности парламентаризма, и результатами ответов респондентов на близкие по тематике вопросы социологов.

¹ Примечание: здесь и далее – *** p<0,001; ** p<0,01; * p<0,1.

Таблица 2

**Статистические связи дискурса и массового сознания
(ценность парламентаризма)**

Вопрос / Вариант (ы) ответа	Дискурсивные слова (ценности)	Коэффициент (ы) корреляции
Вы в целом одобряете или нет деятельность Государственной думы?		
Одобряю	Парламент	-0,63 **
	Депутат	-0,52*
	Дума	-0,54*
	Партия	-0,51*
Если бы выборы в Государственную думу состоялись в ближайшее воскресенье, стали бы вы голосовать на этих выборах? Если да, то за какую из партий?		
КПРФ	Парламент	0,66 **
	Дума	0,7***
ЛДПР	Депутат	-0,65*
Затруднились ответить	Депутат	0,63 **
	Дума	0,52*
Если бы выборы в Государственную думу состоялись в ближайшее воскресенье, стали бы вы голосовать на этих выборах? Если да, то за какую из партий?		
Левые	Парламент	0,71 ***
	Дума	0,57**
Центристы	Парламент	-0,53 *
	Депутат	-0,63**
	Дума	-0,58**
Правые	Парламент	0,52*
Не стал (а) бы принимать участие	Депутат	0,62**

Упоминания о ценностях парламентаризма соотносятся с негативными оценками гражданами реальной парламентской практики, включая деятельность центристских партий. Частые упоминания о Государственной думе на пресс-конференциях отмечены в годы с низким уровнем одобрения ее работы респондентами. Подобные упоминания положительно связаны с вариантами ответов, означающими неопределенность электоральных предпочтений или поддержку оппозиционных политических сил.

Доля граждан, называющих себя патриотами, снизилась с 84 до 78%, соответственно увеличилось число негативных и нейтральных ответов. При этом увеличилась доля респондентов, считающих Россию великой державой, с 40 до 71%. Значимой связи этих тенденций с употреблением в дискурсе слов «патриотизм», «родина», «держава» не отмечено.

Российское общество считали справедливым лишь 15% опрошенных в 2001 г. и 24% в 2021 г. Параллельно увеличивалась с 19 до 29% доля лиц, считающих, что политика российских властей способствует социальной справедливости.

Несколько (с 18 до 21%) увеличилась доля респондентов, считающих возможными протестные выступления и готовых в них участвовать лично.

Обобщающий вопрос о том, считают ли респонденты, что дела в стране идут в правильном направлении, демонстрирует рост одобрения (с 35 до 48%). Снижается доля отрицательных ответов (с 46 до 44%) и нейтральных ответов (с 19 до 8%). Интересно рассмотреть взаимосвязи этих результатов с рассмотренными нами аксиологемами (табл. 3).

Таблица 3
**Статистические связи дискурсивных слов (ценностей)
и оценки респондентами положения дел в стране**

Ценности	Дела в стране сегодня в целом идут в правильном направлении, или страна движется по неверному пути?	
	Да	Нет
Государство	-0,51*	0,41*
Парламент	-0,60**	0,55*
Дума	-0,62**	0,38*
Партия	-0,61**	0,41*
Благополучие	-0,46*	0,57**
Родина	-0,52*	0,49*
Конституция	-0,58**	0,59**
Политика	-0,56*	0,3

Обращает внимание то, что все значимые положительные связи выявлены между частотой употребления политических ценностей в дискурсе и *негативными* оценками положения дел в стране респондентами. Напротив, все связи между дискурсивными словами и позитивными оценками положения дел – отрицательные.

Также мы оценили связи между всеми рассмотренными ранее ценностями и факторами общественно-экономического развития страны. Частота упоминания ценностей парламентаризма (парламент, депутат, дума, партия) и аксиологем «президент» и

«политика» имеет значимые отрицательные статистические связи с динамикой показателей «ВВП на душу населения», «Реальные располагаемые денежные доходы населения», «Среднемесячная заработка плата работников организаций» и «Средняя продолжительность жизни» (коэффициенты корреляции варьируют от -0,5 до -0,88 при $p < 0,05$). Те же ценности имеют положительную статистическую связь с показателем «Уровень безработицы», для которого позитивный характер имеет нисходящая динамика. Аналогичные по направлению корреляции выявлены для ценности конституции, группы материалистических ценностей (по Р. Инглхарту) и кластера ценностей саморазвития (по Ш. Шварцу). Обнаружены значимые корреляции между показателем ВВП на душу населения и частотой упоминания аксиологемы «правительство» (коэффициент -0,5), показателя «Реальные располагаемые денежные доходы населения» и ценностью «благополучие» (-0,5), а также показателем «Уровень безработицы» и упоминаниями слова «современность» (0,59).

Выводы и их обсуждение

В данной статье сделана попытка соотнести политические ценности, используемые в дискурсе больших пресс-конференций Президента России, с наиболее известными кросс-культурными исследованиями ценностей.

Во все анализируемые годы материалистические ценности, по Р. Инглхарту, преобладали по числу упоминаний над постматериалистическими. Среди материалистических ценностей чаще всего упоминались экономика и власть. Сам Инглхарт объясняет усиление постматериалистических тенденций достижением базового уровня благополучия и безопасности в обществе. Выявлена обратная статистическая связь между частотой упоминания материалистических ценностей и снижением таких макроэкономических индикаторов, как ВВП на душу населения, реальные располагаемые доходы, средняя заработная плата и продолжительность жизни при одновременном увеличении уровня безработицы. Это указывает на усиление материалистической составляющей публичного дискурса в периоды кризисного состояния экономики и подтверждает тезис Инглхарта об определяющем влиянии общественно-экономической среды на формирова-

ние политических ценностей [Inglehart, 2018]. Постматериалистические ценности упоминались чаще среднего по выборке в 2009–2011 гг., когда пресс-конференции проводил Д.А. Медведев. Это относится с выводами ряда зарубежных экспертов о том, что все большее влияние на структуру политических ценностей оказывают поколенческие различия [Gonyea, Hudson, 2020].

Наши данные подтверждают вывод о доминировании в российском обществе ценностей коллективизма и высокой дистанции власти [Hofstede et al., 2020], но опровергают их в части высокого избегания неопределенности, ценности благополучия (маскулинность) по сравнению с равенством (феминность) и краткосрочного планирования по отношению к долгосрочному. Эти различия могут объясняться неточностями выводов Хоффстеде, не проводившего анализа в России, и изменениями в российском обществе в последние годы. В усилении внимания к ценностям прогресса, будущего может проявляться тот запрос общества на политические изменения, который фиксируют социологи [Петухов, 2020].

Ш. Шварц объединил политические ценности в кластеры, два из которых (открытость изменениям и саморазвитие) соотносит с либеральной моделью, а два других (консерватизм и социальность) – с экономическим эгалитаризмом [Sagiv, Schwartz, 2022]. Мы выяснили, что, по Шварцу, российское общество тяготеет к эгалитаризму. Частота упоминания ценностей, связанных с открытостью и саморазвитием, сократилась, как видно на рис. 5, а частота упоминания консервативных и социальных ценностей, наоборот, возросла.

Соотнося ценности с политическими режимами, М. Рокич утверждал, что для социализма свойственны свобода и равенство, нацизм отвергает обе эти ценности; либерализм ценит свободу в ущерб равенству, а коммунизм равенство предпочитает свободе [Rokeach, 2008]. С этой точки зрения в наших данных выявлено существенное преобладание доли упоминаний свободы перед ценностью равенства, что характеризует российский политический режим как либеральный. Кажущееся противоречие между эгалитарными ориентациями, по Шварцу, и либеральными, по Рокичу, становится более понятным, если вспомнить вывод [Mareeva, Ross, 2020] о том, что тяготение к либеральным или этатистским ценностям определяется в России не столько уровнем дохода, сколько его источником.

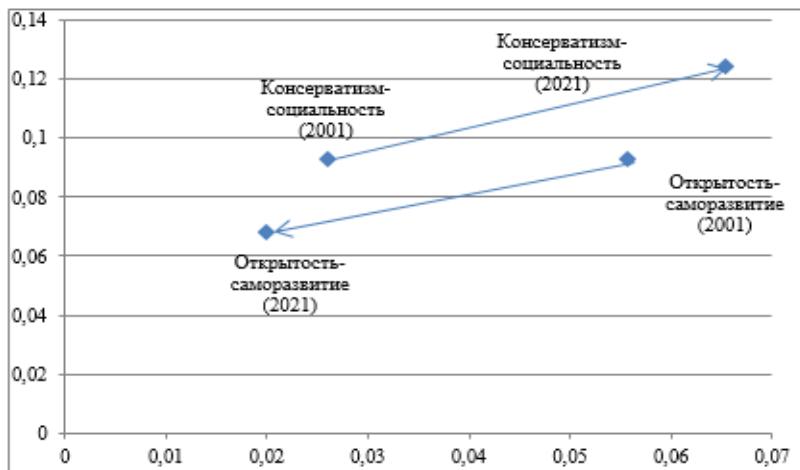


Рис. 5.
Динамика ценностей (по Ш. Шварцу), %

Полученные выводы подтвердили наше предположение о том, что аксиологическая функция пресс-конференций Президента состоит в транслировании обществу определенного набора ценностей. При этом другая наша гипотеза о том, что латентной функцией данных мероприятий служит согласование ценностей политической элиты и российского общества, скорее опровергается данными. Выявлены отрицательные статистические взаимосвязи между позитивными вариантами ответов респондентов на вопросы о Конституции и, напротив, положительные связи отмечены для негативных по смыслу ответов. Такая тенденция может означать, что политический дискурс о Конституции не отвечает общественным ожиданиям. Аналогичная ситуация наблюдается при сопоставлении связей между аксиологемами, характеризующими ценности парламентаризма, и результатами ответов респондентов на близкие по тематике вопросы социологов. Эти результаты можно соотнести с выводами о том, что в условиях кризиса идеологии ценностные ориентации формируют партийность, а не наоборот [Evans, Neundorf, 2020].

В анализируемые годы увеличивается доля респондентов, считающих, что дела в стране идут в правильном направлении. При этом значимые положительные связи выявлены между частотой употреб-

ления политических ценностей в дискурсе и негативными оценками положения дел в стране респондентами. Усиление частоты упоминания политических ценностей в периоды спада экономики можно интерпретировать как попытки элиты сплотить общество перед лицом экономических трудностей (rally around the flag).

В целом полученные результаты указывают на существование латентного ценностного конфликта между элитой и социумом, который проявляется в возрастании запроса на изменения [Петухов, 2020]. Уровень достоверности полученных оценок в настоящее время лимитирован периодом наблюдений; продолжение исследования и изучение широкого спектра публичных мероприятий дополнит эмпирические исследования публичной политики новыми достоверными данными.

G.A. Borshchevskiy*

**The axiological function of the president's press conferences
in the public policy of Russia**

Abstract. The big press conferences of the President of Russia over the past two decades has become a tool for expressing the official position, public goal-setting, as well as a kind of «reconciliation» of the values of the political elite and Russian society. In this paper we purpose to identify value connotations in the discursive practices of participants of these press conferences in the 2001–2021. We want to complement existing empirical studies of public policy and adapt well-known theories of political axiology to Russian practice. We use such methods as cross-cultural research; content analysis; clustering and mapping; analysis of secondary sociological data; analysis of macroeconomic statistics; correlation analysis etc. We revealed the strengthening of the materialistic component of public discourse (by Ronald Inglehart) during periods of economic crisis. Generational gap is also influence on the structure of political values. Also we confirmed the Geert Hofstede's thesis about the collectivist values dominance and high power distance in Russian society. Russian political discourse gravitates towards both egalitarian values (by Shalom Schwartz) and liberal values (by Milton Rokeach). We found a negative statistical relationships between the frequency of public mention of political values and their approval by the respondents, as well as between the frequency of using axiologemes with the dynamics of key macroeconomic indicators. The increase in the frequency of mentioning political values during periods of economic recession we interpret as attempts by the elite to rally around the flag in the

* **Borshchevskiy George**, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow, Russia), email: ga.borshchevskiy@igsu.ru

face of economic difficulties. Persistent negative connotations between the public voicing of political values and their perception by respondents indicate the existence of a latent value conflict between the elite and society, which manifests itself in an increase in the demand for change.

Keywords: public policy; values; axiology; discourse; content analysis; president; press conference; public opinion.

For citation: Borshchevskiy G.A. The axiological function of the president's press conferences in the public policy of Russia. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 122–143. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.06>

References

Evans G., Neundorf A. Core political values and the long-term shaping of partisanship. *British journal of political science*. 2020, Vol. 50, N 4, P. 1263–1281. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123418000339>

Gonyea J.G., Hudson R.B. The meaning of age or generational differences in U.S. political values and priorities. *Innovation in aging*. 2020, Vol. 4, N 1, P. 680. DOI: <https://doi.org/10.1093/geroni%2Figaa057.2368>

Gu J.C. Mediating 'face' in triadic political communication: a CDA analysis of press conference interpreters' discursive (re) construction of Chinese government's image (1998–2017). *Critical discourse studies*. 2019, Vol. 16, N 2, P. 201–221. DOI: <https://doi.org/10.1080/17405904.2018.1538890>

Hofstede G., Van Deusen C., Mueller C., Charles T. What goals do business leaders pursue? A study in fifteen countries. In: Di Domenico M.L., Vangen S., Winchester N., Boojihawon D.K., Mordaunt J. (eds). *Organizational collaboration: Themes and Issues*. 2nd ed. London: Routledge, 2020, P. 35–48.

Ilyin M.V., Pakhalyuk K.A., Fomin I.V. Discourse analysis. In: Gaman-Golutvina O., Nikitin A. (eds). *Modern political science: methodology*. 2nd ed. Moscow: Aspect-press, 2019, P. 464–483. (In Russ.)

Inglehart R.F. *Cultural evolution: people's motivations are changing and reshaping the world*. Cambridge: Cambridge university press, 2018, 274 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108613880>

Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London: Routledge, 2019, 414 p.

Mareeva S., Ross C. The political values of the state and private sectors of the Russian middle class. *Demokratizatsiya: the journal of post-Soviet democratization*. 2020, Vol. 28, N 4, P. 565–594.

Mitrokhina T.N. Values and meanings of modern Russian politics: discourse analysis of press conferences of the head of state. *Bulletin of the Saratov state socio-economic university*. 2014, N 2, P. 141–146. (In Russ.)

Nedopekina E.M. The culture of modern media discourse in the context of the press conference by the president of the Russian Federation. In: Malisheva A. (ed.). *Medialinguistics*. Saint Petersburg: Mediapapir, 2021, P. 278–282. (In Russ.)

Petukhov V.V. Request for change: Political value dimension. *Polis. Political studies*. 2020, N 6, P. 103–118. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08> (In Russ.)

Pchegatluk S.K., Lysenko A.I. Coverage of international relations in the speeches of the President of the Russian Federation (on the example of a large press conference with Vladimir Putin and a direct line with Vladimir Putin). *Scientific works of Kuban State University of Technologies*. 2018, N 4, P. 168–174. (In Russ.)

Rokeach M. *Understanding Human Values*. New York: Simon and Schuster, 2008, 230 p.

Romanova T.V. Institutional Political Discourse: Linguistic Analysis. In: *Russian language in a multicultural world*. Simferopol: Crimean Federal University Publishing House, 2020, P. 263–270. (In Russ.)

Russell N.A., Johnson A., Stewart P.A. Talking half answers: Examining President Donald Trump's joint press conference equivocation during his first year. In: Browning R.X. (eds). *President Trump's first term*. New York: Purdue University Press, 2020, P. 191–220. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvh9w11h.15>

Sagiv L., Schwartz S.H. Personal values across cultures. *Annual Review of Psychology*. 2022, Vol. 73, P. 517–546. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-020821-125100>

Smorgunov L.V. (ed.). *Public Policy: Institutions, Digitalization, Development*: monograph. Moscow: Aspect-Press, 2018. (In Russ.)

Smorgunov L.V., Volkova A.V. (eds). *Public Values, Personnel Policy and Political and Administrative Processes*: monograph. Moscow: Aspect-Press, 2014. (In Russ.)

Solovyov A.I. Frontier zones of public policy. *Political Science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)

Литература на русском языке

Ильин М.В., Пахалюк К.А., Фомин И.В. Дискурс-анализ // Современная политическая наука: методология / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект-Пресс, 2019. – С. 464–483.

Митрохина Т.Н. Ценности и смыслы современной российской политики: дискурс-анализ пресс-конференций главы государства // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 2. – С. 141–146.

Недопекина Е.М. Культура современной медиаречи в контексте пресс-конференции Президента Российской Федерации // Медиалингвистика: материалы V междунауч. конф. «Язык в координатах массмедиа» / отв. ред. А.А. Малышева. – СПб.: СПбГУ, 2021. – С. 278–282.

Петухов В.В. Запрос на перемены: политико-ценностное измерение // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 6. – С. 103–118. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08>

Пчегатлук С.К., Лысенко А.И. Освещение международных отношений в выступлениях президента Российской Федерации (на примере большой пресс-

конференции с Владимиром Путиным и прямой линии с Владимиром Путиным) // Научные труды КубГТУ. – 2018. – № 4. – С. 168–174.

Романова Т.В. Институциональный политический дискурс: лингвистический анализ // Русский язык в поликультурном мире. – Симферополь: Издательский дом КФУ, 2020. – С. 263–270.

Публичная политика: институты, цифровизация, развитие: монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект-Пресс, 2018. – 349 с.

Публичные ценности, кадровая политика и политико-административные процессы: монография / под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2014. – 400 с.

Соловьев А.И. Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

И.В. МИРОШНИЧЕНКО, Е.В. МОРОЗОВА*

**ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРОСТРАНСТВО
КОНВЕРТАЦИИ НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
В ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ¹**

Аннотация. Целью статьи является выявление основных нематериальных ресурсов территорий и характеристика механизмов, позволяющих конвертировать их в реальные факторы развития. Исследовав кейс Краснодарского края, авторы показали структуру таких нематериальных ресурсов, как институты развития, кадровый потенциал, региональная и локальная идентичности. Охарактеризованы механизмы вовлечения различных заинтересованных групп общественности в процесс обсуждения проблем и выработки способов принятия решений; механизмы социальных лифтов для развития кадрового потенциала в системе государственного и муниципального управления; механизмы разработки и реализации политики идентичности и имиджевой политики; механизмы интеграции мигрантов различных потоков в местные сообщества и развитие их конструктив-

* **Мирошниченко Инна Валерьевна**, доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия), e-mail: mirinna78@mail.ru; **Морозова Елена Васильевна**, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия), e-mail: morozova_e@inbox.ru

¹Статья подготовлена при финансовой поддержке РНФ и КНФ в рамках конкурса 2021 года «Проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований отдельными научными группами» (региональный конкурс), проект № 22-18-20059 «Политика развития сельских территорий Краснодарского края: потенциал нематериальных ресурсов».

© Мирошниченко И.В.,
Морозова Е.В., 2022

DOI: 10.31249/poln/2022.03.07

ного потенциала. Многообразие нематериальных ресурсов способствует достижению принципиально нового уровня качества жизни населения с учетом потребностей и интересов, как в городах, так и на селе. Неэкономические ресурсы инновационного развития государства в целом и его отдельных территорий связаны с производством постматериальных ценностей (творчество, доступность и динамика информационного обмена, гражданская активность, идея общественно-го блага), которые трансформируют характер публичных взаимодействий различных акторов.

Институты публичной политики позволяют территориальным сообществам распознать и эффективно использовать свои особые, уникальные ресурсы, связанные как с развитием традиционных, так и с продвижением альтернативных моделей производства и потребления, с нахождением баланса между «традицией» и «инновацией».

Ключевые слова: публичная политика; нематериальные ресурсы; факторы развития; политика развития; идентичность; институты развития; кадровый потенциал; конвертация ресурсов; Краснодарский край.

Для цитирования: Мирошниченко И.В., Морозова Е.В. Публичная политика как пространство конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 144–163. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.07>

Поиск необходимых факторов и предпосылок, способных обеспечить заметные сдвиги в процессах развития территорий и их ревитализации, затянулся в отечественных науке и практике. На данный момент не сложилось общего системного представления о системе научных разработок, которые бы смогли сдвинуть познавательную, а вслед за этим и регулятивно-управленческую ситуацию с «мертвой точки». Нематериальные ресурсы развития территорий существуют как некие «воздушные» феномены. Вместе с тем многообразие нематериальных ресурсов способствует достижению принципиально нового уровня качества жизни населения с учетом потребностей и интересов, как в городах, так и на селе. Неэкономические ресурсы инновационного развития государства в целом и его отдельных территорий связаны с производством постматериальных ценностей, которые трансформируют характер публичных взаимодействий различных акторов. Автор концепции постматериализма Р. Инглхарт [Inglehart, 1977] выдвинул положение о том, что ценностные сдвиги приводят к институциональным изменениям (а не наоборот, как полагают многие исследователи). Этот вывод получил доказательное подтверждение в ходе всех волн Всемирного исследования ценностей World Values Survey.

Интерес представляют и механизмы конвертации, благодаря которым нематериальные ресурсы становятся факторами развития территорий. Эти научные проблемы актуализируются и ростом запроса со стороны властных структур на поиск оснований и смыслов солидарности людей, превращающих население муниципальных образований и регионов в сплоченные городские и сельские сообщества.

Теоретические рамки исследования. В отечественной политической науке в продолжение традиции зарубежных исследователей [Инглхарт, 2018; Putnam, 2003] сложился подход, в котором институты гражданского общества обосновываются в качестве ресурса развития, формирующего у людей чувство гражданственности и ответственного участия в решении проблем территориальных сообществ [Никовская, Якимец, 2021]. Одним из результатов формирования ответственного гражданства у жителей территорий является «культура соучастия», на основе которой формируются и распространяются практики управления на основе сотрудничества [Сморгунов, 2017 ; Соловьев, 2020 ; Мирошниченко, Рябченко, 2017]. Формируется пласт современных исследований, в которых концептуализируется новое понятие – «инновационная публичная политика».

Современные подходы к пространственным аспектам развития представлены в работах Дж. Коткина, Ю.В. Филиппова, Л.В. Смирнягина [Kotkin, 2000; Филиппов, Авдеева, Лаврова, 2013; Смирнягин, 2016]. Авторы обращают внимание на повышение роли нематериальных ресурсов в развитии территорий. Такие факторы, как близость к сырью и рынкам, больше не доминируют, новые типы бизнеса идут туда, где их привлекает качество жизни, они становятся «изощренными потребителями пространства» [Kotkin, 2000].

Сформулированная в работах И.С. Семененко [Семененко, 2019; Семененко, 2021] инновационная концепция ответственного развития может служить основой для формирования системы координат при решении ключевых социальных и экономических проблем на разных уровнях (в том числе и на локальном) организаций общества. Ответственное развитие опирается на нравственную мотивацию при выборе приоритетов и ориентацию на развитие личностного потенциала человека, на нематериальные ресурсы в производстве и потреблении, на политico-институциональное обеспечение вовлеченности граждан в реализацию важных для сообще-

ства решений. Как стратегическое видение и система принципов организации социального общежития, ответственное развитие предполагает постоянную настройку институтов в соответствии с особенностями конкретных сообществ, согласование стратегий и механизмов их реализации на основе культуры диалога.

В политологической традиции тематика развития нашла свое отражение в теории «государства развития», суть которой заключается в том, что государство выступает проектировщиком институциональной среды для инвестирования ресурсов в новые виды деятельности и освоение новых технологий, а чиновники становятся администраторами развития, которые способны ставить и решать задачи социально-экономического развития и обеспечивают эффективное функционирование всех задействованных в этом процессе институтов.

Нематериальные ресурсы: кейс Краснодарского края. Широкая география Российской Федерации и уникальные социально-экономические, социокультурные и социально-политические характеристики ее административно-территориальных образований обуславливают многообразие множества ресурсов, которые могут быть использованы и используются в социально-экономическом развитии территории. Наиболее распространенными видами экономических ресурсов, которые активно используются в современной практике развития российских регионов и муниципальных образований, являются финансовые ресурсы в виде бюджетных средств различного уровня и средств бизнес-инвесторов, сырьевые или природные ресурсы, различные материальные блага (недвижимость, объекты инфраструктуры) и нематериальные активы (интеллектуальные разработки инновационных технологий). Данные ресурсы, как правило, являются типичными по источнику их происхождения и способам их использования в традиционной модели политики территориального развития в парадигме «государства развития» [Evans, 1995; Esteban Pérez Caldentey, 2008].

Уникальным видом ресурсов, которые характеризуются своим видовым разнообразием и неповторимой спецификой в проекции конкретной территории, становятся нематериальные ресурсы. Они представляют собой комплекс разноуровневых, многосоставных и полифункциональных компонентов, имеющих разный генезис. К их числу мы можем отнести:

- человеческий потенциал как интегральную оценку свойств населения, отражающую уровень и возможности развития людей при определенных природно-экологических, социально-экономических и политико-правовых условиях;
- локальную идентичность (идентификацию граждан с территорией проживания / рождения, чувство привязанности, причастности к локальной территории; наличие общего символического и публичного пространства территории, формирующего имидж / бренд территории);
- институты развития территорий (лидерство, институты местного самоуправления и самоорганизации граждан, кадровый потенциал местных сообществ, акторы политики развития и их управлеченческие практики, стратегии развития территории и публичные ценности);
- сетевые ресурсы как социальный капитал, включающий социальный капитал региональных и местных сообществ, плотность межличностных и институциональных связей, уровни межличностного и институционального доверия и другое.

Включение нематериальных ресурсов в политику развития территорий открывает новые возможности для экономических и социально-политических субъектов, что обеспечивается новым качеством институциональной системы публичного управления регионом и внедрением новой политico-управленческой модели «ответственного развития» [Семененко, 2019]. Значение и роль нематериальных ресурсов становится важной составляющей дискурса, резко повышая задачу выявления потенциала такой политики, которая может способствовать продвижению ценностей доверия, ответственности, социальной солидарности, решающих политico-управленческие задачи обеспечения жизнеспособности институтов на основе неконфликтного согласования интересов [Семененко, 2021, с. 25].

В качестве кейса успешного использования нематериальных ресурсов в региональном развитии авторами был взят пример Краснодарского края, который характеризуется многосоставной социокультурной средой, диверсифицированной социально-экономической структурой, а также консервативной системой управления регионом, основанной на устоявшихся традиционных ценностях. Социально-экономическая дифференциация Краснодарского края определяется наличием явно выраженных пространст-

венных зон, включающих территории традиционного и интенсивного агропроизводства, территории транспортно-логистической и промышленной специализации, городские агломерации с мультиспециализацией и развитой сферой социальных услуг. В условиях пандемии новые форматы и характеристики развития получили санаторно-курортный и туристический комплекс приморских территорий Краснодарского края. Вместе с тем фиксируются значительные отличия в плотности и уровне доходов населения различных муниципальных образований.

Социокультурная специфика региона заключается в уникальном полигетничном и многоконфессиональном составе Краснодарского края. Здесь представлены 124 этнические группы и все традиционные для России религиозные конфессии – православие, ислам, иудаизм – наряду с религиозными движениями протестантского и восточного толка. Краснодарский край занимает уникальное геополитическое положение, гранича с пятью субъектами РФ и двумя иностранными государствами. Регион имеет исторически высокий и нарастающий уровень миграционной нагрузки, в том числе сезонной курортной и трудовой миграции, связанной с функционированием курортно-рекреационного и сельскохозяйственного комплекса края; внутренней трудовой и территориальной миграции, связанной с переездом на постоянное место жительства из других российских регионов; внешней трудовой миграции, прежде всего из государств Средней Азии и Закавказья.

Существовавшие на протяжении многих лет относительно жесткие централизованные процедуры принятия решений, ориентации населения в выборочных процессах на политическую позицию действующего губернатора, рекрутование региональной и местной элиты на основе местнических сетевых связей стали серьезным барьером для внедрения инновационных политико-управленческих практик, которые нацелены на полное раскрытие социально-экономического и социокультурного потенциала Краснодарского края.

Институты развития. В последние несколько лет в Краснодарском крае наблюдается «разворот» институциональной системы публичного управления от эволюционного сценария традиционного развития к комплексной политике развития территорий, в том числе основанной на отдельных нематериальных ресурсах. Данный «разворот» был обусловлен рядом факторов объективного

и субъективного порядка. К числу объективных факторов можно отнести: новый институциональный порядок стратегического планирования социально-экономического развития регионов¹; задачи, поставленные руководством страны перед регионом в части импортозамещения продукции агропромышленного комплекса для преодоления дефицита ряда сельскохозяйственных продуктов, который возник в России в 2014 г. в связи с введенными западными странами санкциями; возросшую нагрузку на курортно-рекреационный комплекс и актуализированные потребности российских граждан в альтернативных зарубежным странам видах отдыха и туристических продуктах в период пандемии коронавируса и международных ограничений; необходимость «перестройки» транспортно-логистических путей и сервисов в связи со сдачей в эксплуатацию моста, соединяющего наземным способом Крым с Краснодарским краем и РФ в целом, и другие. К субъективным факторам, повлиявшим на политику развития региона, можно отнести ориентацию политического руководства на достижительную стратегию в связи с введением и обновлением показателей эффективности губернатора, закрепленных в Указе Президента РФ, среди которых особое место занимают показатели уровня жизни граждан, а также уровень доверия к власти².

В данных условиях действующий губернатор Краснодарского края В.И. Кондратьев со своей командой использовал ресурсный потенциал институтов развития территорий, которые были созданы для успешной реализации политики развития и преодоления инертности существующей институциональной системы в экономике и публичном управлении. К их числу можно отнести

¹ Определен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основами государственной политики регионального развития на период до 2025 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, и национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 г., определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

² Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // Президент России. – Б. г. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/46402> (дата посещения: 23.05.2022).

стратегические и кадровые ресурсы. Одним из значимых стратегических ресурсов в политике развития стала «Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края на долгосрочный период»¹. С процессуальной точки зрения выработка и реализация Стратегии в Краснодарском крае имели исключительно публичный характер. Разработчиками Стратегии стал консалтинговый «Консорциум Леонтьевский центр – AV Group», команда которого стала производителем аналогичных ресурсов для города федерального значения Санкт-Петербург и Республики Татарстан². К обсуждению проблем территорий региона и способов их решения привлекались на разных публичных площадках эксперты – ученые, представители региональных органов власти, бизнеса и организаций некоммерческого сектора. В течение 2017–2018 гг. в политическом дискурсе тематика новых приоритетов и векторов развития Краснодарского края стала доминирующей и нашла свое отражение в общественных дискуссиях. Это способствовало «приятию» стратегии как в среде политической и экономической элиты, так и среди жителей региона.

Закрепленная в краевом законодательстве Стратегия также «запустила» процессы выработки и реализации стратегий социально-экономического развития в муниципальных образованиях субъекта РФ, которые использовали процедурный опыт «Консорциума Леонтьевский центр – AV Group». С содержательной стороны Стратегия заложила новые приоритеты социально-экономического развития и структурной перестройки региональной экономики (что отразилось в институциональном механизме кластерной активизации умной экономики), среди которых – переформатирование традиционного туристско-рекреационного сектора, агропромышленного и торгово-транспортно-логистического кластеров на основе инновационных технологий и решений, а также принципиально новые кластеры умной промышленности, социальных и креативных индустрий. Важно, что Стратегия потребовала созда-

¹ О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года № 3930-КЗ (с изменениями на 27 декабря 2021 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Б. г. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/550301926> (дата посещения: 23.05.2022).

² Консорциум Леонтьевский центр – AV Group // Leontief Centre. – Б. г. – Режим доступа: <https://leontief-centre.ru/content431> (дата посещения: 23.05.2022).

ния нового институционального дизайна экосистемы в регионе для производства инноваций и их интеграции в реальный сектор экономики [Терешина, Мирошниченко, Шарафан, 2019]. Эффекты активации социально-экономического развития Краснодарского края на основе стратегического ресурса нашли свое отражение в структуре регионального бюджета. В последние годы бюджет Краснодарского края стал профицитным. В 2021 г. по величине профицита регионального бюджета Краснодарский край занимал восьмое место в стране¹.

Кадровый потенциал. Создание стратегического ресурса повлекло за собой необходимость формирования и интеграции в систему публичного управления регионом кадрового ресурса, способного решать новые задачи для достижения целей национального и регионального развития, одновременно обеспечивая социально-политическую стабильность в турбулентных условиях «наложения» пандемийного и санкционного кризисов. Таким институциональным механизмом включения кадрового ресурса в политику развития стал губернаторский конкурс управленческих кадров «Лидеры Кубани – Движение вверх!». Идеологически и процедурно повторяя федеральный проект «Лидеры России», содержательно конкурс направлен на отбор и одновременно интерактивное обучение участников современным подходам и технологиям в решении специфических проблем региона.

В 2021 г. конкурс эволюционировал от отбора управленцев широкого профиля к системе оценки и рекрутинга профессионалов в конкретные отрасли публичного управления. Процедуры подготовки и проведения оценочных мероприятий осуществлялись по десяти профессиональным трекам: бизнес, экономика и финансы, социальная сфера, местное самоуправление, сельское хозяйство, индустрия гостеприимства, инфотех, архитектура и строительство, комфортная среда, спорт и военная подготовка. В оценочных мероприятиях были актуализированы реальные проблемы региона в соответствии с отраслями управления, а команды участников вырабатывали способы их решения и презентовали их губернатору, руководителям органов исполнительной власти и местного само-

¹ Профицит бюджета Краснодарского края в первом полугодии 2021 года составил 14,4 млрд рублей // Коммерсантъ. – 2021. – 14 июля. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4900050> (дата посещения: 23.05.2022).

управления. Реальным институциональным изменением в системе публичного управления стало то, что победители и лауреаты конкурса рекрутируются на реальные должностные позиции в органах исполнительной власти и местного самоуправления Краснодарского края, а также включаются в региональный кадровый резерв. По мнению губернатора Краснодарского края В.И. Кондратьева, кадровый конкурс нацелен на поиск не только талантливых и инициативных специалистов, но и неравнодушных к проблемам края управляемцев¹. Можно также отметить долгосрочные институциональные эффекты реализации конкурса «Лидеры Кубани – Движение вверх!». Во-первых, к разработке методики конкурса и очевых испытаний привлекается экспертное сообщество, которое не только выстраивает содержание, но и модерирует создание профессиональных отраслевых команд, интегрирующих представителей власти, бизнес-сообщества и гражданского общества в сети сотрудничества. Во-вторых, из числа участников конкурса формируется профессиональное сообщество региональных управляемцев, с которым региональная власть постоянно взаимодействует в рамках региональных и локальных проектов развития. В-третьих, конкурс способствует «умной миграции» в виде высококвалифицированных специалистов из других субъектов РФ, занимающих места лауреатов. Этим людей привлекают природно-климатические условия, достаточно высокий уровень жизни при относительно традиционном социокультурном укладе, и они готовы включиться в региональные проекты развития при условии переезда на постоянное место жительства в Краснодарский край. В 2018–2021 гг. участниками конкурса стали более 20 тыс. человек, 400 из них демонстрировали свои лидерские качества в финалах и более 100 победителей сделали новые шаги в продвижении своей карьеры. Свою роль регионального социального лифта конкурс «Лидеры Кубани – движение вверх!» выполняет.

Краснодарский край является одним из наиболее миграционно привлекательных регионов России. В 1997 г. население Краснодара составляло 650 тыс. человек, в 2006 г. – 710,4 тыс., в 2014 г. – 805,68 тыс., в 2020 г. – 932,63 тыс. По предварительным итогам переписи 2021 г., население столицы края оценивается в

¹ Лидерыкубани. рф – официальный портал. – Б. г. – Режим доступа: <https://xn--80abieneley0a8a2g.xn--p1ai/> (дата посещения: 23.05.2022).

1,7 млн человек¹. Основные потоки миграции идут из соседних регионов Юга России и Северного Кавказа, а также из регионов Сибири и Дальнего Востока. Миграция в Краснодарском крае становится одновременно вызовом и ресурсом для развития территорий. Постоянное увеличение миграционного потока в разы усиливает нагрузку на сферу социальных услуг, прежде всего дошкольные учреждения и школы, а также медицинские организации, на транспортную инфраструктуру и ценообразование на жилищном рынке и т.д. Институциональным механизмом регулирования миграции и использования миграционного человеческого капитала как ресурса развития является модель «умной миграции» для привлечения и закрепления в экономике и социальной сфере края дефицитных специалистов. Одним из направлений институциональной практики «умной миграции» является студенческая миграция. Межрегиональная студенческая миграция является значимым фактором, влияющим как на систему университетского образования, так и на развитие региона. Привлекательность для студенческой миграции является элементом «мягкой силы» региона. Более половины студентов, получив дипломы, остаются жить и работать в регионе. Уровень популярности университета, который привлекателен для молодежи из других регионов, становится частью потенциала развития университета, важным символическим ресурсом, который может быть конвертирован в другие ресурсы. В результате конкуренции за студентов происходит дифференциация университетов, что отражается как в образовательном уровне поступающих (средний балл по единому государственному экзамену), так и в позиции университета в национальных и международных рейтингах.

Региональная и локальная идентичность. Итальянская исследовательница Р. Капелло [Capello, 2018] характеризует территориальную идентичность как особый экономический актив, способствующий сближению частных и коллективных установок, формированию чувства лояльности к местному сообществу. Сходной позиции придерживаются российские авторы, представляю-

¹ Росстат назвал предварительную численность населения в Краснодарском крае // Информационный портал Юга. ru. – 2022. – 8 апреля. – Режим доступа: <https://www.yuga.ru/news/462550-rosstat-nazval-predvaritelnyuyu-chislennost-naseleniya-v-krasnodarskom-krae/> (дата посещения: 23.05.2022).

щие краснодарскую и пермскую школы исследования идентичности [Морозова, Улько, 2008 ; Назукина, Панов, Сулимов, 2007].

Укоренение такого подхода приводит к тому, что практики конструирования идентичности становятся важной частью региональных и локальных политических процессов. В Краснодарском крае политика формирования региональной идентичности имеет мультисубъектный характер, в нее активно включены органы государственной власти, образовательные структуры, СМИ, общественные организации и гражданские инициативы, учреждения культуры, бизнес. Основными институциональными механизмами политики идентичности на региональном и локальном уровне являются символическая политика, политика памяти и имиджевая политика [Идентичность: Личность, общество ..., 2017]. В течение последних десятилетий велась последовательная работа по восстановлению важнейших региональных символов – памятника Екатерине II и обелиска 200-летия Кубанского казачьего войска, Александровской триумфальной арки в Краснодаре. Вокруг них сформировались публичные пространства, играющие важную роль в жизни краснодарцев. С 1 по 11 класс в общеобразовательных учреждениях Краснодарского края школьники изучают курс «Кубановедение», в рамках которого знакомятся с историей, географией, культурой региона. Многие бренды производимой в крае продукции имеют названия, позволяющие легко соотносить их с регионом, – «Кубанский молочник», «Кубанская буренка», «Коровка из Кореновки» и многие другие.

Имиджевая составляющая политики идентичности значимо отражается в развитии курортно-рекреационного комплекса края. Структура имиджа региона имеет диверсифицированный характер и ориентирована на различные целевые группы, основными из которых выступают российские и зарубежные инвесторы, население других регионов России и собственное население. Новый бренд курортов Краснодарского края представила врио министра курортов, туризма и олимпийского наследия Кубани Мария Золотухина на 27-й Международной туристической выставке «Отдых Leisure» в Москве. «Брендирование территорий – это определение собственной территориальной идентичности и презентация ее потенциала. Мы разработали свой первый логотип курортов практически 20 лет назад. “Курорты Краснодарского края” – один из самых сильных региональных туристических брендов на внутреннем

рынке. Но за годы изменился и сам туристический продукт региона, и объем услуг. Поэтому мы трансформировали логотип и представили новое видение курортов края как всесезонного, инновационного, идущего вперед туристического региона. Уверены, новый логотип “Жарко круглый год” станет синонимом качества, услуг высокого уровня¹, – прокомментировала Мария Золотухина. В 2021 г. Краснодарский край принял более 16 млн туристов (для сравнения: в 2014, олимпийском, году Краснодарский край посетило 13 млн туристов). По результатам ежегодного исследования, проведенного журналом «Отдых в России» совместно с центром информационных коммуникаций «Рейтинг», край был признан самым привлекательным для туристов регионом. Составители оценивали регионы по девяти критериям. Среди них – уровень развития туристской отрасли и гостиничной инфраструктуры, доходность и вклад туризма в ВРП, количество туристов и объем оказанных услуг, популярность у россиян и иностранцев, туристская уникальность, а также уровень преступности, количество запросов об отдыхе в регионе в поисковых системах и активность самого региона в информационном пространстве².

По итогам интерпретации результатов проведенного в 2019 г. эмпирического исследования, в Краснодарском крае³ (восемь фокус-групповых и 40 экспертных интервью в восьми сельских поселениях Кубани⁴) авторы выявили, что в муниципальных образованиях

¹ Слэнг и универсальность: что даст курортам Кубани новый бренд // РБК. – 2021. – 13 сентября. – Режим доступа: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/13/09/2021/613b647a9a794764a9c5dd7f> (дата посещения: 23.05.2022).

² Краснодарский край стал самым привлекательным для туристов регионом России по итогам 2021 года // Кубанские новости. – 2022. – 11 января. – Режим доступа: <https://kubnews.ru/obshchestvo/2022/01/11/krasnodarskiy-kray-stal-samyim-privlekatelnym-dlya-turistov-regionom-rossii-po-itogam-2021-goda/> (дата посещения: 23.05.2022).

³ Результаты представлены в статье: [Морозова, Мирошниченко, Семененко 2020].

⁴ В качестве эмпирических объектов выступили муниципальные образования двух уровней: муниципальные районы и отдельные поселения. Отбор объектов полевого исследования (муниципальных образований) проходил двухступенчатым способом. На первом этапе отбирались муниципальные образования (районы) Краснодарского края на основе двух критерии: 1) достигнутого уровня развития местных сообществ по результатам интегральной оценки потенциала и вектора социально-экономического развития, основанной на таксонометрическом методе эконо-

существуют различные модели политики идентичности, основанные на актуализации нескольких институциональных механизмов. Например, в станице Октябрьской Крыловского района позитивная локальная идентичность местного сообщества с ярко выраженной субъектной позицией бизнес-элиты и предпринимательских структур является устойчивым ресурсом развития данной территории. Пример станицы Куриńskiej Апшеронского района показал, что местное сообщество может быть интегрированным, иметь опыт вовлечения разных групп населения в политику памяти, но при этом ярко выраженную ретроспективную ориентацию, не позволяющую выявить наличные ресурсы и осмыслить перспективы развития. Напротив, пример станицы Кубанской того же района представляет собой, по сути, нормативную модель местного сообщества с позитивно окрашенной четко выраженной локальной идентичностью в сочетании с установкой местных жителей на совместную социально-преобразовательную активность [Морозова, Мирошниченко, Семененко, 2020].

Наличие сформированных региональной и локальной идентичностей позволяет жителям осознать свои интересы, артикулировать их и искать пути политической институционализации интересов, включения их в общенациональную повестку дня. Не всегда выраженная территориальная идентичность является ресурсом развития, но политика развития не может быть успешной без активной позиции населения, формируемой на основе территориальной идентичности, без осознания себя как сообщества – субъекта развития территории.

мического анализа; 2) пространственного разделения региона на профильные экономические зоны. Второй ступенью отбора было определение внутри муниципального образования (района) поселений, имеющих полярные показатели социально-экономического развития. Метод бинарных сравнений использовался в каждом из муниципальных районов, объектами сравнения становились сельские поселения, имеющие отчасти сходные стартовые условия, но занимающие противоположные позиции на шкале социально-экономического благополучия. Участники фокус-групп подбирались таким образом, чтобы они представляли большинство демографических, этнических и профессиональных групп в конкретном сельском поселении. Эксперты рекрутировались из числа глав местного самоуправления, директоров школ, общественников, руководителей домов культуры и библиотек, руководителей СМИ.

Результаты наших исследований свидетельствуют о том, что позитивная территориальная идентичность населения с перспективной темпоральной ориентацией способствует формированию целого комплекса нематериальных ресурсов, в том числе символических, сетевых, организационно-управленческих и информационно-коммуникативных.

Заключение. Рассмотрение политики развития через комплекс нематериальных ресурсов позволяет сформировать системное видение проблем развития территорий, их политического, управленческого и ценностного измерений.

В современной политической науке сложилось понимание содержания публичной политики как многосоставного явления, имеющего пространственное, дискурсивное, институциональное и управленческо-технологическое измерения [Мирошниченко, 2016], в которых формируются механизмы конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий. В рассмотренном нами кейсе Краснодарского края такими механизмами выступают:

- механизмы вовлечения различных заинтересованных групп общественности в процесс обсуждения проблем и выработки способов принятия решений;
- механизмы социальных лифтов для развития кадрового потенциала в системе государственного и муниципального управления;
- механизмы разработки и реализации политики идентичности и имиджевой политики;
- механизмы интеграции мигрантов различных потоков в местные сообщества и развитие их конструктивного потенциала.

Функционально публичная политика в границах национальных государств и отдельных территорий (регионов, городских агломераций, муниципальных образований) обеспечивает участие в разных формах и ролевых позициях негосударственных субъектов в выработке и реализации публичных решений. С одной стороны, реальная, а не имитационная публичная политика способствует формированию высокого уровня институционального доверия граждан к политическому руководству и ключевым политическим институтам и, как следствие, социально-политической стабильности в обществе. С другой стороны, включенность субъектов коммерческого и некоммерческого секторов в процесс обсуждения и выработки способов решения общественно значимых проблем

обуславливает формирование дискурса развития и его институциональное воплощение в реальные практики регионального развития.

Здесь речь идет о выстраивании приоритетов и системы координат институционального взаимодействия субъектов публичной политики, создании комплекса стимулов через особый процесс разработки политики, что находит свое объяснение в концептах «государства развития» [Evans, 1995 ; Esteban Pérez Caldentey, 2008] и ответственного развития. Согласно концепту «государства развития», органы государственной власти и местного самоуправления, реализуя модернизационные проекты социально-экономического развития, должны становиться, следуя общественным интересам, проектировщиками институциональной среды, в которой ресурсы нематериального характера инвестируются в новые виды деятельности и освоение новых технологий. При этом в пространстве публичной политики должно происходить согласование стратегического видения и системы организации социального общежития как постоянной настройки институтов в соответствии с особенностями конкретных сообществ, согласование стратегий и механизмов их реализации на основе культуры диалога [Семененко, 2019]. Институты публичной политики позволят территориальным сообществам распознать и эффективно использовать свои особые, уникальные ресурсы, связанные как с развитием традиционных, так и с продвижением альтернативных моделей производства и потребления, с нахождением баланса между «традицией» и «инновацией».

Перспективы дальнейшего исследования проблемы связаны с оценкой потенциала нематериальных ресурсов развития территорий по многомерной шкале признаков на основе математического аппарата с набором взаимоувязанных индикаторов. Авторы предполагают на основе полученных данных классифицировать эмпирические модели политики развития сельских муниципальных образований на основе нематериальных ресурсов, а также разработать модельные стратегии включения нематериальных ресурсов в политику развития территорий в условиях гетерогенности социально-экономического и социокультурного пространства Краснодарского края и оценить возможные мультиплекативные эффекты. Новой исследовательской проблемой станет возвратная миграция под влиянием русофобии в ряде западных стран.

Важно также использование широкой компаративной перспективы, которая позволит понять, во-первых, насколько успешно разные территории в условиях социально-экономической и социокультурной неоднородности включают в политику развития разные нематериальные ресурсы. Использование кросс-локальных сравнений даст возможность провести уникальный сравнительный анализ и максимально полно представить региональный опыт Краснодарского края в данной сфере.

I.V. Miroshnichenko, E.V. Morozova*
Public policy as a space for converting intangible resources into factors of territorial development¹

Abstract. The objective of the article is to identify main intangible resources of the territories and characterize the mechanisms that allow them to be converted into real factors of development. The authors showed the structure of such intangible resources as development institutions, human resources, regional and local identities applying to Krasnodar Krai case. The mechanisms for involving various interested groups of the public in the process of discussing problems and developing ways to make decisions; mechanisms of social lifts for the development of human resources in the system of public and municipal government; mechanisms for the development and implementation of identity policy and image policy; mechanisms for integrating migrants of various flows into local communities and developing their constructive potential are characterized. The variety of intangible resources contributes to the achievement of a fundamentally new level of the quality of life, taking into account needs and interests, both in cities and in the countryside. Non-economic resources for the innovative development of the state as a whole and its territories are associated with the production of post-material values (creativity, accessibility and dynamics of information exchange, civic activity, the idea of public good), which transform the nature of public interactions of various actors. Public policy institutions will allow territorial communities to recognize and effectively use their special, unique resources associated with development of traditional and promotion of alternative models of production and consumption, with a balance between «tradition» and «innovation».

* **Miroshnichenko Inna**, Kuban State University (Krasnodar, Russia), e-mail: mirinna78@mail.ru; **Morozova Elena**, Kuban State University (Krasnodar, Russia), e-mail: morozova_e@inbox.ru

¹ The article was prepared with the financial support of the Russian Science Foundation and KNF within the framework of the 2021 competition «Conducting fundamental scientific research and exploratory scientific research by individual scientific groups» (regional competition), project No. 22-18-20059 «Policy for the development of rural areas of the Krasnodar Territory: the potential of intangible resources».

Keywords: public policy; intangible resources; development factors; development policy; identity; development institutions; human resources; resource conversion; Krasnodar Territory.

For citation: Miroshnichenko I.V., Morozova E.V. Public policy as a space for converting intangible resources into factors of territorial development. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 144–163. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.07>

References

Capello R. Interpreting and understanding territorial identity. *Regional science policy & Practice*. 2018, Vol. 11, N 3, P. 141–158. DOI: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12166>

Esteban Pérez Caldentey. The concept and evolution of the developmental state. *International journal of political economy*. 2008, Vol. 37, N 3, P. 27–53. DOI: <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916370302>

Evans P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton university press, 1995, 336 p.

Filippov Yu.V., Avdeeva T.T., Lavrova T.G. *Theories of local economic development*. Moscow: Prospect, 2013, 130 p. (In Russ.)

Inglehart R.F. *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press, 1977. 482 p.

Inglehart R. *Cultural evolution: how people's motivations are changing and how this is changing the world*. Moscow: Mysl, 2018, 347 p. (In Russ.)

Kotkin J. *The new geography: how the digital revolution is reshaping the American landscape*. New York: Random house, 2000, 242 p.

Miroshnichenko I.V. *Network public policy and management*. Moscow: ARGAMAK-MEDIA, 2016, 296 p. (In Russ.)

Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. Ecosystem of network public administration: estimation of network environment reality for the innovative practices (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Human. Community. Management*. 2017, Vol. 18, N 4, P. 6–21. (In Russ.)

Morozova E.V., Ulko E.V. Local identity: forms of actualization and types. *Political expertise: POLITEX*. 2008, N 4, P. 139–151. (In Russ.)

Morozova E.V., Miroshnichenko I.V., Semenenko I.S. Identity policies in rural local community development in Russia. *Polis. Political studies*. 2020, N 3, P. 56–77. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.05> (In Russ.)

Nazukina M.V., Panov P.V., Sulimov K.A. Constructing the local political self at the local level. *Bulletin of the Perm University. The series "Political science"*. 2007, N 2, P. 19–36. (In Russ.)

Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Typological features of municipal public policy: specifics of the viability of institutions. *Russian political process in the regional dimension: history, theory, practice*. 2021, N 14, P. 79–82. (In Russ.)

Putnam R.D., Feldstein L.M. *Better together: restoring the American community*. New York: Simon & Schuster, 2003, 318 p.

Semenenko I.S. (ed.). *Identity: personality, society, politics. Encyclopedia*. Moscow: Ves' Mir, 2017, 992 p. (In Russ.)

Semenenko I.S. Horizons of responsible development: from discourse to governance. *Polis. Political studies*. 2019, N 3, P. 7–26. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02 (In Russ.)

Semenenko I.S. Rethinking development in social sciences: on the threshold of an ethical turn. *Polis. Political studies*. 2021, N 2, P. 25–45. DOI: 10.17976/jpps/2021.02.03 (In Russ.)

Smirnyagin L. Evolution of place in context of the “production of space”. In: Malinova O.Y. (ed.). *Symbolic politics*. Moscow: INION RAS, 2016, P. 86–106. (In Russ.)

Smorgunov L.V. The state, cooperation, and inclusive economic growth. *The authority*. 2017, Vol. 25, N 11, P. 22–30. (In Russ.)

Soloviev A.I. Government and public agenda: problems of interaction in modern Russia. In: L.E. Ilyicheva, V.S. Komarovskiy (eds). *Russia in the XXI century*. Moscow: Aspect press, 2020, P. 389–404. (In Russ.)

Tereshina M.V., Miroshnichenko I.V., Sharafan M.V. Quality of regional innovative policy: institutional resources Vs institutional traps (experience of empirical research on materials of the Krasnodar territory). *South-Russian journal of social sciences*. 2019, Vol. 20, N 4, P. 142–162. DOI: <https://doi.org/10.31429/26190567-20-4-142-162> (In Russ.)

Литература на русском языке

Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И.С. Семененко. – М.: Весь Мир, 2017. – 992 с.

Инглхарт Р. Культурная эволюция: как изменяются человеческие мотивации и как это меняет мир / пер. с англ. С.Л. Лопатиной, под ред. М.А. Завадской, В.В. Костенко, А.А. Широкановой, науч. ред. Э.Д. Понарин. – М.: Мысль, 2018. – 347 с.

Мирошнichenko И.В. Сетевая публичная политика и управление. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2016. – 296 с.

Мирошнichenko И.В., Рябченко Н.А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – Т. 18, № 4. – С. 6–21.

Морозова Е.В., Мирошнichenko И.В., Семененко И.С. Развитие сельских местных сообществ: потенциал политики идентичности // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 3. – С. 56–77. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.05>

Морозова Е.В., Улько Е.В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2008. – № 4. – С. 139–151.

Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А. Конструирование локальной политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2007. – № 2. – С. 19–36.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Типологические особенности муниципальной публичной политики: специфика состоятельности институтов // Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика. – 2021. – № 14. – С. 79–82.

Семененко И.С. Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 3. – С. 7–26. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.03.02>

Семененко И.С. Дискурсы развития в социальных науках: в преддверии этического поворота // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 2. – С. 25–45. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.03>

Смирнягин Л.В. Эволюция места в ходе «производства пространства» // Символическая политика / под ред. О.Ю. Малиновой – М.: ИНИОН РАН, 2016. – С. 86–106.

Сморгунов Л.В. Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост // Власть. – 2017. – Т. 25, № 11. – С. 22–30.

Соловьев А.И. Правительственная и общественная повестки: проблемы взаимодействия в современной России // Россия в XXI веке / под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. – М.: Аспект Пресс, 2020. – С. 389–404.

Терешина М.В., Мирошниченко И.В., Шарафан М.В. Качество региональной инновационной политики: институциональные ресурсы vs институциональные ловушки (опыт эмпирического исследования на материалах Краснодарского края) // Южно-российский журнал социальных наук. – 2019. – Т. 20, № 4. – С. 142–162. DOI: <https://doi.org/10.31429/26190567-20-4-142-162>

Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Лаврова Т.Г. Теории местного экономического развития. – М.: Проспект, 2013. – 130 с.

Т.А. ЖУРАВЛЕВА*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА: КРИЗИС ВИДЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы определения стратегического видения развития современных городов через призму дискурса публичной политики. Автором добавляется также рамка пространственного развития города и его социально-экономического контекста, которые на текущий момент редко синхронизированы при проработке документов стратегического планирования. Автор подчеркивает необходимость более фундаментального изучения классических теорий стратегирования и преломления их к определению будущего городов. Важной составляющей является иной подход к классификации территорий с учетом практической значимости преломления фундаментальных концепций общественного договора и стратегий вовлечения ключевых стейкхолдеров в развитие территорий.

В статье поднимается проблема определения субъектов стратегического процесса, а также приводятся три модели вовлечения различных заинтересованных акторов в процесс определения видения развития города с оценкой влияния каждого из участников на финальный результат. Переход от городской экономики индустриального типа к современной накладывает ряд обязательств также и на прорабатываемые пространственные решения в рамках обеспечения нового качества жизни в городах и максимально эффективного удовлетворения запросов горожан. Для реализации данной задачи автором приводится трехкомпонентная структура Стратегического плана развития города, состоящая из трех синхронно-последовательных компонент: комплексный анализ, общественный план развития города и инфраструктурно-сервисная модель развития города. В статье рассматривается кейс малого города Старая Русса (Новгородская область) в рамках успешной организации взаимодействия различных внутренних акторов и ключевых

* Журавлева Татьяна Андреевна, кандидат политических наук, ассистент кафедры политического анализа, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: Zhuravlevatati@gmail.com

стейкхолдеров при формировании стратегического видения и магистральных направлений развития территории.

Ключевые слова: политика; политическая наука; городское развитие; соучаствующее проектирование; социально-экономическая стратегия; сообщества.

Для цитирования: Журавлева Т.А. Политические стратегии развития города: кризис видения // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 164–180. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.08>

Публичная стратегия развития города традиционно считается некоторой демонстрацией консенсуса власти, бизнеса и граждан относительно организации и принятия решений в ближайшем будущем. Договоренности фиксируются как в социально-экономической плоскости при разработке стратегий социально-экономического развития, так и в пространственном разрезе в виде набора градостроительных документов, начиная от генерального плана и мастер-плана города и заканчивая правилами застройки и даже благоустройства. Комбинация стратегических ориентиров, закладываемых в основу данных документов, по сути показывает также некоторый набор действий и приемов, в том числе и политического характера, направленных на решение актуальных политических проблем и задач.

Концептуальное исследование стратегического моделирования развития территорий призвано оценить влияние социокультурных, политических, экономических, исторических и иных факторов поведения субъектов политического пространства для конструирования форматов трансформации институционального, инфраструктурного и коммуникативного пространств в рамках дискурса публичной политики.

При рассмотрении феномена стратегического развития в политическом пространстве с позиций стратегического менеджмента все более заметно, что линейные парадигмы разработки стратегий уходят на второй план и все чаще включаются механизмы матричных синхронных и синхронно-последовательных элементов планирования [Томпсон, Стриклэнд, 2004]. Применительно к стратегированию городских и агломерационных пространств реальная практика усиливает необходимость применения не только сложных комбинаций планирования, но и погружения как минимум на три уровня: политический, социально-экономический и пространственный. При этом, если второй и третий уровни находят свое отражение в современном экономическом и градостроительном

законодательстве, то уровень определения политической стратегии, по сути, самого концептуального блока, призванного сформировать консенсус по поводу магистральных направлений развития, остается вне рамок даже методологического определения.

С момента принятия федерального закона о стратегическом планировании в 2014 г. наблюдается все нарастающая формализация стратегического видения развития городов и значительный крен в сторону решения актуальных сиюминутных задач или жесткой привязки к федеральным проектам и соответствующему финансированию. При этом очевидно, что федеральные инициативы сфокусированы сегодня на развитии примерно 40 агломераций, или около 100 крупнейших городов.

85% городов страны (950 городов из 1117) не имеют ни федерального, ни регионального, ни локального видения будущего направления развития. Эти города как бы замерли в индустриальном XX в. и продолжают сохранять наследие советского экономико-географического подхода, концентрирующего в себе две концепции: перераспределение основных социально-экономических ресурсов страны вокруг крупных агломераций, административных центров и транспортных магистралей; развитие сети малых и средних городов индустриального типа, зачастую отдаленных, для добычи ресурсов, промышленного производства и науки.

При этом три четверти малых и средних индустриальных городов создавались для задач плановой экономики. С переходом в новые экономические условия в большинстве этих городов продолжают нарастать признаки кризиса: отток населения (по данным Росстата России, увеличился до 10% за последние десять лет), низкий уровень диверсификации экономики и развития малого и среднего предпринимательства, низкие по сравнению со столичными городами уровень жизни и качество городской среды (согласно Индексу качества городской среды Минстроя России, более 75% городов являются городами с неблагоприятной городской средой), повышенные показатели экологического загрязнения и т.д.

Экономические и социальные показатели развития большей части городов не только подтверждают тезис о формализации процесса стратегирования в управлении в ключе, о перераспределении внимания системы государственного управления на решение актуальных социальных и инфраструктурных проблем, но и усиливают представление о том, что нарастающий городской кри-

зис требует иных подходов к пониманию будущего большей части городов страны.

Представляется, что недостаточная теоретико-методологическая проработка проблемы стратегирования – как политического, социально-экономического, так и пространственного – обуславливает тот факт, что несмотря на понимание объективной необходимости постановки долгосрочных целей развития городов и на инициализацию стратегических инициатив на общегосударственном уровне в политике, к сожалению, общий кризисный контекст, механизмы реализации и ресурсы, направляемые на воплощение тех или иных долгосрочных проектов, оказываются безвозвратно утраченными в ходе постоянного изменения условий реализации изначально заявляемых целей [Алейников, 2015].

Согласно общей методологии стратегирования как междисциплинарной отрасли знаний В.Л. Квinta [Квант, 2020], в основании стратегического процесса лежит осознание интересов и ценностей объекта стратегирования. Следующим этапом стоит выделение и формулировка обоснованных приоритетов, которые способствуют развитию реальных и потенциальных преимуществ объекта стратегирования. Выделенные приоритеты достигаются посредством оптимального использования имеющихся ограниченных ресурсов. Общая рамка стратегирования усложняется, как говорилось выше, необходимостью комбинации политических, социально-экономических и пространственных приоритетов на различных уровнях в синхронно-последовательном формате.

Тем не менее представляется, что первый шаг в определении магистральных направлений политического, социально-экономического и пространственного развития города как объекта стратегирования в условиях публичной политики является наиболее сложным шагом, по сути, шагом выработки некоторого прототипа общественного договора, предполагающего механизмы обсуждения и определения консенсуса между неопределенным кругом лиц.

И здесь возникает первый кризис стратегирования – кризис видения будущего. В парадигме XX в. ответ на данный вопрос был довольно очевиден и предусматривал, в большей степени, оценку экономической составляющей, причем с точки зрения индустриального подхода распределения ресурсов по стране в рамках формирования производственных цепочек. Однако в современном ми-

ре подобная логика не может быть взята в качестве единственного базиса и точки отсчета.

Второй краеугольный вопрос на данном этапе – это вопрос субъектности: кто, как, в каком порядке и с какой степенью влияния на финальное решение включается в процесс разработки стратегии. И если в относительно открытых политических системах с высокой степенью публичности процесс определения круга лиц и форм их участия установлен, то в рамках концептуального рассмотрения реальных процессов разработки в условиях преобладания латентных структур и институций [Соловьев, Миллер, 2017] вопрос требует отдельного системного изучения.

Теоретическому осмыслинию проблемы общественного договора посвящены работы представителей различных научных областей – Дж. Бьюкенена, Дж. Ролза, Ю. Хабермаса, а также труды Д. Готье и Ф. Петтит. Сущность общественного договора заключается в представлении о том, что существует некоторый набор идентифицированных политических, социально-экономических и правовых обязательств между гражданами, являющихся следствием базового (естественного для данной территории) социального соглашения, имеющего целью создание целостного общества, устойчивого объединения на основе как совпадающих, так и конкурирующих интересов.

Дискурс общественного договора, к которому обращаются современные публицисты, сторонники и противники данной концепции, основывается именно на классических представлениях Т. Гоббса, Дж. Локка и Ж.Ж. Руссо [Субботин, 2010], которые в значительной степени устарели и не дают ответов на вызовы современности.

Современные исследовали все чаще пишут о том, что изначальная идея общественного договора превратилась в некий «пакт», представляющий собой обмен иллюзорной безопасности и экономического благополучия на практически ничем не ограниченные полномочия политических лидеров в определении степени свободы людей. При этом основным механизмом осуществления общественного договора является табуирование. Наложение запретов и ограничений обосновывается некоторой необходимостью сохранения стабильности и общего благополучия [Шапиро, 2005].

В последние десятилетия также набирает силу новый формат общественных договоров – «соглашения об общественной пользе» (Community benefits agreements, СВА). Они формируются между муниципалитетом, бизнесом (как правило, застройщиком) и локальным сообществом жителей и оговаривают различные дополнительные выгоды, которые горожане получат от строительства инфраструктуры. В отличие от документов стратегического порядка, эти соглашения рассчитаны также на длинные инвестиционные циклы и являются юридически обязательными, чем снижают риски возникновения социальных конфликтов. Одним из первых проектов реализации соглашения об общественной пользе стал проект развития спортивной арены Staples Center, где базируется баскетбольная команда «Лос-Анджелес Лейкерс». Местное сообщество горожан включилось в процесс обсуждения застройки данной территории, сформировало коалицию из 30 организаций, двух профсоюзов и обычных граждан, проживающих на данной территории, и создало пакет соглашений с застройщиком арены и муниципалитетом о выделении дополнительно 1 млн долларов на создание общедоступных парков в радиусе одной мили от зоны строительства, а также об открытии территории стадиона для всех желающих. Важной частью соглашения стало также предоставление местным жителям рабочих мест с оплатой выше прожиточного минимума и разрешения на парковку, а также передача 20% построенных квартир в аренду по программе доступного жилья. Таким образом стандартный девелоперский проект, включающий гостиницу, театр, жилой комплекс, пространства для развлечений и ресторанов премиум-сегмента, привел к реконструкции инфраструктуры большей территории муниципалитета и значительному повышению качества жизни рядовых граждан (Los Angeles Sports and Entertainment District (LASED).

Смена технологической парадигмы, все более и более повышающая интенсивность информационно-коммуникационных процессов, а также нарастающие дезинтегрирующие тенденции на фоне усложнения процедуры легитимации текущего порядка уже сейчас приводят к началу формирования нового общественного договора, пока с неизвестными базовыми переменными, но с очевидным запросом. В этом смысле создается некоторое представление о возможном переосмыслинении общественного договора в ближайшем будущем в русле теории творческого разрушения

(creative destruction) [Шумпетер, 1995], смысл которой состоит в том, что нечто принципиально новое происходит крайне редко, и обычно – в развитии технологий.

Современный же российский публичный политический процесс пока далек от постулируемого теоретиками Нового времени и эпохи Просвещения права граждан принимать решения в ходе свободного обсуждения, он ближе к концепции «пакта». Модерация вовлечения различных субъектов в процесс обсуждения проблем и задач базируется больше на принципах табуирования, нежели на определении общих правил взаимодействия сторон, участвующих в дискуссии. Главная проблема парламентской демократии обнаруживает себя практически сразу в противоречии между постулируемым и воплощаемым в действительности постоянно повторяющимся «вертикальным контрактом» [Мартынюк, 2005].

При выработке стратегических направлений развития городов важно понимать, что определение магистральных направлений развития диалога во многом определяется не столько количеством проживающего населения – так называемым «подушевым» принципом, который заложен в качестве одного из ключевых в рамках современной российской бюджетной политики, сколько социально-экономическими параметрами, оценкой экономического потенциала в условиях вновь формирующихся производственных цепочек и особенностями географического расположения того или иного города.

На текущий момент 1117 российских городов можно разделить на следующие укрупненные группы.

Около 100 крупнейших городов, являющихся региональными центрами и центрами агломераций (Екатеринбург, Томск, Кемерово и др.), имеют относительно диверсифицированную экономику, небольшой приток населения и некоторое представление о развитии на ближайшие несколько лет.

Примерно 546 городов, независимо от численности населения, но преимущественно большие (до 250 тыс. человек) и малые (до 100–150 тыс. человек) города (Комсомольск-на-Амуре, Тында, Свободный, Балаково, Волгодонск, Сургут и т.д.), переживают наследие индустриального XX в., и последние 15–20 лет пытаются прийти к диверсификации экономики, находясь в жесткой конкуренции с первой группой, в первую очередь за

человеческие ресурсы. Актуальная потребность данных городов – в развитии функциональных, технологических и социальных связей между городами, а также улучшении условий проживания для сохранения и развития имеющегося потенциала (см. рис. 1).

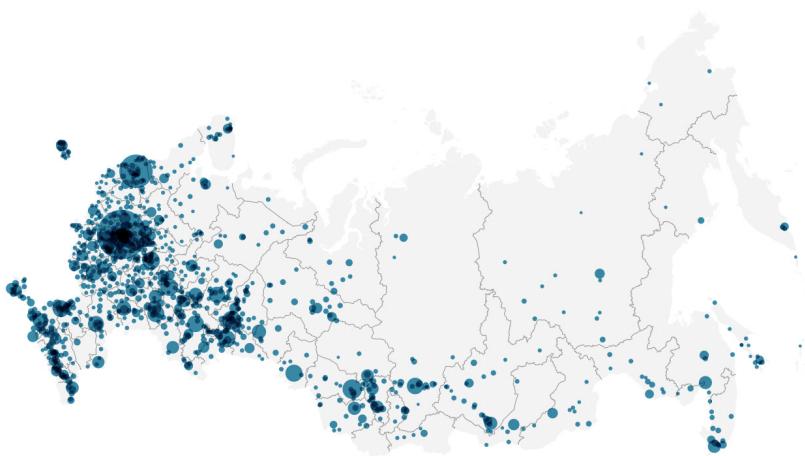


Рис. 1.

546 индустриальных городов с населением 24,2 млн человек и качеством городской среды на 20% ниже среднероссийского

При этом каждый четвертый индустриальный город (примерно 149) является городом с научно-технологическим потенциалом, сохраняя научную базу для фундаментальных исследований и по-прежнему обеспечивая около 70% патентов страны, что выводит данный тип городов в особую подгруппу (см. рис. 2). Это, как правило, города с локализацией крупных коммерческих и государственных корпораций (ГК «Росатом», ГК «Ростех», «Северсталь» и т.д.).

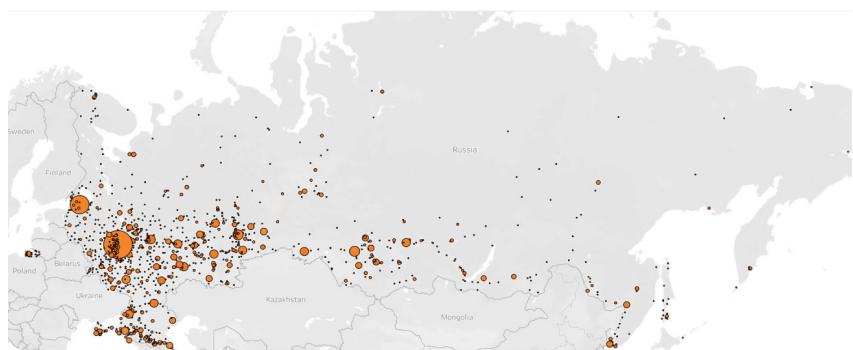


Рис. 2.

149 индустриальных городов с высоким научно-технологическим потенциалом

В наиболее тяжелом положении находятся малые и средние города, а также исторические поселения с наиболее активным оттоком населения (более 20% за последние десять лет), без конкретной специализации, ветшающей инфраструктурой и разрушающимися объектами исторического наследия (Россошь, Бор, Сысерть, Канаш, Кандалакша и др.). Данная группа городов не только попадает в клинch охранных норм исторических памятников и отсутствия ресурсов для их реконструкции, но в целом находится в кризисе понимания стратегии развития на ближайшую перспективу и формирования каких-либо иных стратегических ставок, кроме туристических.

Исследования 2019–2020 гг. показали, что в стране существует около 40 городов с особенно высоким вкладом креативной экономики в валовый продукт – предприятий, производящих интеллектуальную и творческую продукцию с высокой добавленной стоимостью (кинематограф, музыка, дизайн, программирование и т.п.). Данные отрасли в большинстве стран растут быстрее остальных и имеют высокий потенциал развития в России, особенно на базе выключенной из экономического оборота инфраструктуры городов (см. рис. 3).



Рис. 3.

40 городов с потенциалом развития креативной экономики

Группу дальневосточных городов, учитывая их географическое расположение и низкие параметры социально-экономического развития территорий, стоит рассматривать отдельно (см. рис. 4).

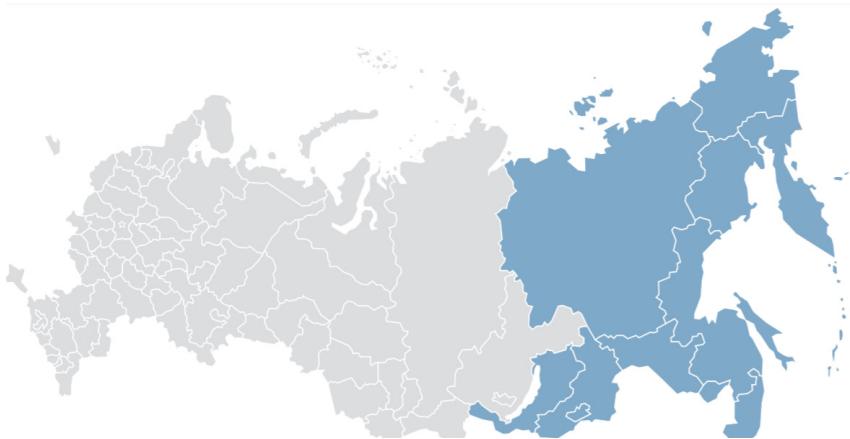


Рис. 4.

69 городов Дальнего Востока с населением 5,1 млн человек и неблагоприятным качеством городской среды в 80% городов

Подобное условное разделение городов позволяет нам сформулировать несколько ключевых позиций относительно методологии определения их развития в политическом, социально-экономическом и пространственном аспектах.

Во-первых, сегодня ключ к развитию городов – это не строительство квадратных метров, а удовлетворение потребностей жителей, например за счет развития сервисов и «донастройки» существующей инфраструктуры. Новый подход к развитию – инфраструктурно-сервисный, предполагающий максимальное удовлетворение потребностей и запросов человека, а также создающий условия для работы и жизни. Новый подход выражается в разработке Стратегического плана развития города – нового консенсуса городского развития, являющегося комплексным документом, учитывающим как социально-экономический анализ потенциалов развития, так и позицию граждан по всем ключевым и принципиальным вопросам и политические приоритеты.

Стратегический план развития города может состоять из трех синхронно-последовательных компонент:

комплексный анализ – выявление факторов городского управления и экономики предприятий, улучшение которых позволит существенно повысить качество жизни горожан, привлекательность города для инвестиций, открытость для ведения предпринимательской деятельности, политические и геополитические задачи. На основе комплексного анализа формируется стратегический план развития города, содержащий в себе инфраструктурно-сервисную модель и общественный план развития города;

инфраструктурно-сервисная модель – это план развития городских сервисов и инфраструктуры, который фокусируется на удовлетворении потребностей и запросов граждан в рамках текущего бюджетного финансирования и кадрового обеспечения. Цель – обеспечение роста качества жизни в городах с помощью городских сервисов и инфраструктуры для оптимального удовлетворения потребностей жителей. Инфраструктура, физические объекты и городские пространства в нем играют роль способа реализации потребностей жителей, т.е. являются инструментами достижения цели, а не самой целью. Зачастую сервисы способны удовлетворить запросы жителей быстрее и дешевле, чем физические объекты. Сервисы и функции не обязательно заменяют инфраструктуру, но всегда способны дополнить ее. Например, чтобы повысить дос-

тупность первичной медицинской помощи, не всегда эффективно строить новую поликлинику – вместо этого, возможно, эффективнее будет потратить ресурсы на развитие службы мобильных фельдшерско-акушерских пунктов;

общественный план развития города – документ, отображающий видение позиции и жителей, и ключевых стейкхолдеров населенного пункта по вопросам местного пространственного развития. Главный инструмент составления общественного плана – вовлечение жителей в обсуждение вопросов местного пространственного развития путем проведения установочных сессий, форсайтов, общественных обсуждений и других мероприятий, способствующих консолидированному сбору мнений населения и других ключевых стейкхолдеров территории. Общественный план развития города является ориентиром при разработке или корректировке существующих документов городского развития, он выполняет задачи консолидации интересов местных сообществ, изучения запросов и предложений городских сообществ и возможных способов их удовлетворения, фиксации критических решений, способных вызвать социальный городской протест. Следует еще раз подчеркнуть, что инфраструктура, физические объекты и городские пространства играют роль способа реализации потребностей жителей, т.е. являются инструментами достижения цели, а не самой целью. В рамках разработки решений рекомендуется учитывать вариативность удовлетворения запросов жителей и иных стейкхолдеров.

При разработке общественного плана важно не просто отражать результаты обсуждения с жителями, бизнесом и иными ключевыми стейкхолдерами в виде консолидации текущих запросов и интересов местных сообществ и предложений по развитию города, но также фиксировать критические решения, которые потенциально могут вызвать социальное напряжение.

Ключевые сферы для анализа запросов, оценки удовлетворенности качеством жизни и выявления предложений: работа / карьера, самореализация, социализация, потребление, отдых / досуг / развлечения, спорт, образование, здравоохранение, социальная защита / обеспеченность, создание семьи (в том числе будущее для детей в данном городе), транспортная доступность, качество ЖКХ, комфортность городской среды и иные.

На каждом из этапов разработки политических и социально-экономических магистралей развития города формируется пул субъектов, вовлеченных в процесс. Тип и качество, а также порядок вовлеченности играют решающую роль в определении итогового результата. В российской практике сложились различные модели взаимодействия применительно к разным типам городов.

В частности, в первой группе крупнейших городов чаще всего ключевую роль играет не столько муниципальная, сколько региональная власть, обозначающая экономическую и политическую значимость регионального центра для субъекта в целом. Зачастую при этом роль формирования общественного плана сводится либо к формальным процедурам, либо к частичному и точечному подключению к процессам вовлечения граждан при разработке отдельных проектов благоустройства за счет привлечения внешних консультантов. Отсутствие действенных механизмов медиации большого количества зачастую полярных мнений на довольно обширной территории представляет собой все нарастающую как практическую, так и методологическую проблему.

В рамках второй группы городов – городов индустриального типа – значительную роль играет формат взаимодействия крупного бизнеса и государства при формировании стратегий и проектов городского развития. Субъекты модели – муниципалитет, регион, градообразующее предприятие, граждане, значительная доля которых является сотрудниками предприятия.

Механизм работы модели часто базируется на возврате части налоговых поступлений от деятельности предприятия в бюджет муниципалитета из регионального бюджета (налог на прибыль) для реализации проектов городского развития и / или строительства социальной инфраструктуры.

Устойчивость подобной модели стратегирования обеспечивается упорядоченными отношениями в виде подписанного трехстороннего соглашения (муниципалитет – регион – предприятие) на определенный период с указанием объектов социальной и городской инфраструктуры, а также порядка финансирования их строительства и эксплуатации.

Роль общественного плана, т.е. вовлечения жителей, здесь часто обусловлена лояльностью к работодателю, поэтому говорить о полноценной общественной экспертизе и совершенно независимом участнике данного общественного договора не приходится.

Третья группа городов – малые города, где ситуация совершенно полярна двум предыдущим. Модель стратегирования на подобных малых территориях представляет набор инструментов по объединению и участию горожан в стратегическом комитете города низового уровня (*grassroots movement*) с целью маркетинга, мастер-планирования и разработки продуктовых стратегий целевых городских территорий.

Объединение горожан на подобных территориях может носить как статус неформальной организации, так и независимой некоммерческой организации. Модель взаимодействия носит исключительно горизонтальный характер.

Рассмотрим одну успешную практику для группы малых городов как возможный для дальнейшего тиражирования на иные группы (в первую очередь для городов индустриального типа).

Например, в рамках подобной модели стратегирования представители неформального городского сообщества «Совет горожан Старой Руссы» выступили в роли ключевого заказчика разработки территориального продукта под брендом «Город Достоевского» к официальному дню празднования 200-летия писателя в Старой Руссе.

На первоначальном этапе активисты Совета горожан разработали базовую стратегию маркетинга Старой Руссы, где наследие и творческий мир Федора Достоевского являлись ключевыми драйверами городского развития и основой для создания территориальных продуктов. В рамках данной стратегии представителями Совета горожан, совместно с экспертами в области городского развития и урбанистики, были проведены маркетинговые и нативные исследования городской среды, разработана платформа бренда «Город Достоевского», а также организовано соучаствующее проектирование одноименного туристского маршрута с привлечением горожан и ключевых стейкхолдеров города.

На следующем этапе команда проекта смогла разработать:

- бизнес-модель и стратегию маркетинга территориального продукта;
- техническое задание на разработку дизайн-кода ключевых сервисных локаций территориального продукта;
- техническое задание на разработку мастер-плана целевых территорий, входящих в территориальный продукт;

- заявку на финансирование разработок согласно техническим заданиям (ВЭБ.РФ – Государственная корпорация развития России, Фонд президентских грантов, Международный банк БРИКС, Минстрой РФ и др.);

- минимально жизнеспособный территориальный продукт и минимально жизнеспособную экосистему территориального продукта с их тестированием в условиях реального потребления.

Также команда проекта осуществляла авторский надзор в процессе мастер-планирования и разработки дизайн-кода территориального продукта «Город Достоевского» после выделения финансирования со стороны ВЭБ. РФ.

Модель продемонстрировала свою устойчивость, в том числе при подготовке к празднованию юбилея Ф. Достоевского в 2021 г. В настоящий момент бренд «Город Достоевского» развивается согласно стратегии, дорожной карте и другим документам, разработанным в рамках проекта.

Минусом реализации данной модели является очевидная потребность жителей решить сиюминутные проблемы здесь и сейчас, что приводит к разработке не столько стратегического видения развития города, сколько к набору тактических действий, пусть и пролонгированных во времени.

Таким образом, три сформировавшиеся на практике модели определения стратегического видения развития городов на данный момент находятся в сложной методологической парадигме жонглирования между различными компонентами стратегирования и сложной синхронизацией политических, социально-экономических и тем более пространственных стратегий развития городов.

Вместе с тем очевидно, что корректно сформулированное видение в XXI в. должно быть максимально сконцентрировано на возможностях, а не на задачах и проблемах, что характерно для XX столетия. Выработка новых методологических подходов к формированию политического, социально-экономического видения развития города должна включать не просто комплекс стратегических решений, оказывающих влияние на перспективные атрибуты публичных политических стратегий, но и спектр тактических действий в рамках ограниченных ресурсов, которые путем синтеза обеспечивают мгновенное реагирование на внешние вызовы и способствуют реализации позитивных политических сценариев для конкретного города и страны в целом.

T.A. Zhuravleva*

Political strategies of urban development: the crisis of vision

Abstract. The article deals with the problems of determining the strategic vision of the development of modern cities through the prism of public policy discourse. The author also adds a framework for the spatial development of the city and its socio-economic context, which now are rarely synchronized when working out strategic planning documents. The author emphasizes the need for a more fundamental study of the classical theories of strategizing and their refraction to determine the future of cities. An important component is a different approach to the classification of territories, considering the practical significance of the refraction of fundamental concepts of the social contract and strategies for involving key stakeholders in the development of territories.

The article raises the problem of determining the subjects of the strategic process and provides three models for involving various interested actors in the process of determining the vision of the development of the city with an assessment of the impact of each of the participants on the result. The transition from an industrial-type urban economy to a modern one imposes several obligations on the spatial solutions being worked out as part of ensuring a new quality of life in cities and meeting the needs of citizens as efficiently as possible. To implement this task, the author provides a three-component structure of the Strategic Plan for the development of the city, consisting of three synchronously sequential components: a comprehensive analysis, a public plan for the development of the city and an infrastructure and service model of the development of the city. The article examines the case of the small town of Staraya Rusa (Novgorod region) in the framework of the successful organization of interaction between various internal actors and key stakeholders in the formation of a strategic vision and the main directions of the development of the territory.

Keywords: politics; political science; urban development; participatory design; socio-economic strategy; communities.

For citation: Zhuravleva T.A. Political strategies of urban development: the crisis of vision. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 164–180. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.08>

References

Aleynikov A.V., Maltseva D.A. Strategic models in politics: basic properties and conditions of universality. *Theory and practice of social development*. 2015, N 6, P. 98–101. (In Russ.)

Kvint V.L. *To the origins of the theory of strategy. 200-th anniversary of the theoretical work of General Jomini*. Saint Petersburg, 2017, 52 p. (In Russ.)

* **Zhuravleva Tatiana**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: Zhuravlevatati@gmail.com

Martyniuk A.P. The role of the vertical contract in the formation of the Russian model of the relationship between the state and society. *Problem analysis and state-management*. 2010, Vol. 3, N 5, P. 25–31. (In Russ.)

Solovyov A.I., Miller T.V. Latent policy area: an attempt at theoretical identification. *Public administration. E-journal*. 2017, N 63, P. 212–232. (In Russ.)

Subbotin A.L. Social contract. In: Styopin V.S. (ed.). *New philosophical encyclopedia*. Moscow: Mysl, 2010, P. 2816. (In Russ.)

Shapiro I. *The moral foundations of politics*. Moscow: KDU, 2004, 304 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Алейников А.В. Мальцева Д.А. Политические стратегические модели: основные свойства и условия универсальности // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 6. – С. 98–101.

Квинт В.Л. К истокам теории стратегии. 200-летие теоретической работы генерала Жомини. – СПб.: ИПЦ СЗИУ – фил. РАНХиГС, 2017. – 52 с.

Мартынюк А.П. Роль вертикального контракта в формировании российской модели взаимоотношений государства и общества // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – Т. 3, № 5. – С. 25–31.

Соловьев А.И., Миллер Т.В. Латентная сфера политики: версия теоретической идентификации // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 63. – С. 212–232.

Субботин А.Л. Договор общественный // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / пред. науч.-ред. совета В.С. Стёпин. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Мысль, 2010. – С. 2816.

Шапиро И. Моральные основания политики. – М.: КДУ, 2004. – 304 с.

Томпсон-мл. А. и Стриклэнд А.Дж. III. Стратегический менеджмент. Концепции и ситуации для анализа. – Вильямс, 2007. – 578 с.

Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия: пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. – М.: Экономика, 1995. – 540 с.

РАКУРСЫ

Е.Б. ШЕСТОПАЛ*

ВЛИЯНИЕ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА НА ПУБЛИЧНУЮ ПОЛИТИКУ¹

Аннотация. Влияние общества на публичную политику предполагает признание его как самостоятельного политического игрока, соучастника принятия государственных решений. Однако в самой трактовке общества редко уделяется внимание тому психологическому состоянию (ПСО), в котором оно находится в каждый конкретный момент. В статье обсуждаются результаты исследования, которое описывает текущее психологическое состояние российского общества и возможности его влияния на публичную политику. Исследование выявило две группы характеристик ПСО. Первая способствует выполнению обществом своей роли в публичной политике: это рост самосознания общества, высокий уровень запроса на активизм, изменение политической оптики, в частности рост когнитивной сложности и четкости политических представлений. Но одновременно полученные данные указывают и на второй тренд: это возросший за период пандемии негативный эмоциональный фон, традиционную в последние десятилетия политическую пассивность, индифферентность, отсутствие политического интереса, которые представляют не меньшую угрозу для стабильности, чем агрессивность, протест и возмущение. Этот тренд говорит о слабой готовности общества к

* Шестопал Елена Борисовна, доктор философских наук, профессор, заведующая кафедрой социологии и психологии политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова, e-mail: shestop0505@rambler.ru

¹ Проект по гранту РФФИ-ЭИСИ 21-011-31386 «Теоретико-методологические основания диагностики психологического состояния общества в современном российском политическом контексте».

политической мобилизации, которая необходима перед лицом пандемии и военных угроз. Однако позитивные изменения затрагивают ядро ПСО, тогда как негативные происходят по большей части на его периферии. Поэтому происходящие в настоящее время изменения ПСО можно в целом оценить как достаточно позитивные, хотя и неустойчивые, так как ПСО носит реактивный характер на решения и действия властей.

Ключевые слова: психологическое состояние общества; публичная политика; политическая психология.

Для цитирования: Шестопал Е.Б. Влияние психологического состояния российского общества на публичную политику // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 181–203. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.09>

Введение

При всех различиях в трактовках публичной политики [Управление публичной политикой ..., 2015; Якимец, 2004] общим между ними является признание важности **общества** как самостоятельного политического игрока, соучастника принятия государственных решений и фактора, который власть вынуждена учитывать в этом процессе [Соловьев, 2021, с. 184]. Формально эта роль признается законом и реализуется через механизм выборов. Но в реальности власть, государственный аппарат как наиболее активная сторона управления имеет возможность влиять на общество и не дать ему выйти из-под контроля. Вполне закономерно, что власть начинает по-настоящему учитывать общество только тогда, когда оно угрожает политической стабильности.

Специалисты по публичной политике чаще фокусируют внимание не на обществе в целом и составляющих его индивидах, а на общественных институтах (неправительственных организациях, различных организованных формах гражданского общества) [Беляева, 2007 ; Никовская, 2008 ; Сунгурев, 2012 ; Соловьев, 2019]. Что же касается неинституционализированных форм общественной жизни, и особенно их изменчивых состояний, то они привлекают куда меньше внимания исследователей. Среди разнообразных аспектов этой проблемы мы остановимся на том, как текущее **психологическое состояние общества (ПСО)** может влиять на публичную политику, позволяя (или не позволяя) обществу стать соучастником принятия политических решений и партнером государства в управлении.

Особенно важно учитывать этот фактор в ситуации кризиса (пандемии), которая меняет восприятие гражданами политики, их представления о действиях власти, что во многом определяет и публичное политическое поведение.

Задачу нашего исследования мы видели в том, чтобы эмпирически зафиксировать и описать различные формы проявления ПСО и попытаться понять, во-первых, какое влияние они могут оказывать на политическое развитие страны сегодня, во-вторых, как ПСО изменилось в ходе пандемии, в-третьих, какие последствия для публичной политики могут иметь те настроения, образы и ценности, которые доминируют в обществе в настоящий момент.

Теоретические подходы к анализу ПСО

Анализ литературы по данной теме позволил очертить поле теоретических подходов и сформулировать собственную концептуальную модель. Так, в *социально-психологической* литературе довольно широко представлены различные подходы к анализу отдельных компонентов ПСО: это исследования *ценностей*, *ценностных ориентаций* [Нестик, 2018 ; Яницкий, 2012 ; Магун, Руднев, Шмидт, 2015 ; Пищик, 2019], *социального доверия* [Макушева, Нестик, 2020] и *характеристик образа будущего* [Нестик, 2018].

В *политологической* литературе данная проблематика представлена лишь единичными работами [Урнов, 2008]. При этом, если положительные эмоциональные состояния чаще анализируются в контексте социально-экономических процессов, то страхи и тревоги рассматриваются преимущественно в политической проекции, поскольку «состояние политического страха имманентно встроено в политический процесс» [Россия на новом переломе ..., 2009; Радиков, 2017, с. 49]. Речь идет об использовании страха как политического инструмента, и даже о возникновении феномена «страха как политики» [Дуткевич, Казаринова, 2017].

На протяжении всего постсоветского периода отечественные *социологи* ведут изучение динамики политических настроений, интересов и ожиданий, страхов и тревог у отдельных социальных групп, жителей разных регионов [Россия на новом переломе ..., 2009]. В этих работах акцент, как правило, делается на распро-

страненности того или иного настроения, или эмоции в обществе. При этом психологические механизмы, запускающие эти состояния, и их влияние на политический процесс находятся за рамками исследований.

Концептуальная модель исследования

Наш подход к изучению ПСО предполагает анализ как психологических механизмов, процессов и состояний общества, так и их влияния на политический процесс. С нашей точки зрения, психологическое состояние общества можно определить как *совокупность массовых и коллективных настроений, представлений, образов, ценностей и установок, влияющих на функционирование публичной политики*. ПСО проявляется в процессе восприятия гражданами сферы политики и отражается в образах власти, политических институтов и лидеров.

В ПСО присутствуют как *ситуативные*, неустойчивые и зачастую неосознаваемые настроения, так и *более глубинные и долгосрочные явления*: кризис идентичности, политическая радикализация, падение доверия населения к власти и др. Эти тренды наблюдались в постсоветской России и ранее [Власть и лидеры ..., 2019], но они существенно обострились в период пандемии, что изменило характер их влияния на политику. Такие настроения, переживания, представления и образы являются реакцией общества на реальные или воображаемые события, и служат важными индикаторами готовности или неготовности населения к политической мобилизации – и в текущий момент, и особенно в средней и долгосрочной перспективе.

Сами массовые психологические состояния можно условно разделить как *по эмоциональному знаку (позитивные и негативные)*, *так и по характеру эмоциональных переживаний* (всевозможные пассивные проявления апатии, уныния, тоски и других депрессивных переживаний и активные формы поведенческих реакций: раздражение, возмущение, озлобленность, агрессивность). Представители власти, как правило, рассматривают в качестве фактора риска второй тип реакций, которые напрямую угрожают устойчивости политической системы. Однако, на наш взгляд, не меньшую опасность представляют состояния апатии,

политического цинизма и недоверия к власти, которые в постсоветской России все последние десятилетия существенно преобладали над агрессией и протестными настроениями. Они ведут к демобилизации населения перед лицом внутренних и внешних угроз стране.

В структуре ПСО следует также выделить ядро и периферию. К ядру можно отнести наиболее устойчивые политические представления, образы и ценности. Они меняются достаточно медленно и постепенно. Ядро психологической структуры массового сознания связано с традициями национальной политической культуры. Поэтому их влияние на политическое развитие страны намного глубже и сильнее. При этом очевидно, что несмотря на изрядную устойчивость этих ключевых элементов сознания, они тоже претерпевают изменения, но последние происходят значительно медленнее, и их колебания в отличие от собственно эмоциональных компонентов сознания не меняют кардинально общую политическую картину мира граждан. Массовые настроения и непосредственные эмоциональные реакции общества на те или иные события, политические решения власти и лидеров являются периферическими элементами массового сознания российского общества и могут меняться резко и спонтанно.

С одной стороны, ПСО определяется преобладанием в обществе тех или иных состояний, которые формируются на уровне личности и малой группы, но при этом носят массовый характер, т.е. широко распространены.

В структуре ПСО также необходимо учитывать два слоя переживаний. Первый имеет рациональный характер, связанный с политическим интересом, тогда как второй – это не до конца осознаваемые эмоциональные реакции.

Опираясь на данные мультидисциплинарных исследований [Черныш, 2019 ; Леонтьев, 2020 ; Емельянова, Дробышева, 2016], мы можем предположить: для того чтобы ПСО могло оказать позитивное влияние на публичную политику, необходимо чтобы граждане обладали общим (не только политическим) позитивным эмоциональным настроем, умеренным уровнем *тревожности и страхов*, определенным уровнем *политического доверия*, позитивными образами власти и лидеров, определенным уровнем политического интереса, когнитивно сложными и четкими *политическими представлениями*, выраженными демократическими *ценностями*,

устойчивым, сформированным *мировоззрением, активизмом* и другими психологическими характеристиками, которые создают условия их влияния на публичную политику.

Таким образом, в соответствии с описанной выше концептуальной моделью в нашем эмпирическом исследовании мы сфокусировали внимание на таких компонентах ПСО, как общий эмоциональный фон, социально-политические потребности, политические ценности, образы и представления.

Характеристика исследования

Выборка. Эмпирическое качественно-количественное исследование было проведено на кафедре социологии и психологии политики МГУ в два этапа.

Первый этап (пилотаж) проводился в марте – апреле 2021 г. в Москве для отработки инструментария. На этом этапе было получено 78 интервью и столько же проективных тестов («Термометр»). Второй этап проходил в октябре – ноябре 2021 г. и включал проведение шести фокус-групп в Москве с представителями трех возрастных групп: младший (18–30 лет), средний (31–55 лет) и старший возраст (старше 56 лет). Отдельно были проведены фокус-групповые дискуссии с представителями разных профессиональных групп (учителя, врачи, студенты). Общее число участников – 60 человек. Кроме того, в восьми регионах (Москва, Московская, Челябинская, Свердловская, Орловская, Белгородская области, Республики Татарстан и Алания) были проведены фокусированные интервью и проективные тесты. Выборка составила 400 человек. Таким образом, в целом выборка составила 538 человек. И хотя выборка не репрезентативна для страны в целом, она была уравновешена по полу, возрасту и образованию, как это принято в качественных исследованиях. Исследование проходило в регионах разного типа (столица, центральные регионы, национальные республики).

Методология. В исследовании было использовано несколько методов. Так, для сбора данных были использованы фокус-группы, фокусированные интервью, проективные тесты (рисунок власти, рисунок региональной власти, «Термометр»), метод неоконченных предложений. Для обработки данных использовались

методы кодирования и шкалирования. Для количественной обработки данных использовался пакет SPSS.

Результаты исследования. Общие тренды в современном психологическом состоянии российского общества

Эмоции и настроения

Начнем описание результатов с того, как выглядит нынешнее ПСО, прежде всего в части эмоциональных оценок гражданами власти, политики, политиков, институтов. Сообщая о своих чувствах по отношению к власти вообще, опрошенные в фокусированных интервью дали 46,5% негативных, 18,3 позитивных, 9,8 амбивалентных и 12% нейтральных оценок. Таким образом, негативный эмоциональный фон в момент проведения исследования (октябрь – ноябрь 2021 г.) явно преобладал. Мы предполагали, что на это состояние могли повлиять те социальные ограничения, которые были введены властями в связи с пандемией на момент проведения исследования. Однако эта гипотеза подтвердилась лишь частично. Ответы респондентов, в которых содержалась позитивная оценка действий властей, в период пандемии оказалась почти на 10% выше, чем в оценках власти как таковой. В ответах была также и доля амбивалентных оценок. Это говорит о том, что хотя власть в целом и вызывает негативные чувства, однако респонденты довольно позитивно оценивают усилия государства по борьбе с COVID-19.

Другим нашим предположением было то, что конкретные социально-политические события могут вызывать как позитивные, так и негативные чувства. При этом мы полагали, что в нынешней ситуации эти события будут связаны прежде всего с экономическими проблемами. Это предположение также оправдалось лишь частично.

Так, **положительные чувства** вызывали прежде всего события, произошедшие в России или непосредственно с ней связанные (59%). В то же время события за рубежом (1%) или события общемирового масштаба (1,5%) оказались практически незамеченными нашими гражданами. Такая оптика говорит о том, что наше политическое «зрение» сузилось под влиянием борьбы за выживание.

ние до повседневных нужд. Это подтверждается и тем, что одной из наиболее часто упоминаемых позитивных оценок власти были выплаты 10 000 рублей пенсионерам и семьям с детьми, которые были восприняты как серьезная поддержка. Однако потребности людей не сводятся к сугубо материальным вопросам. Неожиданно много опрошенных отметили как позитивную меру властей введение Пушкинской карты, которой они активно воспользовались. Более того, среди положительных событий последнего года экономическая (19,9%) и социальная (25,25) сферы уступают место политике (32,33%). Чаще других здесь упоминались выборы в Думу и региональные органы власти, принятие поправок в Конституцию, перепись населения, празднование Дня Победы. При этом респонденты говорили не просто о факте выборов, но и о хорошей и прозрачной их организации, о том, что хотя их кандидат или партия не прошли в Думу, но все же выборы были справедливыми. Это – хотя пока и не преобладающий, но очень позитивный новый тренд в общественном сознании.

Важной для части опрошенных была оцениваемая ими позитивно возможность критически высказываться в адрес власти. Так, позитивно они оценивали успех КПРФ на выборах в Думу, митинги в защиту Навального, получение Муратовым Нобелевской премии мира, «подвиг» программиста, вскрывшего факты пыток в тюрьмах и т.п. Одновременно другая часть опрошенных высказывала позитивные эмоции по поводу ареста того же Навального. Это говорит о расколотости массового политического сознания на сторонников и противников власти. Причем число тех, кого власть раздражает, явно возросло в период пандемии. Этому способствует тот негативный эмоциональный фон, который напрямую ни с событиями, ни с действиями властей может быть и не связан, хотя власти дали немало поводов для недовольства достаточно неуклюжей кампанией принудительной вакцинации.

Среди источников **негативных эмоций** у опрошенных оказалось еще больше событий, произошедших внутри страны и непосредственно с ней связанных, – 76,5% по сравнению с 59% позитивных. Но несколько больше было и тех раздражающих граждан событий, которые происходили за рубежом (3,3% по сравнению с 1% вызвавших положительный отклик).

Примечательно, что именно внутриполитическая повестка больше раздражает граждан, чем удовлетворяет (67% негативных

эмоций против 41,5% позитивных). Вполне ожидаемо, что качество здравоохранения вызывает в период пандемии изрядное недовольство. Но еще больше тревожит даже не сама пандемия, к которой общество привыкло за два года, а принудительность вакцинации.

Удивительно, но факт: среди событий, вызвавших негативные оценки, экономическая сфера имеет минимальное значение (всего 8% ответов). И это притом что материальные запросы явно удовлетворялись недостаточно (см. табл. 1.).

Таблица 1
Какие общественно-политические события за последний год вызвали у вас негативные эмоции?

Сфера, в которых произошли события	% от общего числа респондентов
Экономическая	8
Социальная	21,5
Политическая	67
Культурная	2,0
Образование	1,1
Спорт	0,9
Здравоохранение	8,6
Другое	3,2
Никакие	7,4

Общий эмоциональный фон во многом окрашен состоянием психологической неустойчивости: *«Нестабильность, неуверенность в будущем, неясность и отсутствие поддержки со стороны государства. Каждый выживает, как может», «Тревога о завтрашнем дне и нестабильность», «Все очень просто – общество хочет выжить, но не знает, как»*. Кроме того, источником этого состояния нередко служит отмеченная многими респондентами противоречивость действий и заявлений властей, когда одни представители власти говорят об ужесточении мер борьбы с пандемией, а другие выступают против: *«Не поддающиеся никакой логике действия власти. Принудительная вакцинация. QR-коды»*.

Таким образом, во-первых, одни и те же события (выборы, арест Навального и др.) вызывают у граждан и негативные, и позитивные чувства. То есть общество разделилось в своем отношении к этим событиям. Во-вторых, в оценках власти много амбивалентных эмоциональных реакций: при общем негативном восприятии власти определенные ее действия вызывают поддержку, особенно если власть снижает состояние нестабильности и не-

устойчивости. И, в-третьих, при всех материальных и экономических проблемах на первый план стали выходить политические вопросы. Это можно рассматривать как политизацию массового сознания, которая может стать фактором риска, но вместе с тем данный тренд свидетельствует и о росте политического самосознания общества, гражданской зрелости.

Социально-политические ожидания

Описывая свои настроения и чувства в период пандемии, наши респонденты все же надеются на выход из кризиса. Для нас было важно установить, от кого опрошенные ожидают действий, способных сделать российское общество более позитивным и оптимистичным. Нередко можно слышать даже от экспертов о доминировании патриархальных, авторитарных представлений в нашем обществе. Однако полученные нами данные показывают, что ситуация намного более сложная (см. табл. 2).

Таблица 2
Кто, по вашему мнению, мог бы сделать
российское общество более позитивным и оптимистичным?

Субъектность (кто должен совершить какое-либо действие)	Октябрь 2021, %
Власть, государство, политические институты	25
Политические группы, общественные объединения, партии	2
Президент	1,8
Народ (общество)	7,5
Абстрактный ответ (субъект отсутствует)	55,5
Другое	2,5
Нет ответа / затрудняюсь ответить	5,7
Содержание надежд	% от общего числа респондентов
Изменение политической системы (режима)	6,1
Смена верховной власти	15,3
Улучшение социально-экономических условий в стране (инфраструктура, медицина, образование и т.д.)	37,8
Победа в борьбе с пандемией COVID-19	9
Развитие самосознания общества	8,2
Выстраивание диалога власти с народом, улучшение их отношений	8,7
Ничего не нужно, все хорошо	1,3
Ничего уже не поможет, все плохо	4,2%
Другое	19

Приведенные данные показывают, что, *во-первых*, почти половина опрошенных не находят конкретных политических акторов, которые способны вывести общество из кризиса, что показывает большую степень неуверенности, растерянности и отсутствие доверия каким бы то ни было политическим силам. *Во-вторых*, на государство, власть, политические институты надеются четверть опрошенных. Можно спорить, много это или мало, но это намного больше, чем число тех, кто уповают на вмешательство в ситуацию лично президента. А это означает, что персонификация власти существенно снизилась и ни о каком авторитаризме, по сути, речи идти не может. Тем более что народ все чаще упоминается как сила, способная вывести страну из нынешнего кризиса.

И, *в-третьих*, при всем негативизме в отношении политики, власти, отдельных политиков лишь малая часть опрошенных связывает перспективу улучшения жизни в стране со сменой режима, верховной власти. Большинство видит смысл в улучшении социально-экономических условий (инфраструктуры, медицины, образования и т.п.), в выстраивании диалога власти с народом. Примечательно, что среди опрошенных чрезвычайно мало как записных оптимистов (строчка: ничего не нужно, все хорошо (1,3%)), так и отчаявшихся пессимистов (строчка: ничего уже не поможет, все плохо (4,2%)).

Если говорить об **ожиданиях в отношении власти**, то, несмотря ни на что, почти у только у 27,7% опрошенных ожиданий в отношении власти и надежды на нее нет. Большинство же эти надежды еще не потеряло (см. табл. 3).

Таблица 3
Чего вы ждете от российской власти сейчас?

Содержание	% от общего числа респондентов
Действий / преобразований в политической сфере	17,4
Действий / преобразований в экономической сфере (экономика, бизнес и пр.)	11,8
Действий / преобразований в социальной сфере (условия жизни, здравоохранение, образование, социальные конфликты)	27,4
Действий / преобразований в культурной сфере	0,3
Ничего не жду	27,7
Стабильности	4,9
Победы над пандемией	6,9
Улучшения отношений власти и общества (доверия)	7,4
Не мешать людям	1,8
Другое	18,7

Они связаны с прежде всего социальными преобразованиями. Примечательно и то, что преобразования в политической сфере стоят на втором месте. При этом, кроме безусловно необходимой материальной поддержки (58%), людям необходима и поддержка нематериальная. В ответах звучала необходимость поддержки науки, образования, культуры, Церкви, экологии. При этом примечательно, что наряду с заботой об обществе в целом, многие респонденты выделяли приоритетные группы, нуждающиеся в поддержке государства. Вполне ожидаемо, что 13,6% респондентов отметили необходимость помочь пенсионерам и незащищенным группам населения (инвалидам, сиротам и т.д.), 6,3% – детям и учителям. Но две категории нуждающихся в помощи властей нас удивили. Так, 7,1% респондентов назвали бизнесменов, и только 1% – медработников, которым досталось в пандемию больше всех. Возможно, такой акцент на бизнесе связан с тем, что наше общество за эти годы усвоило либеральные рыночные ценности и прониклось убежденностью в первоочередной важности бизнеса для нашей экономики. Допускаем, что граждане считают, что медикам и так уже прибавили зарплату. Нельзя исключить и то, что ответившие считают себя не менее нуждающимися, чем врачи и медсестры. Но во всех случаях эти данные не могут не вызывать у нас вопросы, нуждающиеся в дальнейших исследованиях.

Политические образы, представления, ценности

К числу таких устойчивых компонентов массового сознания граждан, которые значимым образом влияют на их поведение, относятся их образы власти, представления о ее носителях, понимание природы российской власти и ее функций и т.п.

Как показали наши многолетние исследования **образов власти**, шок, пережитый обществом после распада СССР, все три десятилетия давал о себе знать тем, что восприятие власти носило довольно негативный характер [Власть и лидеры ..., 2019]. И хотя постепенно наше общество начало приходить в себя, отношение к власти по-прежнему отличается негативизмом, недоверием, а сама власть воспринимается как далекая от общества, отчужденная от него. События последних двух лет наложили на оценки опрошенных несомненный отпечаток. Хотя по эмоциональному знаку об-

разы власти остаются негативными, но они тем не менее приобрели несколько иные оттенки даже в сравнении с теми, какими они были незадолго до пандемии. Об этом свидетельствуют приведенные ниже данные (см. табл. 4).

Таблица 4
**Как бы вы могли охарактеризовать власть
 в современной России (эмоциональный знак)**

Эмоциональный знак	Окт. 2018	Окт. 2021
положительный	20,2	11,3
отрицательный	44,1	46,8
нейтральный	23	16,5
амбивалентный	6,4	23,3

Как видим, если позитивные образы снизились за эти годы на 9%, негативные и нейтральные остались почти на том же уровне, то амбивалентные оценки власти возросли почти в четыре раза. Эта двойственность восприятия власти, как можно предположить, обусловлена, с одной стороны, недовольством действиями властей в период пандемии, а с другой – признанием правильности важнейших решений власти. С чем-то они справляются лучше (вакцинация, поддержка широких слоев населения, поддержка бизнеса), с чем-то хуже (ношение индивидуальных средств защиты, работа в дистанционном формате, введение дистанционного образования).

При этом изрядная часть выборки (38,5%) полагает, что власть не смогла справиться ни с чем. Следует обратить внимание на то, что скорее произошла потеря сторонников власти, нежели увеличение числа ее противников. Характеристики, которые люди дают власти, не просто отражают недоверие и осуждение, но и нередко содержат насмешку, неуважение, связанные с нелогичностью и несерьезностью действий власти в ситуации опасности и кризиса. Так, продолжая неоконченное предложение «Власть в России – это...», они дают такие определения: «Это произвол, беспредел и цирк», «АБСУРД», «Власть в России – это ярмарка тщеславия», «это лицедеи». Часто используются такие определения, как «неразбериха», «бардак», «беспредел», не говоря уже о совсем непарламентских выражениях. И это означает, что формируется качественно новая психологическая ситуация в обществе.

Что касается **представлений**, которые у наших респондентов сложились в отношении власти, то обращает на себя внимание тот факт, что они достаточно долго были когнитивно бедными и нечеткими. В настоящее время образ власти, хотя и остался довольно размытым, все же стал вполне четким у каждого третьего (33,8%) и, еще важнее, когнитивно более сложным (72,2%), что сильно отличается от допандемической ситуации.

Еще одно существенное отличие современных представлений о власти от недавнего прошлого состоит в том, что респонденты ответственность за благополучие граждан теперь не возлагают исключительно на государство и власть, придерживаются такой позиции только 35,5%, тогда как 21,5% считают, что ответственность лежит на обществе, а 30,8% – что власть и общество должны разделить ее между собой. Это весьма позитивная тенденция, показывающая растущий реализм и опору на собственные силы. Одновременно снижается и присущая нашей культуре персонификация власти, о чем говорит тот факт, что только 10,3% респондентов возлагают на президента ответственность за благополучие граждан и 13,3% упоминали в своих ответах конкретных лидеров, личности.

Объяснение этой тенденции можно искать как в разочаровании действиями властей, от которых уже просто ничего не ждут, так и в возросшем запросе на активизм в нашем обществе.

Представления граждан о власти в каждый конкретный период времени имеет конкретную конфигурацию (см. табл. 5).

Таблица 5
Кто обладает наибольшей властью в современной России?

Субъект власти	2017	2021
Президент	94,3	67
Премьер-министр	17,1	10,1
Администрация Президента	23,5	12,5
Государственная дума	33,6	9,9
Совет Федерации	13,5	3,4
Правительство РФ	24,9	13,2
Силовые структуры (ФСБ, МВД и др.)	52,8	26
Губернатор	8,1	6,5
Местная, муниципальная власть	10	2,9
Суд	12,3	2,1
Прокуратора	11,8	2,3
Армия	17,3	6,2
Политические партии	13,7	7,3

Так, на момент исследования во власти есть один безусловный центр – это президент. Силовые структуры (ФСБ, МВД) занимают второе по значимости место. При этом и власть в целом, и все ее субъекты стали восприниматься как менее влиятельные, чем еще несколько лет назад. Это снижение их влияния может быть вызвано весьма разными причинами.

Политические ценности, в отличие от эмоций и образов, имеющих нередко неосознаваемый характер, относятся к ядру представлений личности и являются вполне рациональными по своей психологической природе. Они, как правило, не спонтанны и складываются длительное время. Однако и на них оказывают воздействие такие серьезные события, как пандемия, приводящие к сдвигам в убеждениях, взглядах и ориентациях. Для сравнения возьмем данные, полученные после президентских выборов 2018 г. и в октябре 2021 г. (см. табл. 6).

Таблица 6
Как бы вы могли определить свои политические взгляды?

Политические взгляды	Окт. 2018	Окт. 2021
Либерал	11	15,5
Социалист	6,5	8,3
Анархист	2,7	1,6
Демократ	24,4	22,3
Радикал	1,6	1
Консерватор	13,4	7,9
Коммунист	8,8	9,8
Аполитичный	16,4	23,8

Прежде всего бросается в глаза рост числа аполитичных (почти на 8%). Первой реакцией общества на пандемическую угрозу стало привычное для нашего общества включение инстинкта выживания, что не сопровождается политизацией угрозы, отсюда и значительный рост тех, кто определил свои взгляды как аполитичные. Если все же говорить о том, какие политические силы выиграли и проиграли в ситуации пандемии, то обращает на себя внимание усиление той устойчивой тенденции, которая наблюдалась все последние десятилетия – выбор в пользу центральной части политического спектра и отказ от его радикальных полюсов (неважно – левых, правых или анархистских). И это притом что происходит ухудшение экономического состояния людей, которые теряют работу и сталкиваются с бедностью.

Больше других политических сил выиграли либералы, чуть меньше – социалисты и коммунисты. Немного потеряли консерваторы и демократы. Понятно, что определение политических ценностей, данное респондентами, далеко от строгой научности и чаще является ярлыком, заимствованным из медийного дискурса. Но оно интересно с точки зрения идентификации опрошенных с той или иной политической идеологией и ее политическими носителями. В современной политической лексике понятие «демократ», очевидно, ассоциируется с признанными политическими ценностями государства, закрепленными в Конституции.

То же относится и к консерватизму – официальной идеологии правящей партии «Единая Россия». Именно сторонники этих двух ценностей и потеряли небольшое число своих адептов. Но, во-первых, эти потери невелики. А во-вторых, они уравновешиваются столь же несущественным усилением сторонников левых (социалистов и коммунистов). Тут значимым является ничтожно малая доля радикалов, которая и до того была невелика, а за последнее время еще снизилась. В контексте недавних событий в Казахстане такая ситуация в России не может не радовать: наше общество в настоящее время явно не расположено к резкой политической конфронтации. В этом смысле Россия отличается от многих постсоветских стран, хотя ситуация может поменяться из-за возросшего запроса на активизм, которого не было на протяжении всего последнего десятилетия (см. табл. 7).

Таблица 7
Как вам кажется, что такое демократия?

1 ранг	2010	2013	2014	2016	2017	2021
Свобода	31,4	20,3	18,2	20,2	21,1	13,5
Равенство	8,7	7,5	21,8	7,5	10,2	4,5
Права человека	16,8	21,3	14,5	20,9	20,7	7,5
Личная независимость	5	4,8	5,5	5	5,5	0,5
Ответственность	5,5	6,7	10	8,9	10,2	1,5
Соблюдение законов	12	17,2	14,5	15,2	9,5	1
Активное участие в управлении государством	8,4	10,5	10	13,6	10,2	38,5
Сильное государство	12,2	11,2	5,5	6,6	12,6	0,8

В приведенной выше таблице обращает на себя внимание резкий рост сторонников ценностей активизма за последний период.

Можно предположить, что этот рост вызван убеждением опрошенных в необходимости перемен, причем в этих переменах они сами готовы принять участие. Примечательно, что одновременно наблюдается тенденция снижения всех остальных ценностей, будь то либеральные или социалистические, правые или левые. Особенно настораживает резкое падение таких ценностей, как соблюдение законов и сильное государство.

Заключение

Мы представили самые первые результаты, которые нуждаются в дальнейшем осмыслении. Попытаемся посмотреть на них под углом зрения готовности нашего общества соучастовать в принятии политических решений наравне с властью. В настоящий момент в ПСО мы видим параметры, как снижающие возможности общества в качестве самостоятельного политического актора, так и усиливающие эти возможности.

Начнем с тех характеристик ПСО, которые **снижают** возможности соучастия общества в принятии политических решений.

Во-первых, это общий эмоциональный фон, сложившийся за два года пандемии. За этот период он серьезно снизился и сейчас *негативные эмоции* испытывают около половины опрошенных. Но сильно возросли амбивалентные оценки власти. Так, даже те, кто оценивает власть и государство со знаком минус и испытывает раздражение, страх и тревогу, все же, как правило, видят перспективу выхода из кризиса не в смене власти, а в социальных и экономических преобразованиях, которые должна провести все та же власть. Кроме того, многие, дававшие отрицательные оценки власти, тем не менее признают ее успехи в борьбе с эпидемией.

Во-вторых, большинство эмоциональных реакций общества лежит в зоне *политической пассивности, индифферентности, незаинтересованности*. И хотя немалая часть общества все еще уповаает на действия власти по выходу из кризиса, более трети опрошенных уже не ждут от власти ничего, что говорит о *низком уровне доверия к власти*.

В-третьих, преобладание пассивного ПСО является во многом продолжением той тенденции, которая наблюдается в нашей стране с 1991 г. При этом нельзя не видеть явного нарастания уг-

роз и вызовов и во внутренней, и во внешней политике. К политической мобилизации население не готово. ПСО неадекватно тем вызовам, которые стоят перед нашей страной. Таким образом, хотя в настоящий момент маловероятен рост протестной активности, способной дестабилизировать ситуацию, пассивность, абсентеизм, депрессивное состояние представляют собой иную, но не меньшую опасность, чем протесты, в силу недостаточной готовности нашего общества противостоять неожиданным вызовам, будь то эпидемия или военная угроза. Между тем к новым угрозам надо быть готовым не только с военной, научной или экономической точки зрения, но и с точки зрения психологической. А мы продолжаем жить, как раньше, как будто ничего не происходит. То есть умом мы понимаем угрозу, а на деле – никакой реальной мобилизации не происходит. Проблема в том, что в таком состоянии находится не только общество, но и элита, которая надеется, что все само рассосется. Именно в ее зоне ответственности и лежит мобилизация населения.

В-третьих, в период пандемии усилился и *негативный характер восприятия власти, лидеров*.

В-четвертых, наше исследование показало достаточно низкий уровень политического интереса. Почти четверть респондентов признались в аполитичности.

Таким образом, в период пандемии общий эмоциональный фон ухудшился.

Но в то же время в ПСО мы зафиксировали и противоположные тенденции, которые позволяют говорить о **появлении новых возможностей**, которые в настоящее время демонстрирует общество.

Так, **во-первых**, несмотря на рост уровня тревожности, страхов, депрессивных настроений примерно у половины опрошенных, респонденты все же сохраняют надежду на выход из кризиса. И хотя четверть из них уповают прежде всего на власть, у них постепенно складывается понимание и своей доли ответственности. Об этом свидетельствует то, что респонденты видят выход из кризиса в росте самосознания общества и выстраивании диалога власти и народа.

Во-вторых, за последнее время ценность активизма достигла самых высоких значений за последние 30 лет. Это подтверждают и данные других исследователей, которые отмечают рост за-

проса на перемены [Петухов, 2020]. Эта ценность пока не получила поведенческого подтверждения. Но сам факт ее упоминания делает ПСО совершенно иным по сравнению с допандемическим периодом.

В-третьих, анализ политических представлений показал, что они также претерпели серьезную трансформацию не столько в содержательном наполнении, сколько в характере «политической оптики». Так, если в предыдущий период политические представления отличала когнитивная бедность и нечеткость, то сейчас мы наблюдаем серьезный рост и четкости, и когнитивной сложности суждений наших респондентов о власти, лидерах, институтах. Складывается впечатление, что происходящие события во внутренней и особенно во внешней политике прибавили российскому обществу реализма и улучшили его политическое «зрение».

Поскольку **позитивные** изменения затрагивают ядро ПСО, тогда как **негативные** по большей части происходят на его периферии, то в целом можно констатировать, что происходящие в настоящее время трансформации массового политического сознания позволяют оценивать их с определенной долей оптимизма. При этом, поскольку эмоциональное состояние общества остается весьма неустойчивым, возможно как поступательное движение, так и шаги в обратном направлении. Во многом ПСО носит реактивный характер в отношении решений и действия властей, а последние отличались изрядной противоречивостью и непоследовательностью.

E.B. Shestopal*

The Psychological Influence of Russian Society on Public policy¹

Abstract. The societal role in the public policy presupposes it's recognition as an independent actor of political decision-making. But tackling the society rarely pays attention to its' psychological state in each moment of the time. The paper discusses the results of the study that describes the current psychological state of Russian society and its' capability to influence public policy. The author distinguishes two main trends.

* Shestopal Elena, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: shestop0505@rambler.ru

¹ The project “Theoretical and Methodological Basis of Diagnosis of Psychological state of Society” was supported by RFBR grant 21-011-31386.

The first trend facilitates the societal role in public policy, i.e.: the growing level of society's self-consciousness, high level of activism demand, the change of political «optics», in particular the growth of cognitive complexity and precision of political representations. The second trend is opposite to the first as during last two years Russian society was affected by the growth of negative emotional background, raise of political indifference, lack of political interest that are not less dangerous to stability of the state than riots, aggressiveness, protests. This trend shows the lack of readiness to mobilization that is necessary in the face of pandemic or military risks. But positive changes in psychological state of society concern the core of this phenomenon as the negative affects it's periphery. It permits us to evaluate the changes in psychological state of Russian society as rather positive, though not stable ones.

Keywords: psychological state of Russian society; public policy; political psychology.

For citation: Shestopal E.B. The psychological influence of Russian society on the public policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 181–202. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.09>

References

Belyaeva N. Ju. Public policy in Russia: resistance of environment. *Polis. Political studies*. 2007, N 1, P. 22–31. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.01.03> (In Russ.)

Chernysh M.F. Factors of influence on the state of happiness in the contemporary Russian society. *Sociological science and practice*. 2019, Vol. 7, N 2, P. 9–33. DOI: <https://doi.org/10.19181/snsp.2019.7.2.6407> (In Russ.)

Dutkiewicz P., Kazarinova D.B. Fear as politics. *Polis. Political studies*. 2017, N 4, P. 8–21. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.04.02> (In Russ.)

Emelianova T.P., Drobysheva T.V. Particularities of manifestations of collective emotions toward significant social events. *Science. Culture. Society*. 2016, N 2, P. 91–104. (In Russ.)

Gorshkov M.K., Krumm R., Petukhov V.V. (eds). *Russia at a new turning point*. Moscow: Alfa, 2009, 160 p. (In Russ.)

Leontiev D.A. Quality of life and the well-being: objective, subjective and agentic aspects. *Psychological journal*. 2020, Vol. 41, N 6, P. 86–95. DOI: [10.31857/S020595920012592-7](https://doi.org/10.31857/S020595920012592-7) (In Russ.)

Makusheva V.O., Nestik T.A. Socio-psychological preconditions and effects of trust in social institutions in a pandemic. *Monitoring of public opinion: economic and social changes*. 2020, N 6, P. 427–447. DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.6.1770> (In Russ.)

Nikovskaya L.I. Public policy in contemporary Russia: between corporative-bureaucratic and civic-modernizatory choice. In: *Public space, civic society and authorities*. Moscow: RAPN, ROSSPEN, 2008, P. 122–131. (In Russ.)

Nestik T.A. Constructing of the collective future image in the state of uncertainty. In: Asmolov A. (ed.). *Mobilis in mobile: Personality in times of uncertainty*. Moscow: YASK publishing, 2018, P. 213–225. (In Russ.)

Petukhov R.V. The request for change: political and value dimension. *Polis. Political studies*. 2020, N 6, P. 103–118. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08> (In Russ.)

Pishchik V.I. Value measurements of generations through actualized fears. *Social psychology and society*. 2019, Vol. 10, N 2, P. 67–81. DOI: 10.17759/sps.2019100206 (In Russ.)

Shestopal E. (ed.). *Authorities and leaders in perception of Russian citizens (1993–2018)*. Moscow: Ves mir, 2019, 656 p. (In Russ.)

Soloviev A.I. Political agenda of the government or why the state needs the society. *Polis. Political studies*. 2019, N 4, P. 8–25. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.02> (In Russ.)

Soloviev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)

Sungurov A. Yu. Mediating institutions and their role in public policy evolution in Russia. In: *Public policy in the context of modernization tasks in Russia*. Moscow: RAPN, ROSSPEN, 2012, P. 195–218. (In Russ.)

Smorgunov L.V. (ed.). *Governing the public policy*. Moscow: Aspect press, 2015, 320 p. (In Russ.)

Urnov M. Ju. *Emotions in political behavior*. Moscow: Aspect press, 2008, 240 p. (In Russ.)

Yakimets V.N. *Intersectional social partnership: theory, principles, mechanisms*. Moscow: URSS, 2004, 382 p. (In Russ.)

Yanitsky M.S. *Value dimension of public mind*. Novosibirsk: Siberian bureau RAS, 2012, 237 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Беляева Н.Ю. Публичная политика в России: сопротивление среды // Полис. Политические исследования. – 2007. – № 1. – С. 22–31. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.01.03>

Власть и лидеры в восприятии российских граждан Четверть века наблюдений (1993–2018) / отв. ред. Е.Б. Шестопал. – М.: Издательство «Весь Мир», 2019. – 656 с.

Дуткевич П., Казаринова Д.Б. Страх как политика // Полис. Политические исследования. – 2017. – № 4. – С. 8–21. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.04.02>

Емельянова Т.П., Дробышева Т.В. Особенности проявления коллективных чувств к значимым социальным явлениям: сравнительный анализ групп с разной политической ориентацией // Наука. Культура. Общество. – 2016. – № 2. – С. 91–104.

Леонтьев Д.А. Качество жизни и благополучие: объективные, субъективные и субъектные аспекты // Психологический журнал. – 2020. – Т. 41, № 6. – С. 86–95. – DOI: 10.31857/S020595920012592–7

Магун В.С., Руднев М.Г., Шмидт П. Европейская ценностная типология и базовые ценности россиян // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2015. – Т. 121, № 3–4. – С. 74–93.

Макушева М.О., Нестик Т.А. Социально-психологические предпосылки и эффекты доверия социальным институтам в условиях пандемии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2020. – № 6. – С. 427–447. – DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2020.6.1770>

Никовская Л.И. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – С. 122–131.

Нестик Т.А. Конструирование коллективного образа будущего в условиях неопределенности // Mobilis in mobile: личность в эпоху перемен / под ред. А.Г. Асмолова. – М.: Издательский дом ЯСК, 2018. – С. 213–225.

Петухов Р.В. Запрос на перемены: политико-ценностное измерение // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 6. – С. 103–118. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.08>

Пиццик В.И. Ценностные измерения поколений через актуализируемые страхи // Социальная психология и общество. – 2019. – Т. 10, № 2. – С. 67–81. – DOI: <https://doi.org/10.17759/sps.2019100206>

Россия на новом переломе: страхи и тревоги / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, В.В. Петухова. – М.: Альфа-М, 2009. – 160 с.

Радиков И.В. Политический страх как фактор современной политики // Власть. – 2017. – № 4. – С. 43–49.

Соловьев А.И. Политическая повестка правительства, или Зачем государству общество // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 4. – С. 8–25. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.02>

Соловьев А.И. Фронтонные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

Сунгурев А.Ю. Институты-mediаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. – Москва: РАПН, РОССПЭН, 2012. – С. 195–218.

Управление публичной политикой: Коллективная монография / под ред. Л.В. Сморгунова. – Москва: Аспект пресс, 2015. – 320 с.

Урнов М.Ю. Эмоции в политическом поведении. – М.: Аспект пресс, 2008. – 240 с.

Черныш М.Ф. Факторы, влияющие на переживание счастья в российском обществе // Социологическая наука и социальная практика. – 2019. – Т. 7, № 2. – С. 9–33. – DOI: <https://doi.org/10.19181/snspp.2019.7.2.6407>

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы: научное издание. – М.: УРСС, 2004. – 382 с.

Яницкий М.С. Ценностное измерение массового сознания. – Новосибирск: Изд-во Сибирского отделения РАН, 2012. – 237 с.

Р.В. ПАРМА*

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОГРАНИЧЕНИЙ В ПЕРИОД «ПЕРВОЙ ВОЛНЫ» ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАСТРОЕНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН¹

Аннотация. В статье рассматривается отношение граждан к режиму ограничений по преодолению пандемии COVID-19. В обзоре актуальных исследований пандемия выступает фактором неопределенности, которая формирует тревожные настроения в обществе. В свою очередь вводимые властями ограничения для преодоления пандемии вызывают общественную напряженность. Под влиянием эпидемиологического и административного факторов общество погружается в состояние стресса и фрагментации, что ускоряет переустройство существующего порядка. В центре внимания исследования стоит динамика отношения российских граждан к пандемии COVID-19 и государственной политике по ее преодолению. Исходя из сравнительных социологических данных целого ряда стран, на примере вызова распространения коронавируса в России исследуется динамика изменений общественных настроений и реакция граждан на предпринимаемые властью меры. Для определения динамики общественного мнения используется сочетание методов ивент-анализа действий власти, киберметрического анализа информационных потоков и контент-анализа социологических исследований общественного мнения. Ивент-анализ охватывает экстремальный период «первой волны» распространения коронавируса, в рамках которой выделено пять этапов введения федеральными властями режимных ограничений. Ки-

* **Парма Роман Васильевич**, кандидат политических наук, доцент Департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве РФ (Москва, Россия), e-mail: rvparma@mail.ru

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

берметрический анализ выявил сильную зависимость общественного внимания к пандемии от жесткости предпринимаемых властью решений. Мониторинговые данные социологических исследований выявили резкое ухудшение социального самочувствия и снижения оптимизма граждан во время введения строгих ограничений, ломающих привычный образ жизни и уровень благосостояния. При этом уровень доверия к руководству страны оставался устойчивым, а предпринимаемые властью меры воспринимались как вынужденные.

Ключевые слова: пандемия коронавируса; государственная политика; режим ограничений; общественное мнение; протестные настроения.

Для цитирования: Парма Р.В. Влияние государственной политики ограничений в период «первой волны» пандемии COVID-19 на общественные настроения российских граждан // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 203–231. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.10>

Проблемное поле исследования

В конце января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения объявила вспышку коронавируса 2019-nCoV «чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение»¹. Уже 11 марта ВОЗ официально объявила, что распространение коронавируса COVID-19 обрело характер пандемии. Расширение пандемии вызвало беспрецедентный ряд вынужденных ограничений общественного пространства граждан по всему миру. Социально-экономические последствия ограничений усугубили существующие конфликты и противоречия, что привело к неопределенным последствиям как для развития гражданского общества, так и политических режимов [Bethke, Wolff, 2020]. Вводимые ограничения по противодействию пандемии COVID-19 нарушили привычный образ жизни граждан, сбили ритм функционирования экономики, привели к падению уровня жизни населения. Обозначенные обстоятельства серьезным образом повлияли на оценку государственной политики, направленной на сдерживание распространения пандемии.

Государства избрали различные стратегии борьбы с пандемией коронавируса, устанавливая режимы жизнедеятельности

¹ ВОЗ оценила вспышку коронавируса как ЧС международного значения // Российская газета. – 2020. – 30 января. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/01/30/voz-ocenila-vspышku-koronavirusa-kak-chs-mezhdunarodnogo-znacheniia.html> (дата посещения: 20.05.2022).

граждан и работы экономического сектора. Руководство КНР было настроено оперативно локализовать и копировать очаги заражения, предпочтя *жесткий режим* ограничений под пристальным административным контролем. В китайских провинциях, пораженных коронавирусом, был введен тотальный карантин, который строго ограничивал перемещение граждан и работу предприятий. Правительство Швеции, напротив, избрало стратегию естественной иммунизации населения, введя *мягкий режим* ограничений. Шведская практика противодействия опиралась на ответственное поведение граждан, соблюдающих рекомендации по добровольной самоизоляции, удаленной работе, социальной дистанции, избеганию контактов с пожилыми людьми и санитарным нормам. В большинстве стран власти на различных стадиях распространения пандемии ситуативно приходили к введению *умеренного режима* ограничений, следуя стратегии «управляемого заражения». Такие страны, чтобы сдержать темпы распространения коронавируса, обычно ограничивали международное транспортное сообщение и перемещение граждан внутри государства; запрещали проведение массовых мероприятий, работу торговых центров и учебных заведений; переводили граждан на дистанционную работу и обучение; вводили обязательную самоизоляцию, ношение масок и перчаток в общественных местах под угрозой наложения штрафов. В некоторых странах, например в Белоруссии, власти проигнорировали наступление пандемии коронавируса, квалифицировав его как распространение нового штамма гриппа. В отдельных странах, например в Туркменистане, власти даже ввели запрет на упоминание о коронавирусе, чтобы не сеять тревогу среди населения.

Согласно исследованию Dalia Research¹, спустя несколько месяцев с начала распространения коронавируса подавляющее большинство (70%) людей в мире в целом положительно оценивали

¹ Социологическое исследование методом онлайн-опроса проведено в период с 20 апреля по 3 июня 2020 г. Dalia Research совместно с Alliance of Democracies в 53 странах. Результаты основаны на общенациональных репрезентативных выборках, рассчитанных исходя из распределения по возрасту, полу и образованию населения каждой страны. Размер выборки в каждой из стран составлял от 1000 до 3000 респондентов, в целом онлайн-опросом было охвачено 124 000 респондентов. Democracy Perception Index 2020 // Alliance of Democracies. – 2020. – Mode of access: <https://www.allianceofdemocracies.org/initiatives/the-copenhagen-democracy-summit/dpi-2020/> (accessed: 07.06.2022).

меры правительств своих стран по преодолению пандемии. Причем уровень одобрения действий правительства оказался высоким как в странах, относимых к демократиям, так и в странах, обозначаемых авторитариями (70% против 74% соответственно). Наиболее высокие оценки одобрения действий своих правительств в борьбе с коронавирусом продемонстрировали граждане Китая (95%), Вьетнама (95%), Греции (89%), Малайзии (89%), Ирландии (87%), Тайваня (87%), Австралии (86%), Дании (86%), Южной Кореи (86%), Австрии (85%). При этом правительства целого ряда стран получили низкие оценки одобрения в кризисной ситуации распространения коронавируса: Бразилия (34%), Чили (39%), Франция (46%), Испания (50%), Япония (52%), США (53%), Италия (53%), Россия (54%), Мексика (55%), Польша (57%). Таким образом, зависимость между условно демократическими и авторитарными политическими режимами и общественным доверием власти в кризисных условиях пандемии неочевидна. Уровень одобрения действий скорее зависит от эффективности избранной властями системы мер и связи с общественностью. Кроме того, при сопоставлении оценок гражданами действий правительства в кризисной ситуации коронавируса следует иметь в виду асинхронность происходящих процессов. Если в одних странах ситуацию с распространением коронавируса властям на период проведения данного масштабного сравнительного исследования удалось копировать (например Китай, Южная Корея, Италия, Испания и др.), то в других странах (например в России, США, Индии, Бразилии и др.) пандемия только вышла на пиковые значения, и население все в большей мере испытывало тревожные состояния и неприятие введенных ограничений.

Более половины (55%) населения исследуемых стран отметили, что их государство применяет необходимые ограничения на передвижения людей, в то время как более четверти (28%) – что их правительство применяет недостаточные ограничения, и менее пятой части (17%) считают, что их правительство вводит чрезмерные ограничения. Наибольшее одобрение выразили опрошенные жители азиатских стран, в первую очередь Вьетнама, Тайваня и Сингапура, где абсолютное большинство (более 70%) высказали мнение, что ограничения были введены в нужной мере. С другой стороны, страны Латинской Америки относятся к числу наиболее оппозиционных, особенно Бразилия и Чили, где большая часть

людей (более 60%) критикуют правительство за то, что оно недостаточно сделало, чтобы ограничить передвижение людей для противодействия распространению COVID-19. И наоборот, граждане арабских стран, таких как Саудовская Аравия, Марокко и Египет, наиболее критически относятся к своим правительствам, сетуя на чрезмерные ограничения передвижения.

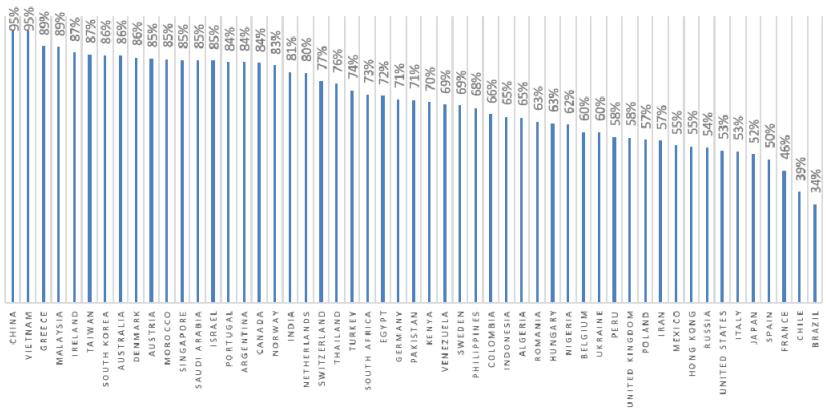


Рис. 1.

Одобрение действий правительства гражданами в условиях пандемии коронавируса (Как вы думаете, насколько хорошо ваше государство реагирует на кризис коронавируса (COVID-19)?)

Источник: «Dalia Research», апрель – июнь 2020 г.¹

В охваченных исследованием странах около половины (45%) населения были согласны с мнением, что их правительство зашло слишком далеко в ограничении свободы людей во время кризиса с коронавирусом, но треть (33%) с таким мнением не согласились. В числе стран, в которых большинство граждан выражали протестные настроения, оказались те же государства арабского мира, прежде всего Марокко, Саудовская Аравия и Алжир. В этих странах число людей, которые согласны с тем, что их свободы были

¹ Democracy Perception Index 2020 // Alliance of Democracies. – 2020. – Mode of access: <https://www.allianceofdemocracies.org/initiatives/the-copenhagen-democracy-summit/dpi-2020/> (accessed: 07.06.2022).

нарушены, превышает число несогласных почти в 7:1 (или 70% против 10%). В целом демократические страны разделились по этому поводу, причем в равных долях согласных и несогласных (39% против 38%). Однако в недемократических странах восприятие нарушенных свобод оказалось намного выше (почти вдвое): ~ 50% против ~ 25%.

В России на пике первой волны пандемии около половины (48%) граждан отмечали, что властями введено слишком много ограничений свободы для борьбы с коронавирусом, в обратном были убеждены немногим более четверти (27%). Для сравнения: в период первой волны пандемии меньше всего о неприятии ограничений свобод заявили граждане Франции (23%), Швеции (23%), Великобритании (24 %), Японии (24%), Австралии (26%), Ирландии (27%), Тайваня (28%), Канады (28%), Италии (30%), Бельгии (30%), Сингапура (31%), Венгрии (31%), Китая (31%), Южной Кореи (32%), США (34%)¹.

Первоначальные результаты сравнительного исследования Dalia Research в десяти странах показывали, что Россия, Китай и США подвергаются наибольшему риску распространения пандемии, за ними следовали Германия, Франция, Великобритания, Канада, Индия, Мексика и Испания. Причем Россия получила самые низкие баллы по показателю соблюдения вводимых государствами ограничительных мер, включая запрет собираться в группы, закрытие магазинов второстепенной важности и социальное дистанцирование. За Россией следовали Германия, Франция и США, чьи граждане также оказались в списке самых «непослушных». Исходя из сравнительного аспекта исследования, рассмотрим динамику общественных настроений российских граждан в процессе реализации правительственные мер по преодолению пандемии во время первой волны, охватывающий период с января по август 2020 г.

¹ Democracy Perception Index 2020 // Alliance of Democracies. – 2020. – Mode of access: <https://www.allianceofdemocracies.org/initiatives/the-copenhagen-democracy-summit/dpi-2020/> (accessed: 07.06.2022).

Обзор исследований пандемии

В целом в актуальных публикациях исследователи отмечают, что пандемия COVID-19 изменила привычный образ жизни граждан и создала ситуацию неопределенности, при которой в обществе нарастает напряженность, люди находятся в состоянии тревожности из-за опасения подорвать здоровье и благосостояние. Реакцией населения на вспышку пандемии COVID-19 стали проблемы состояния психического здоровья. Депрессивные и тревожные симптомы в разных странах отмечались у значительной доли (16–28%) обследованных граждан. Широкое распространение COVID-19 провоцирует состояние психологического стресса в обществе [Rajkumar, 2020]. Многие исследователи выявляли негативные эффекты от вводимых властями мер, включая симптомы посттравматического стресса, замешательства и гнева.

Одним из факторов стресса многие исследователи считают неадекватную информацию о пандемии в медиа. Распространение COVID-19 называют «цифровой пандемией», в которой «напряженность и хаос» распространяются быстрее, чем сам вирус, что происходит благодаря масштабированию психосоциального дискурса [Banerjee, 2020]. Исследователи также отмечают такие негативные факторы, ввергающие общество в стрессовое состояние, как вызывающий настроения разочарования и скуки длительный карантин, провоцирование страха инфицирования, дезинформация граждан и стигматизация определенных социальных групп [Brooks et al., 2020]. Исследователи отмечают, что искажение информации в социальных медиа о распространении COVID-19 порождает различные мифы, которые подразделяются на следующие группы: связанные с распространением инфекции, источником распространения инфекции, профилактическими мерами и лечением. Ложная информация о распространении коронавируса, провоцирующая тревожные настроения, получает широкое распространение в обществе [Sahoo et al., 2020].

По мнению одних исследователей, когнитивные установки в условиях пандемии связаны с фреймингом сознания людей. Пандемия посредством разнообразной и противоречивой информации в СМИ, информационных сайтов и социальных медиа создала цикл негативных мыслей и эмоций в общественных представлениях. При этом чрезмерная уверенность людей в состоянии своего здоровья,

надежда на систему здравоохранения и религиозную веру мешают гражданам с полной ответственностью воспринимать государственную политику, способствуя бросить ей вызов [Roy, Sinha, 2020]. Другие исследователи отмечают, что ограничение свободы в интересах более широкого общественного блага часто вызывает споры в научных кругах и требует осторожного подхода. Власти должны в большей степени подвигать к альтруистическому выбору гражданами самоизоляции [Brooks et al., 2020].

Исследователи отмечают, что пандемия коронавируса разъединяет общества, «сеет в странах мира гражданские конфликты». Пандемия усилила тенденции и риски роста насилия, нестабильности внутри государств: отступление от норм демократии, экономический коллапс, поиск виновных, назначение «козлов отпущения» и притеснение меньшинств. Даже когда непосредственные потрясения пандемии и меры сдерживания остались в прошлом, для большинства стран экономические последствия этого периода будут продолжать подрывать их стабильность и безопасность¹. Другие исследователи прогнозировали наступление «эпохи беспорядка», которая приведет к ревизии глобализации, кардинальным изменениям в экономике, политике и образе жизни населения. Разразившаяся пандемия коронавируса только ускорила структурное переустройство прежнего порядка². В период пандемии исследователи также обращают внимание на нарастание кризиса доверия, проявляемого в снижении авторитета политических, социальных, экономических институтов и СМИ из-за расширения популизма властей [Flew, 2021].

Под влиянием пандемии исследователи переосмысливают идеи гражданского общества. Пандемия мобилизовала существующие практики солидарности в форме как гражданского, так и политического участия. При этом одни исследования степени, форм и движущих сил вовлеченности граждан показывают устой-

¹ Brown R., Hurlburt H., Stark A. How the Coronavirus Sows Civil Conflict // Foreign Affairs. – 2020. – July 06. –Mode of access: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-06/how-coronavirus-sows-civil-conflict> (accessed: 07.06.2022).

² Reid J., Templeman L., Allen H., Burns N., Nagalingam K. The Age of Disorder – the new era for economics, politics and our way of life. – Mode of access: [https://www.dbrresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD\\$INTERNAT&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000000511857](https://www.dbrresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD$INTERNAT&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000000511857) (accessed: 20.05.2022).

чивость существовавших моделей политической и гражданской активности [Borbáth et al., 2021]; другие отмечают, что новые нормы формируют коммуникативные особенности демократического гражданства, создавая напряженность между устоями и возможностями возникающего общественного порядка будущего [Blumler, Coleman, 2021]. Исследователи подтверждают важность социальной интеграции онлайн- и офлайн-коммуникаций в объяснении гражданского участия в условиях пандемии, а также воздействии устоявшихся предикторов формирования общественного мнения и активности, таких как потребление новостей и межличностное общение [Waeterloos et al., 2021].

В зависимости от динамики распространения пандемии, состояния систем здравоохранения и предпринимаемых правительствами мер исследователи строят прогнозы относительно моделей развития ситуации в разных странах [Feroze, 2020]. Ряд исследователей указывают на необходимость понимания продолжающейся пандемии в различных социокультурных контекстах каждой страны [Tandon, 2020].

Российские исследователи отмечают, что в период пандемии власти субъектов РФ апробировали несколько доминирующих моделей взаимодействия с гражданским обществом: «заботливого родителя», «полномочного технократа», «самоорганизации граждан» и «патерналистского доминирования». Интенсивное взаимодействие между российскими обществом и властью в период пандемии посредством цифровых коммуникаций позволяет принимать многие решения в духе консенсусной демократии. При этом проявляются некоторые противоречия между цифровой демократией и цифровым тоталитаризмом, демонстрирующие мощь и эффективность государственных институтов [Панкратов, Морозов, 2021].

Исследовали выявляют заметные изменения в общественных настроениях граждан. Под влиянием пандемии в общественных настроениях произошла ценностная подвижка в видении будущего России. Принцип равенства граждан перед законом уступил первенство требованию социальной справедливости. Также заметно вырос запрос граждан на сохранение национальных традиций, нравственных и религиозных ценностей, укрепление позиций великой державы и сильную власть, отражая ориентиры общества на указанные приоритеты государственного целеполагания [Горшков, Тюрина, 2021]. Другие исследователи, напротив, считают, что пан-

демия коронавируса стала мощным триггером радикализации. Классификация российского общества выявляет существенную часть граждан – «ковидных пессимистов», которые проявляют протестные настроения и неконвенциональную гражданскую активность [Батанина и др. 2021]. Исследователи отмечают, что в тревожном состоянии общество нуждается в образцах адаптивного поведения и директивах. Усталость от продолжительного стресса вызвала распространение такого явления, как COVID-диссидентство, которое выражается в пассивном игнорировании и активном неприятии государственных мер противодействия пандемии [Кузина, 2021].

Исходя из обозначенных аспектов актуальных исследований, в настоящей статье рассматривается отношение российских граждан к антикризисным мерам власти, учитывая тот факт, что пандемия COVID-19 стала ключевым триггером-событием 2020 г., сформировавшим информационную повестку дня и актуализировавшим проблемы восприятия государственной политики в неординарной ситуации. Исследовательский вопрос заключается в том, в какой мере триггеры пандемии COVID-19 и предпринимаемые властью меры оказали воздействие на общественные настроения и политическое участие российских граждан.

Эмпирическую модель прикладного исследования составили:

- ивент-анализ событий и решений российских властей, непосредственно связанных с вводимыми ограничениями для преодоления пандемии коронавируса исходя из официальных сообщений органов власти и сайтов авторитетных СМИ;

- киберметрический анализ сервисов поисковых систем Google Trends и Яндекс. Wordstat на основании использования ключевых слов-маркеров;

- данные социологических исследований ВЦИОМ и других центров изучения общественного мнения о динамике настроений и оценок российских граждан в рассматриваемый период января – августа 2020 г.

Такая методика демонстрирует синергетические эффекты применения гибридной стратегии прикладного исследования и комбинирования методов. Ивент-анализ позволяет выстроить ход событий и принятия ключевых решений. Интернет-сервисы мониторинга контента помогают измерить интерес граждан к происходящим событиям и решения власти в медийном поле. Данные мониторинговых опросов граждан позволяют отследить динамику

общественных настроений в кризисной ситуации. В контексте исследования триггерами изменения общественных настроений выступают информационные сообщения о эпидемической ситуации и решениях власти по преодолению пандемии.

Результаты комплексного исследования. Ивент-анализ противодействия пандемии

Россия оказалась в третьей очереди стран, охваченных пандемией COVID-19. Решения российской власти о мерах противодействия распространению коронавируса принимались исходя из ситуации внутри страны, советского опыта борьбы с эпидемиями и текущей практики других стран, прежде всего Китая, Южной Кореи, Ирана, Италии, Германии, Великобритании, Швеции и США. Российские власти изначально избрали стратегию блокирования коронавируса, склоняясь по мере расширения пандемии к установлению жесткого режима ограничений для граждан и учреждений на грани объявления чрезвычайной ситуации с вытекающими последствиями. Выстраивание событийного ряда и последовательности ключевых решений российских властей позволяет определить характеристики динамики режима ограничений, вводимые властью для преодоления пандемии. На основании устанавливаемых федеральными властями ограничений в период «первой волны» пандемии COVID-19 в России можно выделить пять этапов введения мер противодействия со стороны власти.

1 этап – с 29.01.2020 г. – введение режима ограничений на въезд в страну

Точной отсчета первого этапа действий органов власти стало создание оперативного штаба Правительства РФ по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 в конце января. Правительство утвердило Национальный план по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России. COVID-19 официально был внесен в перечень заболеваний, представляющих опасность для людей. Начальный этап характеризуется прежде

всего попытками российских властей избежать проникновения коронавируса в страну извне. Основные ограничительные меры правительства были направлены на блокирование ввоза новой инфекции из стран – очагов заражения. Ключевые решения на этом этапе связаны с закрытием границ и транспортного сообщения с наиболее опасными направлениями. Следом российские власти принимают решение об ограничении движения через пункты пропуска на отдельных участках государственной границы России с Китаем. Таким образом, на первом этапе власти пытались прежде всего оградить страну от ввоза коронавируса, блокируя въезд из стран – очагов «первой очереди» распространения COVID-19 (подробнее см. в Приложении).

2 этап – с 05.03.2020 г. – введение режима повышенной готовности

На данном этапе, насыщенном событиями и неординарными мерами, в ожидании надвигающейся волны коронавируса сначала в столице, а затем по всей стране официально был установлен так называемый режим повышенной готовности, который заключался в применении комплекса мер по сдерживанию распространения вируса. В СМИ запущена кампания по информированию граждан о средствах защиты от коронавируса. В то же время на волне тревожных слухов власти вынуждены были предупредить граждан об ответственности за распространение фейковой информации. В середине марта власти приняли решение об ограничении въезда в Россию иностранных граждан, а уже в конце марта закрыли границы для перемещения своих граждан, за исключением вывозных рейсов из зарубежных стран. Экстраординарными мерами на этом этапе стали перевод граждан на дистанционную форму обучения и работы, приостановка деятельности развлекательных и досуговых заведений, введение «длинных выходных» с сохранением зарплаты. Обозначенные меры подкреплялись ужесточением ответственности граждан за нарушение карантина. Федеральный центр возложил ответственность за меры противодействия коронавирусу на глав регионов (подробнее см. в Приложении).

*3 этап – с 29.03.2020 г. – установление
режима обязательной самоизоляции*

Данный этап оказался самым напряженным для государственных институтов и российских граждан. Предпринимаемые меры противодействия распространению коронавируса были беспрецедентными, находясь на грани объявления в стране чрезвычайного положения. Стремительное распространение коронавируса с эпичентром в столице на информационном фоне тревожной картины расширения пандемии в целом ряде стран подталкивало российские власти к принятию жестких ограничений, включая введение своего рода локдауна, режима обязательной строгой изоляции граждан и цифровых пропусков. Введение ограничений свободы передвижения сочеталось с неординарными мерами социальной поддержки определенных категорий граждан. Однако нарастание кризисных явлений в экономике, падение уровня жизни граждан и проявления социального недовольства вынуждали власть перейти к смягчению режима обязательной самоизоляции, завершению «длинных выходных», возобновлению работы торговых центров и промышленных предприятий (подробнее см. в Приложении).

*4 этап – с 27.05.2020 г. – снятие режима
самоизоляции и ограничений*

Выход траектории распространения коронавируса на плато, осознание преувеличенной опасности инфекции, достижение ее низкой летальности, а также социальная усталость населения, ухудшение экономической ситуации и рост бремени бюджетных расходов подвигли власти пойти на более решительные меры по снятию ограничений. На данном этапе были отменены основные ограничения на передвижение граждан, работу промышленных предприятий и функционирование промышленных учреждений. В стране происходит постепенное снятие режима самоизоляции и режима пропусков для автотранспорта. На этом этапе власти также задействовали меры социальной поддержки в форме выплат семьям с детьми и улучшения условий льготной ипотеки (подробнее см. в Приложении).

5 этап – с 09.07.2020 г. – переход к рекомендательному режиму соблюдения санитарных правил

На текущем этапе власти пошли на отмену оставшихся ограничений для противодействия пандемии, что позволило гражданам вернуться к привычному образу жизни. Восстановление транспортного сообщения внутри страны, открытие общественной инфраструктуры, проведение масштабных мероприятий по голосованию за поправки в Конституцию РФ не привели к значительному росту распространения коронавируса. От ограничительных мер противодействия власти перешли к рекомендательным методам влияния на поведение граждан в условиях контролируемой пандемии. Обнадеживающим завершением данного этапа стало официальное заявление Президента РФ о регистрации первой в мире российской вакцины от COVID-19, получившей символическое название «Спутник V» (подробнее см. в Приложении).

В целом ивент-анализ показывает последовательность действий российской власти, которая реагировала на вызов пандемии в соответствии с быстро меняющейся эпидемиологической ситуацией, состоянием экономики и общественными настроениями. Для каждого этапа характерен уровень вводимых властью экстраординарных ограничений, которые вносили в повседневную жизнь граждан новую регламентацию поведения. Обнародование информации о разработанной вакцине от коронавируса стало демонстрацией эффективности государственной политики в период первой волны пандемии.

Киберметрический анализ общественной реакции

Высокий интерес к теме коронавируса российские граждане испытывали во время обнародования ключевых решений по противодействию пандемии. Скачки запросов о коронавирусе приходятся на 17 марта (создание рабочей группы Госсовета РФ и Координационного совета по борьбе с COVID-19, закрытие школ в г. Москве, обращение Президента РФ). Наибольшие пики пользовательских запросов регистрируются 29 марта (введение режима самоизоляции) и 3 апреля (обращение Президента РФ – «длинные выходные», чрезвычайные меры). Дальнейшие скачки интереса –

11 и 14 апреля (введение цифровых пропусков). Последующие всплески интереса уже связаны с коррекцией ограничений и мерами социальной поддержки населения.

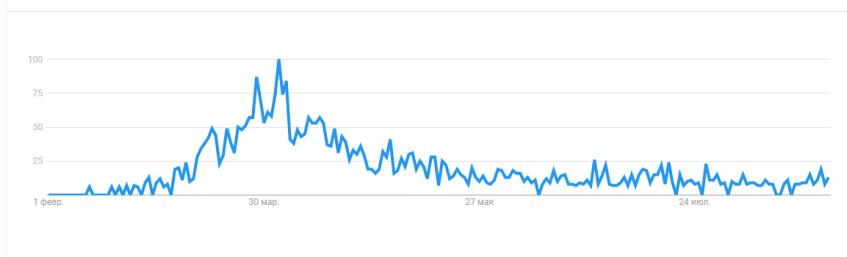


Рис. 2.
**Интенсивность общественного внимания
(динамика популярности запросов) по маркеру
«коронавирус COVID-19»
за период 01.02.2020 – 01.09.2020**

Источник: Google Trends¹.

Взрывное обсуждение темы самоизоляции и максимальное количество запросов в Google пришлось на 31 марта, когда вводились ограничения на передвижения граждан при объявлении нерабочих недель, и на 11 мая, когда в режим ограничений власти стали вносить послабления. Всё больше пользователей начали интересоваться сутью вопроса, предпринятыми мерами, возможностями защиты себя и своих близких от заражения, а также произвели подписку на рассылку новостей в цифровых медиа по теме коронавируса и статистике пандемии.

¹ Google Trends. – Mode of access: <https://trends.google.com/trends/?geo=RU> (accessed: 07.06.2022).

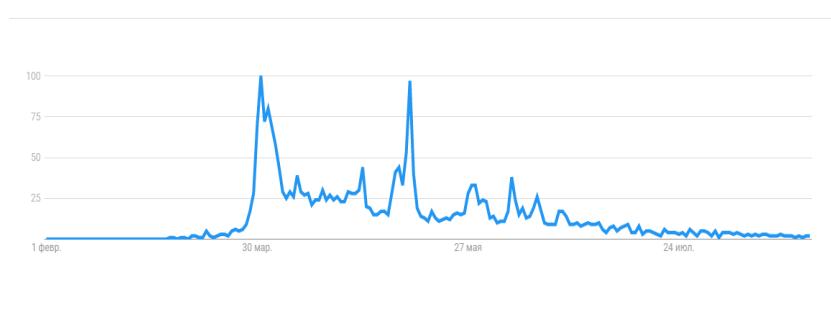


Рис. 3.

**Интенсивность общественного внимания
(динамика популярности запросов) по маркеру
«самоизоляция» за период 01.02.2020 – 01.09.2020**

Источник: Google Trends¹.

По данным поискового портала «Яндекс», интерес пользователей, выражавшийся в доле запросов от общего числа посвященных проблеме коронавируса, достиг пика 29 марта и заметно снизился в первовой декаде апреля. Затем стало происходить порывистое затухание интереса пользователей к теме. А с 19 мая динамика интереса постепенно стала снижаться до значений, близких к нулевым, в конце августа.

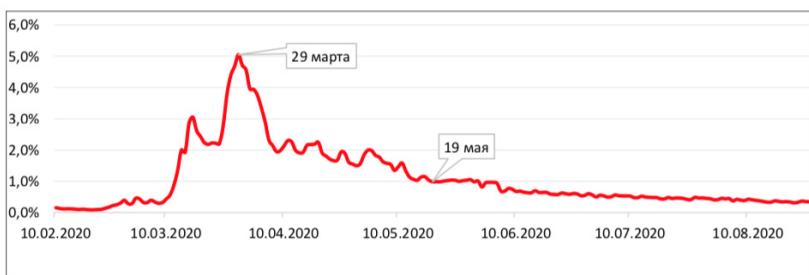


Рис. 4.

Доля запросов, посвященных коронавирусу, от общего числа

Источник: Яндекс. Wordstat¹.

¹ Google Trends. – Mode of access: <https://trends.google.com/trends/?geo=RU> (accessed: 07.06.2022).

В период с 22 апреля по 26 июля активность пользователей площадки «Яндекс. Кью» (сервис, позволяющий пользователям задавать вопросы, отвечать на вопросы других пользователей, а также оставлять комментарии) применительно к теме коронавируса демонстрировала устойчивое снижение как по показателю числа просмотров, так и по показателю числа публикаций. С 27 июня динамика показателей вышла на плато текущей низкой активности пользователей.

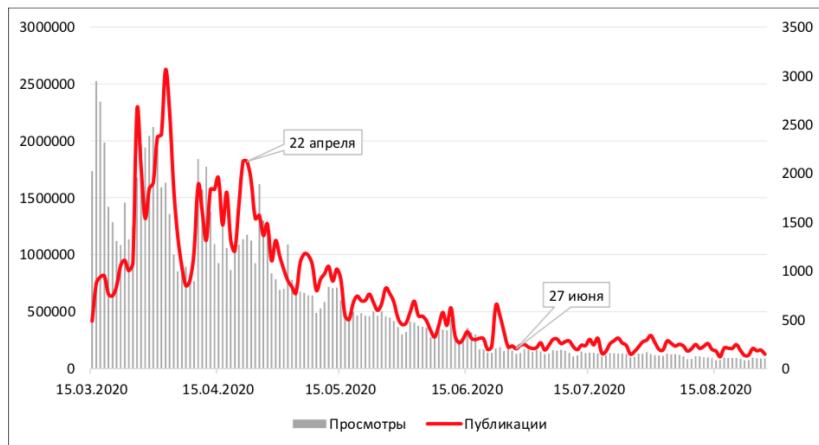


Рис. 5.

Динамика количества просмотров и числа опубликованных материалов, связанных с коронавирусом

Источник: Яндекс. Кью².

Таким образом, киберметрический анализ показал тесную связь между решениями власти по установлению неординарного режима жизнедеятельности граждан в условиях пандемии и общественным вниманием. Чем сильнее решения власти ограничивали привычную жизнь граждан, налагая обязанности и санкции, тем выше был вынуж-

¹ Яндекс. Wordstat. – Режим доступа: <https://wordstat.yandex.ru/> (дата посещения: 07.06.2022).

² Яндекс. Кью. – Режим доступа: <https://yandex.ru/q/> (дата посещения: 07.06.2022).

денный интерес людей к информации о предпринимаемых властями мерах борьбы с коронавирусом. Пики общественного внимания пользователей цифровых коммуникаций пришлись на наиболее «жесткие решения» власти, направленные на преодоление пандемии.

Динамика общественных настроений

Реконструкция хронологии событий и решений власти позволяет соотнести их с отношением общества. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), в середине марта 2020 г. абсолютное большинство (82%, в первой декаде февраля – 68%) российских граждан были весьма хорошо осведомлены о вспышке коронавируса, произошедшей в начале года в Китае. Большинство (56%) граждан были уверены, что власти принимают достаточные меры для предотвращения распространения коронавируса в России. Более половины (61%) граждан были в той или иной степени уверены, что российские медицинские и эпидемиологические службы смогут защитить население от распространения коронавируса в случае реальной угрозы, хотя треть (32%) выражала сомнение. Только десятая часть (10%) граждан считали вероятность заражения скорее высокой, а треть (34%) – скорее низкой. Для сравнения: в феврале высокую вероятность заразиться предполагали лишь немногим меньшее число (8%) граждан, а низкую вероятность – почти половина (42%). При этом большинство (60%) граждан отмечали, что коронавирус представляет большую опасность, чем обычный сезонный грипп, а четверть (26%) – ставили знак равенства. Опасение заболеть самим или близким отмечали абсолютное большинство (70%) граждан, в числе которых значительная часть (18%) выражали крайнюю тревогу.

В конце второй декады марта под влиянием масштабных потоков информации, формирующих «повестку дня», ощущение нависающей угрозы здоровью по сравнению с началом февраля значительно (18%) выросло. Однако квалифицированное большинство (64%) граждан полагали, что от коронавируса можно защититься. Сопоставимая доля (65%) граждан прогнозировали рост числа заболевших коронавирусом в России в ближайшие недели, из них около четверти (22%) ожидали значительного роста количества заболевших, возможность возникновения эпидемии допускали менее трети (30%). В середине

марта более половины (54%) граждан (в первой декаде февраля – 74%) в той или иной степени были убеждены, что эпидемии коронавируса в России не случится. Тогда как доля уверенных в обратном заметно выросла (с 17 до 30%), и малая часть (5%) отмечала, что эпидемия уже началась¹.

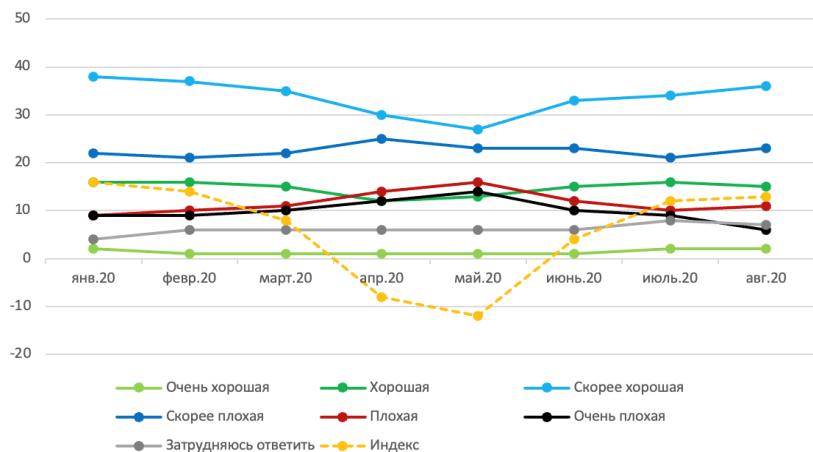


Рис. 6.

Индекс социальных оценок, % («Как вы в целом оцениваете ситуацию, сложившуюся в стране?»)

Источник: ВЦИОМ².

Траектория оценки ситуации в стране отражает динамику общественных настроений на каждом этапе противодействия распространению COVID-19. Усиление информационного потока новостей о вспышках коронавируса в различных странах мира, его характеристики быстрого распространения и высокой летальности нагнетали тревожные настроения российских граждан. В марте относительно устойчивый индекс социальных оценок устремился вниз. В апреле данный индикатор резко ушел в область отрицательных

¹ И снова о коронавирусе: что думают россияне? // ВЦИОМ. – 2020. – 19 марта. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10205> (дата посещения: 10.02.2022).

² Индексы социальных оценок // ВЦИОМ. – Режим доступа: <https://wciom.ru/ratings/indeksy-socialnykh-ocenok> (дата посещения: 07.06.2022).

значений. В мае индекс социальных оценок испытал критическое падение за последние три года мониторинговых наблюдений ВЦИОМ. В средине июня показатель вернулся в положительную область значений, и уже в июле достиг докризисного уровня.

Схожая динамика прослеживается в индексе социальных ожиданий, который обозначает уровень оптимизма в обществе. С начала года уровень оптимизма российских граждан испытал значительные колебания. Доля пессимистов выросла с половины (49%) граждан в конце января до абсолютного большинства (72%) в начале апреля текущего года. Пессимистические настроения несколько снизились к середине июня, но так и не вернулись к прежнему «доковидному» уровню. Такие показатели отражают сохранение тревожных ожиданий в обществе и ухудшение социально-экономического положения граждан.

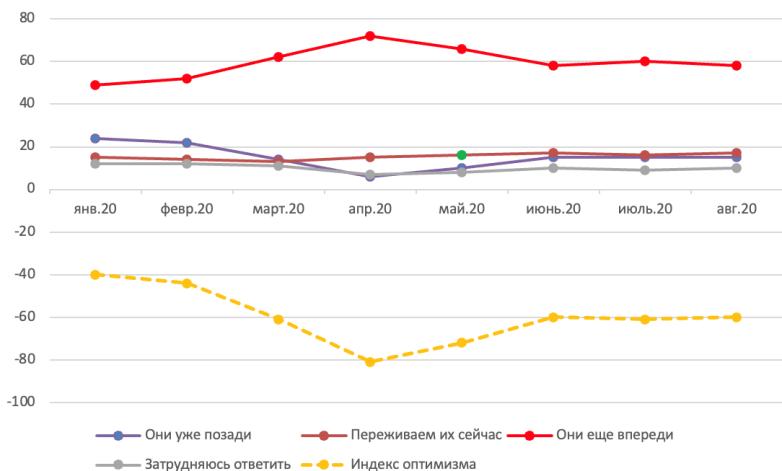


Рис. 7.

Индекс социальных ожиданий, % («Есть разные точки зрения по поводу экономического кризиса в нашей стране. Как вы думаете, мы переживаем сейчас самые тяжелые времена, или они позади, или еще впереди?»)

Источник: ВЦИОМ¹.

¹ Индексы социальных оценок // ВЦИОМ. – Режим доступа: <https://wciom.ru/ratings/indeksy-socialnykh-ocenok> (дата посещения: 07.06.2022).

Превалирующие негативные настроения, особенно в период введения властями экстраординарных мер противодействия распространения коронавирусу, включая обязательную самоизоляцию, ограничение передвижения, прекращение работы предприятий, установление беспрецедентно долгих нерабочих дней, можно объяснить прежде всего резким падением уровня благосостояния граждан. Исследование, проведенное НИУ ВШЭ, зафиксировало резкое снижение уровня доходов граждан в период введения первого локдауна. Треть (32%) населения трудоспособного возраста заявили о значительном сокращении доходов, а четверть (24%) – о полном лишении доходов по причине коронавируса¹. Потеря источников благосостояния для многих граждан создавала ощущение безнадежности и неопределенности в отношении будущего, в целом провоцировала нарастание напряженности в обществе.

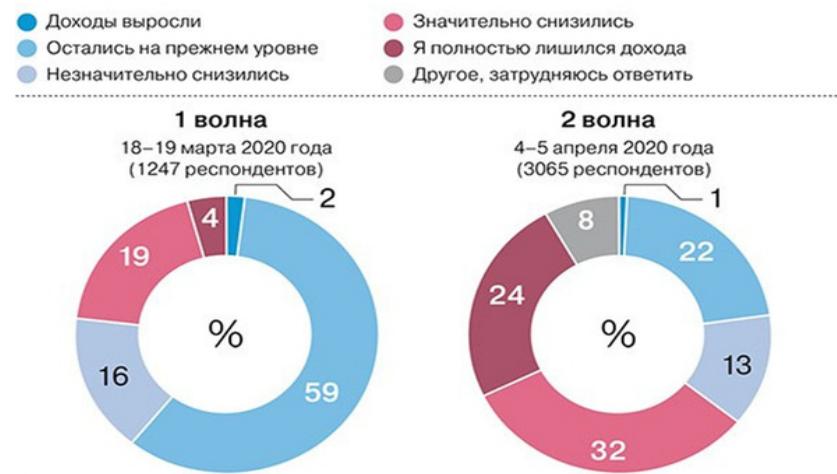


Рис. 8.

Оценка населением своих доходов («Как распространение коронавируса повлияло на ваши доходы?»)

Источник: НИУ ВШЭ².

¹ Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ. – 2020. – 29 мая. – № 3. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/368507661.pdf> (дата посещения: 20.05.2022).

² Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире // Высшая школа экономики. – №3. –

Однако несмотря на растущее недовольство в обществе, социологические опросы показывали лишь незначительные колебания индекса общественного протестного потенциала. Абсолютное большинство граждан сохраняло уверенность, что протестные акции в местах их проживания маловероятны. Очевидно, что виновником ухудшения ситуации в общественном представлении был коронавирус, а предпринимаемые властями меры носили вынужденный и необходимый характер для борьбы с ним. Доминирующие настроения оставались в поле преодоления гражданами лишений и трудностей, вызванных пандемией.

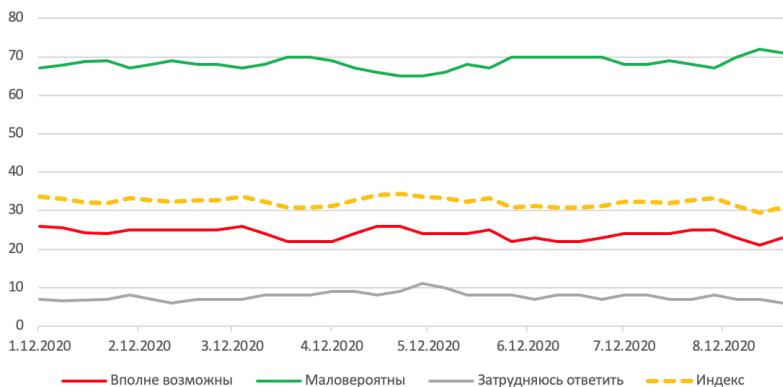


Рис. 9.

Индекс общественного протестного потенциала, % («Как вы думаете, насколько вероятны сейчас в вашем городе / сельском районе массовые акции протеста против падения уровня жизни, несправедливых действий властей, в защиту своих прав и свобод?»)

Источник: ВЦИОМ¹.

Динамика одобрения деятельности центральной власти с начала текущего года лишена срывов. Работу Президента России в

2020. – 29 мая. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/368507661.pdf> (дата посещения: 20.05.2022).

¹ Протестный потенциал // ВЦИОМ. – Режим доступа: <https://wciom.ru/ratings/protestnyi-potencial> (дата посещения: 07.06.2022).

период напряженной борьбы с распространением коронавируса уверенное большинство граждан оценивало положительно. Моменты принятия «ответственных решений» и социальных мер поддержки граждан, продиктованные заботой о людях, только прибавляли В. Путину общественного доверия, подтверждая его статус национального лидера. Правительство России во главе с М. Мишустином также получило устойчиво высокие оценки, более трети граждан на протяжении «ковидного периода» одобряли деятельность органов федеральной исполнительной власти. В целом представленные показатели свидетельствуют о том, что российские граждане оценивали действия государства в противодействии коронавирусу в период первой волны как эффективные, а принимаемые меры и вводимые ограничения – как необходимые.

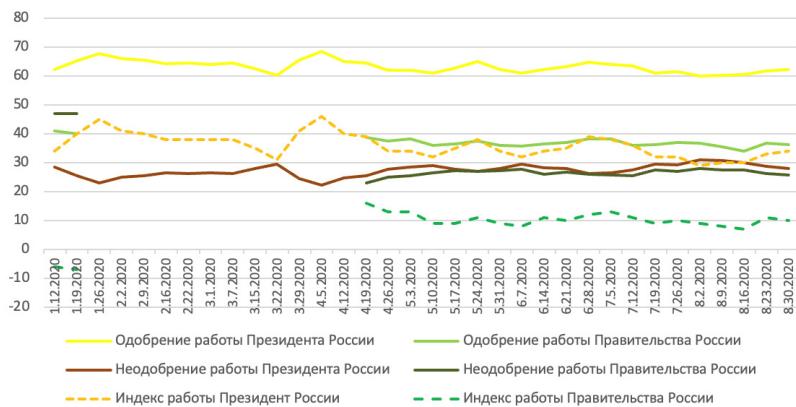


Рис. 10.
Рейтинги одобрения деятельности Президента и Правительства России, % («В целом вы одобряете или не одобряете деятельность...?»)

Источник: ВЦИОМ¹.

¹ Рейтинги доверия политикам, оценки работы президента и правительства // ВЦИОМ. – Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/reitingi-doverija-politikam-ocenki-raboty-prezidenta-i-pravitelstva240921> (дата посещения: 07.06.2022).

Приведенные социологические данные находят подтверждение других источников. По данным Левада-центра^{*}, рейтинг одобрения работы президента России В. Путина оставался высоким на протяжении текущего года, а в августе показатель достиг максимального уровня (66%) за полгода. Рейтинг одобрения деятельности председателя Правительства в августе значительно вырос (на 10%), достигнув наибольшего уровня одобрения (60%) с момента его вступления в должность¹. Динамику роста рейтинга российской власти связывают, прежде всего, с улучшением ситуации с коронавирусом в стране². В целом общественные настроения разворачиваются сторону более позитивного отношения к действительности. Максимальные значения положительных оценок (61%) с февраля текущего года в августе получила текущая экономическая ситуация. Сложившуюся экономическую ситуацию в России в августе негативно охарактеризовал каждый третий (34%), что несколько меньше, чем было в июле (38%), и значительно меньше, чем в мае (43%). Общественные оценки экономического положения в августе вернулись к докризисному уровню, а самооценка материального положения соответствует показателю августа прошлого года. С улучшением экономического состояния произошло повышение уровня оптимизма в отношении будущего. Индекс социальных ожиданий вернулся к прежним показателям «докоронавирусного периода»³.

Заключение

Пандемия коронавируса стала экстраординарным вызовом для стран мира. Власти каждой страны применяли свой набор ог-

^{*} Внесен Минюстом в список ИКО иноагентов.

¹ Одобрение институтов власти // Левада-Центр*. – 2020. – 26 августа. – Режим доступа: <https://www.levada.ru/2020/08/26/odobrenie-institutov-vlasti-25/> (дата посещения: 20.05.2022). *Внесен Минюстом в список ИКО – иноагентов.

² Злобин А. Рейтинг одобрения Путина вырос до максимума за полгода // Forbes. – 2020. – 26 августа. – Режим доступа: <https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/407841-reyting-odobreniya-putina-vyros-do-maksimuma-za-polgoda> (дата посещения: 20.05.2022).

³ Ситуация в стране и в экономике: мониторинг настроений // ВЦИОМ. – 2020. – 11 сентября. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10437> (дата посещения: 20.05.2022).

раничений, который складывался в определенный режим противодействия пандемии. Мягкий режим ограничений, предусматривающий минимум государственного вмешательства, исходил из естественной иммунизации и сознательности граждан. Жесткий режим ограничений, напротив, ориентирован на установление тотального административного контроля и строгого соблюдения карантина. Сравнительные исследования показывают слабую зависимость отношения к действиям власти по преодолению пандемии от политического режима и сильную связь с мерами государственной политики.

Российская государственная политика в период первой волны пандемии в январе – августе 2020 г. отличалась ситуативностью действий, которые укладываются в пять характерных этапов: блокирование внешнего передвижения, дистанцирование массового взаимодействия, введение обязательной самоизоляции, постепенное снятие ограничений, соблюдение эпидемиологических предписаний. Первый этап пандемии ограничил перемещение из-за рубежа лишь немногих российских граждан. Второй этап противодействия уже затронул широкие слои населения, которые были переведены на дистанционную форму работы и обучения, не могли участвовать в массовых мероприятиях, а нарушение установленных эпидемиологических правил грозило им наложением уже-сточаемого административного и уголовного наказаний. Третий этап носил беспрецедентный характер по предпринимаемым властью чрезвычайным мерам ограничения привычной жизнедеятельности граждан, предусматривая предписание соблюдения самоизоляции для избегания социальных контактов. Четвертый этап стал переходным от строгих к мягким ограничениям граждан под влиянием нарастающих экономических проблем и социального недовольства граждан. Пятый этап обозначил возвращение граждан к привычному образу жизни и надежду на всеобщую вакцинацию.

Киберметрический анализ реакции российских граждан на предпринимаемые властью меры по противодействию пандемии коронавируса выявил всплески интереса в дни обнародования наиболее жестких и неординарных решений власти, в ряду которых – введение режимов рекомендуемой и обязательной самоизоляции, «длинных выходных» и цифровых пропусков, ограничение передвижения. По мере снижения опасности распространения пандемии и снятия вынужденных ограничений общественный ин-

терес к проблеме пандемии стремился к затуханию. В цифровой среде прослеживается четкая привязка информационных всплесков интереса пользователей к чрезвычайным решениям власти по противодействию коронавирусу.

Социологические исследования динамики общественного мнения в отношении действий власти по преодолению пандемии показывают высокий уровень доверия и надежды на протяжении всей первой волны. При этом по мере расширения масштабов пандемии и усиления жесткости принимаемых властью мер наблюдалось резкое снижение уровня социального оптимизма и ухудшение социального самочувствия, что вынуждало переходить к смягчению режима введенных ограничений. По завершении первой волны коронавируса пессимистические настроения спали, но не вернулись к «доковидному» уровню, отражая накопление тревожных ожиданий в обществе и существенное ухудшение благосостояния российских граждан. Однако такие общественные настроения вызвали только слабые колебания индекса общественного протестного потенциала, так как доминирующим фактором было преодоление нарастающих социальных проблем по объективной причине угрозы мировой пандемии.

R.V. Parma*

**The impact of the state policy of restrictions during the «first wave»
of the covid-19 pandemic on public moods of Russian citizens¹**

Abstract. The article discusses the attitude of citizens to the regime of restrictions to overcome the COVID-19 pandemic. In a review of current research, the pandemic is a factor of uncertainty that creates anxiety in society. In turn, the restrictions imposed by the authorities to overcome the pandemic are causing public tension. Under the influence of epidemiological and administrative factors, society is plunging into a state of stress and fragmentation, which accelerates the reorganization of the existing order. The focus of the study is the dynamics of the attitude of Russian citizens to the COVID-19 pandemic and the state policy to overcome it. Based on comparative socio-logical data from several countries, using the example of the challenge of the spread of coronavirus in Russia, the dynamics of changes in public sentiment and the reaction of

* **Parma Roman**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), e-mail: ryparma@mail.ru

¹ The study was carried out with the financial support of the RFBR and EISR within the framework of the scientific project No. 21-011-33041.

citizens to the measures taken by the authorities are being studied. To determine the dynamics of public opinion, a combination of methods of event analysis of government actions, social media analysis of information messages and content analysis of sociological studies of public opinion is used. The event analysis covers the extreme period of the “first wave” of the spread of coronavirus, within which five stages of the introduction of regime restrictions by the federal authorities have been identified. Social media analysis has revealed a strong dependence of public attention to the pandemic on the “rigidity” of decisions taken by the authorities. The monitoring data of sociological studies revealed a sharp deterioration in social well-being and a decrease in the optimism of citizens during the introduction of strict restrictions that break the habitual way of life and the level of well-being. At the same time, the level of trust in the country's leadership remained stable, and the measures taken by the authorities were perceived as forced.

Keywords: coronavirus pandemic; public policy; restricted regime; public opinion; protest sentiment.

For citation: Parma R.V. The impact of the state policy of restrictions during the “first wave” of the covid-19 pandemic on public moods of Russian citizens. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 203–231. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.10>

References

Banerjee D., Rao T., Kallivayalil R., Afzal J. Revisiting ‘The Plague’ by Camus: shaping the ‘social absurdity’ of the COVID-19 pandemic. *Asian journal of psychiatry*. 2020, Vol. 54, N 102291. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102291>

Batanina E.A., Brodovskaya E.V., Dombrovskaya A.Y., Parma R.V. Social and political effects of the covid-19 pandemic in Russia: results of a study within the framework of the "World internet project – 2021". *News of the Tula state university. Sciences of Earth*. 2021, N 4, P. 3–13. DOI: <https://doi.org/10.46689/2218-5194-2021-4-1-3-13> (In Russ.)

Bethke F., Wolff J. COVID-19 and shrinking civic spaces: patterns and consequences. *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*. 2020, N 9, P. 363–374. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42597-020-00038-w>

Blumler J., Coleman S. After the crisis, a «new normal» for democratic citizenship? *Javnost – The public*. 2021, N 28:1, P. 3–19. DOI: <https://doi.org/10.1080/13183222.2021.1883884>

Borbáth E., Hunger S., Hutter S., Oana I.-E. Civic and political engagement during the multifaceted COVID-19 crisis. *Swiss political science review*. 2021, N 27, P. 311–324. DOI: <https://doi.org/10.1111/spsr.12446>

Brooks S., Webster R., Smith L., Woodland L., Wessely S., Greenberg N., Rubin G. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The lancet*. 2020, Vol. 395, N 10227, P. 912–920. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8)

Feroze N. Forecasting the patterns of COVID-19 and causal impacts of lockdown in top five affected countries using Bayesian structural time series models. *Chaos, solitons & fractals*. 2020, Vol. 140, N 110196. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.chaos.2020.110196>

Flew T. The global trust deficit disorder: a communications perspective on trust in the time of global pandemics. *Journal of communication*. 2021, Vol. 71, N 2, P. 163–186. DOI: <https://doi.org/10.1093/joc/jqab006>

Gorshkov M.K., Tyurina I.O. The state and dynamics of the Russian mass consciousness and behavioral practices under the covid-19 pandemic. *RUDN journal of sociology*. 2021, Vol. 21, N 4, P. 739–754. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2021-21-4-739-754> (In Russ.)

Kuzina N.V. Information security in the context of pandemic: consequences for the individual and state. *Galactica media: journal of media studies*. 2020, Vol. 3, N 1, P. 146–189. DOI: <https://doi.org/10.46539/gmd.v3i1.119> (In Russ.)

Pankratov S.A., Morozov S.I. “Distant” communication: transformation of interaction between Russian society and authorities in the era of the global pandemic. *Science journal of Volgograd state university. History. Area studies. International relations*. 2021, Vol. 26, N 3, P. 172–181. DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.15> (In Russ.)

Rajkumar R. COVID-19 and mental health: a review of the existing literature. *Asian journal of psychiatry*. 2020, Vol. 52, N 102066. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102066>

Roy D., Sinha K. Cognitive biases operating behind the rejection of government safety advisories during COVID19 pandemic. *Asian journal of psychiatry*. 2020, Vol. 51, N 102048. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102048>

Sahoo S., Padhy S., Mehra A., Grover S. Demystifying the myths about COVID-19 infection and its societal importance. *Asian journal of psychiatry*. 2020, Vol. 54, N 102244. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102244>

Tandon R. COVID-19 and mental health: preserving humanity, maintaining sanity, and promoting health. *Asian journal of psychiatry*. 2020, Vol. 51, N 102256. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102256>

Waeterloo C., De Meulenaere J., Walrave M., Ponnet K. Tackling COVID-19 from below: civic participation among online neighbourhood network users during the COVID-19 pandemic. *Online information review*. 2021, Vol. 45, N 4, P. 777–794. DOI: <https://doi.org/10.1108/OIR-08-2020-0379>

Литература на русском языке

Батанина И.А., Бродовская Е.В., Домбровская А.Ю., Парма Р.В. Социальные и политические эффекты пандемии COVID-19 в России: результаты исследования в рамках «мирового интернет-проекта – 2021» // Известия Тульского государственного университета. Науки о Земле. – 2021. – № 4. – С. 3–13. – DOI: <https://doi.org/10.46689/2218-5194-2021-4-1-3-13>

Горшков М.К., Тюрина И.О. Состояние и динамика массового сознания и поведенческих практик россиян в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. – 2021. – Т. 21. – № 4. – С. 739–754. – DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2021-21-4-739-754>

Кузина Н.В. Психика и информационная безопасность в условиях пандемии: последствия для личности и государства // Galactica Media: Journal of Media Studies. – 2020. – Т. 3. – № 1. – С. 146–189. – DOI: <https://doi.org/10.46539/gmd.v3i1.119>

Панкратов С.А., Морозов С.И. «Дистант» коммуникации: трансформация взаимодействия российского общества и власти в эпоху глобальной пандемии // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26. – № 3. – С. 172–181. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.15>

ПРИЛОЖЕНИЕ¹

¹ Результаты комплексного исследования Ивент-анализ противодействия пандемии // Harvard Dataverse. – Ver. 1. – DOI: <https://doi.org/10.7910/DVN/VHI8KK>

К.О. ТЕЛИН*

КРИЗИС КАК ПОТРЕБНОСТЬ: ВСТРОЕННЫЕ ПАРАДОКСЫ РОССИЙСКОГО ОФИЦИАЛЬНОГО ДИСКУРСА

Аннотация. Данная статья посвящена проблеме использования в российском официальном дискурсе двух лексем, имеющих большое значение для формирования у российских граждан определенного отношения к органам государственной власти и даже к российской власти как таковой. Это лексемы «кризис» и «стабильность», регулярно употребляющиеся в пределах официального дискурса; за прошедшие десятилетия обращения к ним обе лексемы так и не обрели четкого содержания, но положили начало продолжающемуся воспроизведству специальных речевых актов (speech acts). Репрезентация «кризиса» и «стабильности» в таких речевых актах (определеняемых в статье, в соответствии с классификацией Дж. Сёрла, как «репрезентативы», «комиссивы» и «экспрессивы») позволяет без уточнения смысла самих лексем манипулировать общественным мнением и поддерживать желаемый образ власти.

По мнению автора, сохраняющееся обращение официального дискурса к лексемам «кризиса» и «стабильности», несмотря на накопившиеся противоречия и даже откровенные анекдоты в плане разнонаправленных высказываний одного и того же оратора, позволяет, с одной стороны, объяснять провалы государственной политики внешними обстоятельствами (описываемыми «кризисными» речевыми актами), а с другой – продолжать курс на деполитизацию российского общества, связанный с тем, что граждане страны ассоциируют «стабильность» с «порядком», «покоем» и отсутствием изменений. Таким образом, «стабильность», представляемая как важнейшее достижение существующей власти, превращается в своеобразный призыв к гражданам не препятствовать воспроизведству текущего

* Телин Кирилл Олегович, доцент кафедры государственной политики факультета политологии, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: kirill.telin@gmail.com

политического режима и предпочитать его демократическим лозунгам оппозиционных деятелей.

Ключевые слова: стабильность; кризис; дискурс; российская политика; государственное управление; теория речевых актов.

Для цитирования: Телин К.О. Кризис как потребность: встроенные парадоксы российского официального дискурса // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 232–255. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.11>

Несмотря на многолетний опыт «строительства стабильности», которая на протяжении всей истории России остается одной из самых востребованных российскими политиками лексем, отечественную публичную сферу невозможно представить без ее своеобразной противоположности – «кризиса». Выдающееся многообразие, десятилетиями присутствующее в словоупотреблении обоих понятий, нисколько не сдерживает современных акторов от усугубления подобного «коммуникативного бесчинства». К обсуждению «кризиса девяностых» в 2000-е годы без разъяснения присоединились нарративы «глобального финансового кризиса», «демографического кризиса» и «кризиса мировой политики»; к «стабильности общества» оказались добавлены «стабильное политическое развитие», «стабильное решение собственных задач», «стабильный конституционный каркас» и даже «стабильность на планете». Трудно вспомнить, в обсуждении какой сферы общественной жизни «кризис» и «стабильность» не сталкивались бы, как добрые соседи по коммунальной квартире.

Важнейший момент, обуславливающий актуальность исследования того, как используются в российском официальном дискурсе и «кризис», и «стабильность», заключается в том, что оба понятия так и не обрели конкретного содержания – что, однако, не отменило их востребованности и использования в прагматических целях. *Ни в одном документе* российского стратегического планирования, ни в одном правовом акте федерального уровня невозможно найти ни определения «кризиса» или «стабильности», ни критерии оценки, которые позволяли бы делать вывод о первом или второй. При этом, повторим, сами лексемы регулярно используются, предлагая гражданам России экспериментальное и проникнутое

¹ В области социальных наук «политический кризис» и «политическая стабильность» действительно, как правило, противопоставляются.

произволом «поле чудес» речевых актов, связанных то с декларированием «стабильности», то с экспрессивным о[б]суждением «кризиса». Безусловно, сложно и даже некорректно ждать от политиков академического языка; тем не менее намеренное уклонение от определения ключевых элементов собственного дискурса вызывает определенную тревогу.

Ключевой целью данной статьи является репрезентация того, как в российском официальном дискурсе используются лексемы «кризис» и «стабильность» с позиций лингвистической прагматики [Austin, 1962; Searle, 1975] и смежных концепций [Alba-Juez, 2016], акцентирующих внимание на том, какие цели могут стоять за обращением политических акторов к тому или иному нарративу. В силу последнего, из упомянутых терминов данная статья методологически близка, к сожалению, малоизвестным в России взглядам К. Хэя [Hay, 1995] и Б. Джессопа [Jessop, 2012], рассматривающих «кризис» именно как конструируемый нарратив (crisis-as-narrative view), способный выполнять вполне конкретные функции в рамках государственного управления, политических кампаний и проектов. В определении дискурса мы руководствуемся формулировкой Р. Водак, в рамках которой дискурс определяется как «совокупность связанных между собой лингвистических актов, формирующих и воспроизводящих смыслы, присваиваемые социальным явлениям и объектам в пределах определенной социальной сферы» [Wodak, 2001]; специфика же «официального дискурса» заключается в принадлежности как социальной сферы, так и совокупности лингвистических актов к публичной стороне деятельности органов государственной власти и высказываниям лиц, занимающих государственные должности.

Мы полагаем, что сложившееся использование лексем «кризис» и «стабильность» в российском официальном дискурсе раскрывается следующими последовательными тезисами:

– во-первых, «кризис» и «стабильность» по-прежнему вос требованы российскими политиками и государственными деятелями; при этом содержание и смысл этих лексем за десятилетия использования не стали яснее, а противоречия такого «биполярного» словоупотребления продолжают накапливаться;

– во-вторых, упомянутые противоречия превращают соседство «кризиса» и «стабильности» в своеобразный парадоксальный мезальянс: внутри официального дискурса одновременно существ

вуют характеристики российской ситуации, и как проблемной и «кризисной», и как устойчивой и «стабильной»;

– в-третьих, обращение и к «кризису», и к «стабильности», несмотря на всю смысловую неопределенность, связано с попыткой достижения вполне конкретных прагматичных целей: снижения социальной напряженности в случае «стабильности» и универсального «оправдания» собственной деятельности в случае «кризиса»;

– в-четвертых, при всей неопределенности «стабильности», последняя в официальном дискурсе представляется как результат деятельности органов государственной власти, а «кризисные» явления в России описываются как экстернальные, вызванные внешними факторами или неблагоприятным стечением обстоятельств.

«Пустое означающее»

В ряде предыдущих публикаций [Телин, 2018] мы уже отмечали характерный факт, связанный с использованием в России лексем «кризис» и «стабильность», – и в официальных заявлениях, и в академическом сообществе обращение к этим понятиям является чрезвычайно вольным, расплывчатым и произвольным. Кажется, что ни российские политики, ни большинство ученых, обращающихся к упомянутым лексемам, попросту не считают необходимым даже однократно определить «кризис» и «стабильность» и раскрывать собственное их понимание.

В таких условиях неудивительно, что обсуждение кризиса, во-первых, так или иначе встречается практически в любом отчете Правительства РФ о собственной работе или Послании Президента России Федеральному собранию РФ, а во-вторых, характеризуется то триумфальным провозглашением выхода из «кризиса», то констатацией повторного погружения в него. Оба состояния, впрочем, оказываются едва ли предсказуемыми.

Показательно, что в правительстенном Отчете-2009 предшествующий 2008 год был назван «докризисным»¹, – хотя в

¹ Председатель Правительства В.В. Путин представил в Государственной Думе очередной ежегодный отчет о деятельности Правительства России // Прави-

2011 г. эта оценка принципиально поменяется, а «докризисным» назовут уже 2007 г.¹ Отчет-2011 впервые называет проблемы российской экономики «кризисом 2008–2010 гг.»², но уже в Отчете-2015 2010 г. называется «посткризисным» (притом что и в 2011 г. предлагается кризис «преодолеть»)³. Таким образом, Правительство будто бы подтверждает фразу о том, что «Россия – страна с неизвестным прошлым», где не только трудно сказать, что такое «кризис», но и когда он, вообще говоря, был.

Много лет спустя, в июне 2017 г., в ходе «Прямой линии» В.В. Путин укажет, что экономический «кризис преодолен»⁴, но при этом только предстоит «двигаться к тому, чтобы люди реально почувствовали изменения к лучшему». При этом полученные в то же время социологические данные агентства Nielsen засвидетельствуют, что «во II квартале 2017 года 77% российских потребителей выразили согласие с тем, что экономика страны находится в кризисе»⁵; схожую статистику демонстрировали исследования ВЦИОМ⁶ и ФОМ⁷. В мае 2019 г. Д.А. Медведев заявил, что слово

тельство РФ. – 2010. – 20 апреля. – Режим доступа: <http://archive.government.ru/docs/10291/> (дата посещения: 22.05.2022).

¹ Владимир Путин: Кризис отступал по всем фронтам // Российская газета. – 2011. – 15 декабря. – Режим доступа: <https://rg.ru/2011/04/20/putin-site.html> (дата посещения: 22.05.2022).

² Стенограмма отчета Владимира Путина в Госдуме // Российская газета. – 2012. – 11 апреля. – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/04/11/putin-duma.html> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Отчет Правительства о результатах работы в 2015 году // Правительство РФ. – 2016. – 19 апреля. – Режим доступа: <http://government.ru/news/22717/> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Прямая линия с Владимиром Путиным // Президент России. – 2017. – 15 июня. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/54790> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Первые признаки восстановления уверенности российских потребителей // Nielsen. – 2017. – 17 августа. – Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20210421140437/https://www.nielsen.com/ru/ru/insights/article/2017/q2-2017-russian-consumer-confidence-index/> (дата посещения: 24.05.2022).

⁶ Сдерживающие факторы бизнеса и возможности экономического роста // ВЦИОМ. – 2018. – 22 мая. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9108> (дата посещения: 22.05.2022).

⁷ Экономический кризис: мониторинг // ФОМ. – 2019. – 17 сентября. – Режим доступа: <https://fom.ru/Ekonomika/14257> (дата посещения: 22.05.2022).

«кризис» «исчезло из актуальной экономической лексики»¹, – но менее чем через месяц Президент РФ В.В. Путин в ходе пленарного заседания Петербургского международного экономического форума заявил, что «кризис носит всеобъемлющий характер. Проблемы здесь накапливаются и множатся все последние десятилетия»². Исследования российских социологических центров вновь не показали принципиального изменения в отношении жителей страны к теме кризиса.

В академической сфере ситуация не менее тревожна. Даже в работах ведущих российских исследователей легко обнаружить отсутствие ссылок на ведущие зарубежные концепции кризиса или вообще иностранные исследования как таковые [Пушкарева, 2016], отсутствие основных определений [Политический кризис в России ..., 2012] или откровенную вульгаризацию обсуждения («чтобы устраниТЬ причину кризиса, нужно приложить волю и умения для этого») [Лобанов, 2013]. Те же досадные пробелы и недостатки встречаются в работах, посвященных политической стабильности, – одни авторы в рамках финансируемых государственными фондами исследований «определяют» ее как «универсальную обобщенную характеристику, позволяющую показать существенные параметры общества в конкретный период его развития» [Бондаренко, Ефанова, 2012], другие же превращают научные работы в ангажированные панегирики с выражениями наподобие «стабильность (...) как ключевое достижение В. Путина на посту Президента РФ» [Кандыба, 2019]. В современных социальных науках тем не менее существуют вполне проработанные концепции как «кризиса», так и «стабильности». В первом сегменте мы можем выделить Г. Алмонда, Р. Мундта и С. Флэнагана [Almond et al., 1973], исторических институционалистов [Collier, Collier, 1991; Pierson, 2000], разработки Р. Козеллека [Koselleck, 1988; Koselleck, 2002] и некоторые другие теории [Zimmermann, 1983; Rosenthal et al., 1989; 2001]. В отношении «стабильности» ключевыми являются разработки К. Даудинга и Р. Кимбера

¹ Медведев: слово «кризис» исчезло из актуальной экономической лексики // РИА Новости. – 2019. – 23 мая. – Режим доступа: <https://ria.ru/20190523/1554841997.html> (дата посещения: 22.05.2022).

² Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума // Президент России. – 2019. – 7 июня. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/60707> (дата посещения: 22.05.2022).

[Dowding, Kimber, 1983] или Г. Экстайна и Т. Гарра [Eckstein, Gurr, 1975]; из российских авторов – А.А. Макарычева [Макарычев, 1998], Р.Ф. Туровского [Туровский, 2006] и А.С. Ахременко [Ахременко, 2009]. В целом эти работы представляют кризис как состояние, при котором система не способна адекватно реагировать на угрозы ее существованию из-за распада институтов или неуправляемой и скоротечной трансформации структурных связей, а стабильность – как динамическую способность системы в рамках имеющихся устойчивых институтов инициировать и эффективно реализовывать действия, необходимые для ее адаптивных изменений.

В рамках данной статьи мы хотели бы подчеркнуть особое значение других концепций для понимания сложившегося в российском официальном дискурсе положения «кризиса» и «стабильности». Это, во-первых, работы К. Хэя о кризисе как нарративе (crisis-as-narrative view), представляющие «кризис» как «решительное вмешательство в процесс институциональных изменений» [Hay, 1999, р. 320], основанное на субъективной интерпретации некоего положения как требующего такого вмешательства, и, во-вторых, работы Б. Джессопа, также описывающего кризис как трансформирующий и правдоподобный нарратив [Jessop, 2012], связанный с оспариванием существующего порядка, доминирующих взглядов и того, какие действия могут быть предприняты для преодоления декларируемого «кризиса». Именно эти концепции могут как показать, что использование обеих лексем как и их неопределенность прагматически обусловлено, так и проиллюстрировать, как именно это использование происходит внутри официального дискурса.

Оптика специализированного нарратива, примененная к рассматриваемым лексемам, позволяет не только констатировать, что «кризис» и «стабильность» являются «пустыми означающими» (empty signifier), превращающими официальный политический дискурс в пространство манипуляций и языковых игр, но и указать на то, что сохраняющееся обращение к ним связано с вполне прагматичными целями. Используя теорию речевых актов, реализацию этих целей можно представить как связанную с «иллокутивным» и «периллокутивным» аспектами высказываний: первый из них связан с прагматическим намерением произнесения определенного высказывания, второй – с

«воздействием речи на мысли и чувства аудитории и посредством этого воздействие на дела и поступки людей» [Кобозева, 1986].

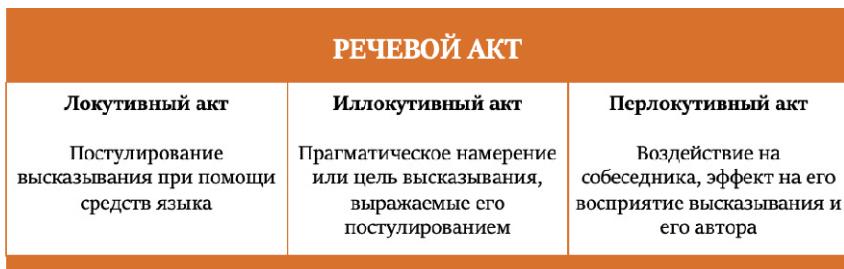


Рис.
Схема речевого акта

Усмирять и взбадривать

Иллокутивное и перлокутивное значение речевых актов российских политиков, включающих в себя лексемы «кризиса» и «стабильности», может быть представлено следующим образом.

«Кризис» в официальном дискурсе все чаще используется в рамках иллокуций комиссива и экспрессива – в первом случае намерением становится возложение на самого говорящего «обязательства совершить некоторое будущее действие или следовать определенной линии поведения» [Демьянков, 1986], во втором – выражение некоего психологического или эмоционального состояния (сожаления, озлобленности и пр.). Перлокутивным итогом таких речевых актов становится, так или иначе, воздействие на эмоциональное состояние слушателей / зрителей – чувство надежды и оптимистичных ожиданий в случае комиссива, чувство сопереживания и даже соболезнования в случае экспрессива.

Таблица 1

Примеры «кризисных комиссивов»

	Иллоктивный акт	Перлоктивный акт
<i>Конечно же, мы и дальше будем применять точечные антикризисные меры.¹</i>	Подчеркивание твердости проводимого курса, обещание бороться с «кризисом»	Формирование уверенности и оптимизма
<i>Мы не просто будем бороться с кризисом, а продолжим решение долгосрочных задач, что мы должны одолеть кризис через развитие²</i>	Подчеркивание решимости и твердости, решительного ответа «кризису»	Формирование уверенности и оптимизма

Таблица 2

Примеры «кризисных экспрессивов»

	Иллоктивный акт	Перлоктивный акт
<i>Наша страна достойно выдержала экзамен кризиса³</i>	Подчеркивание успехов и поздравление с «успешной аттестацией» по итогам кризиса	Формирование чувства гордости и триумфа
<i>Конечно, из-за кризиса мы были вынуждены скорректировать часть наших перспективных планов⁴</i>	Подчеркивание сожаления и вынужденного характера решений	Формирование чувства сопреживания и сочувствия

Характерной деталью становится то, что использование «кризиса» в большинстве случаев выдает в спикере внешний локус контроля: ответственность за кризис не возлагается на кого-то внутри политической системы, а связывается либо напрямую с

¹ Председатель Правительства В.В. Путин представил в Государственной Думе очередной ежегодный отчет о деятельности Правительства России // Правительство РФ. – 2010. – 20 апреля. – Режим доступа: <http://archive.government.ru/docs/10291/> (дата посещения: 22.05.2022).

² Стенограмма отчета Владимира Путина в Госдуме // Российская газета. – 2012. – 11 апреля. – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/04/11/putin-duma.html> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2011 год // Президент России. – 2011. – 22 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2011 год // Президент России. – 2011. – 22 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088> (дата посещения: 22.05.2022).

внешними факторами, либо с «наследием прошлого» (опять-таки внешней, по отношению к говорящему, силой), либо с общими проблемами на абстрактном уровне. «Кризис пришел к нам извне», – говорит в 2011 г. В.В. Путин¹; «в 2008 году, когда мы столкнулись с известными событиями кризисного явления в мировой экономике и который пришел извне, в том числе к нам», – повторит он идентичную формулировку в 2018 г.² Можно, конечно, утверждать, что контекст международных экономических шоков не мог сопровождаться иной риторикой. Это, однако, не объясняет как минимум трех нюансов: во-первых, описанной выше произвольности в представлении кризиса, во-вторых, расхождения в частотности соответствующего словоупотребления у Президента и Правительства РФ и, в-третьих, необъяснимого рассмотрения кризисных явлений в отрыве от структурных реформ в экономике или самостоятельно инициированных «поворотов» во внешней политике. «Глобальный процесс», «внешние шоки», «неблагоприятные условия», «риски Интернета» – объяснениями кризисов по-прежнему становятся именно экзогенные обстоятельства. В том случае, если они объясняются не конъюнктурой мировой экономики и не поисками «зарубежных партнеров», а «экономическими проблемами, накопленными в предыдущие десятилетия, десятилетия стагнации и кризисов»³, ответственность и причина кризиса также обнаруживается не в недостаточной эффективности управления, а в условном «внешнем прошлом», тяжелом наследии минувшего режима (чаще всего 1990-х годов). Даже когда Д.А. Медведев пишет о том, что Россия столкнулась «с переплетением нескольких кризисов внешнего и внутреннего происхождения»⁴, последние раскрываются через размытые формулировки

¹ Владимир Путин: Кризис отступал по всем фронтам // Российская газета. – 2011. – 15 декабря. – Режим доступа: <https://tg.ru/2011/04/20/putin-site.html> (дата посещения: 22.05.2022).

² Прямая линия с Владимиром Путиным // Президент России. – 2018. – 7 июня. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/57692> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2002 год // Президент России. – 2002. – 18 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567> (дата посещения: 22.05.2022)

⁴ Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 5–30.

«собственно геополитических и структурных факторов» и «исчертания модели экономического роста 2000-х годов». При этом в 1990-е годы Б.Н. Ельцин, признавая, что «основные причины кризиса российской экономики – внутренние», продолжал это конструкциями вроде «...мы не смогли...», «совместная вина всех ветвей власти – и Президента, и Правительства, и Государственной Думы», «на этом перечень наших ошибок и “искривлений” не заканчивается»¹. Ни в одном из Посланий после 2000 г. такие высказывания не встречаются – проблемы объясняются тем, что «система защищает свои права»², «старые методы и подходы (...) не работают»³, «очень коррумпированная сфера потому что»⁴.

Показательно и то, как в течение своих президентских каденций избегает публичного обращения к «кризису» В.В. Путин. Если рост упоминания лексемы в рамках первого Послания Д.А. Медведева (в нем «кризис» встретится 17 раз – больше, чем за все предшествующие годы президентства Путина *вместе взятые*) еще можно объяснить ссылкой на беспрецедентное ухудшение показателей мировой экономики, то никакая статистика не может объяснить десятикратное падение частотности в 2000 г. по сравнению с 1999-м (4 к 45), продолжение этого тренда в 2001-м (1 к 4 соответственно) или игнорирование темы «кризиса» после событий 2014 г., повлекших за собой обвал национальной валюты, стагнацию, сокращение платежеспособного спроса и доходов населения. Сокращение упоминания «кризиса» в выступлениях главы государства выполняет очевидную прагматическую функцию – сложные темы начинают камуфлироваться другими выражениями, а о «кризисе» предлагается забывать или умалчивать. Вместо него

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 1999 год // Президент России. – 1999. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/22400/page/2> (дата посещения: 22.05.2022).

² Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2001 год // Президент России. – 2001. – 3 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2004 год // Президент России. – 2004. – 26 мая. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22494> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2013 год // Президент России. – 2013. – 12 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата посещения: 22.05.2022).

легитимация проводимых реформ и изменений принимает форму «наведения порядка» («обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка», «нам давно пора навести порядок»)¹ или «преодоления сложностей» («Ситуация действительно сложная, но (...) не критичная»)².

Именно в таком контексте важно перейти к анализу использования «стабильности» в официальном дискурсе. Уже 1997 г. был назван Б.Н. Ельциным «годом политической стабилизации»³; в 2001 г. В.В. Путин предупредит, что «нынешняя политическая стабильность» еще не обернулась экономическим процветанием⁴. В 2002 г. было объявлено, что деловой климат в стране улучшается «на фоне укрепления политической стабильности»⁵, а в 2004 г. Россия и вовсе «впервые за долгий период стала политически и экономически стабильной страной» [Послание ..., 2004]. За все время своего президентства В.В. Путин лишь однажды, в 2011 г., использует лексему «кризис» чаще, чем «стабильность»; в основном он будет обращаться к «стабильности» кратно – и даже на порядок чаще. При этом провозглашенная достигнутой стабильность будет причудливым образом соседствовать с подчеркиванием того, что «теперь мы вместе должны решить самые насущные для граждан страны проблемы»⁶, «проблемы (...) не решаются долж-

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2001 год // Президент России. – 2001. – 3 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата посещения: 22.05.2022).

² Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2015 год // Президент России. – 2015. – 3 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 1998 год // Викитека. – 1998. – 17 февраля. – Режим доступа: [https://ru.wikisource.org/wiki/Послание_Президента_Федеральному_Собранию_\(1998\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Послание_Президента_Федеральному_Собранию_(1998)) (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2001 год // Президент России. – 2001. – 3 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2002 год // Президент России. – 2002. – 18 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567> (дата посещения: 22.05.2022).

⁶ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2004 год // Президент России. – 2004. – 26 мая. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22494> (дата посещения: 22.05.2022).

ным образом»¹, «стабилизация не означает автоматического перехода к устойчивому подъему», да и вообще «трудностей и проблем (...) хватает»². Крайне редко в Послании Федеральному Собранию разрывалось соседство «кризиса» и «стабильности»³ – куда чаще они описывали состояние одного и того же объекта, в результате чего «макроэкономическая стабильность» соседствовала с «ростом бедности» и «отсутствием трудовых ресурсов».

В 2011 г. В.В. Путин даст специфическое «определение» стабильности, отражающее некоторые особенности использования этой лексемы в официальном дискурсе. «Стабильность – это не стояние на месте, не топтание на месте, стабильность – это стабильное развитие, вот что такое в моем понимании стабильность»⁴, – скажет Председатель Правительства РФ; кроме очевидного порочного круга в самой дефиниции («стабильность – это стабильное развитие»), заслуживает внимания парадоксальное расхождение цитаты с другими высказываниями самого политика. Уже в 2012 г. Путин скажет: «обязательное, я хочу это подчеркнуть, я хочу, чтобы это все услышали, непременное условие развития – это стабильность»⁵, а в 2020 г. еще раз поменяет элементы местами, обозначив, что «стабильность, безопасность, благополучие и достойную жизнь людей мы можем обеспечить только через развитие»⁶.

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2006 год // Президент России. – 2006. – 10 мая. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23577> (дата посещения: 22.05.2022).

² Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2016 год // Президент России. – 2016. – 1 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата посещения: 22.05.2022).

³ То есть практически в каждом Послании Президента каждая из этих лексем использовалась хотя бы раз.

⁴ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение» // Российская газета. – 2011. – 15 декабря. – Режим доступа: <https://rg.ru/2011/12/15/stenogramma.html> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Пресс-конференция В.В. Путина // Президент России. – 2012. – 20 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/17173> (дата посещения: 22.05.2022).

⁶ Обращение к гражданам России В.В. Путина // Президент России. – 2020. – 30 июня. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/63584> (дата посещения: 22.05.2022).

При этом важно, что население страны понятие «стабильность» считывает, на первый взгляд, иначе – во всяком случае, к такой мысли подводят проводимые в России социологические опросы, чьи формулировки и методология, правда, наводят на определенные подозрения в «формирующем» воздействии на респондента. Опрос ВЦИОМ, проведенный среди молодежи в 2017 г., объединял в одну категорию ответов «стабильность» и «порядок»¹; другие исследования того же центра включают в себя утверждение «Наша страна нуждается в стабильности, это важнее чем реформы и связанные с ними перемены»², что с научной точки зрения является, увы, ложной дихотомией³. В опросах фонда «Общественное мнение» также встречается противопоставление «стабильности» и «резких перемен»⁴; впрочем, в подводке к другому исследованию сотрудники ФОМ уже напрямую полемизируют с позицией В.В. Путина, поскольку предлагают задаться вопросом «*Стабильность или развитие нужны сейчас России?*»⁵. В результате большинство россиян, принявших участие в социологических замерах, продолжают ассоциировать «стабильность» с «равновесием», «постоянством», «покоем» и «неизменностью» [Паутова, 2004].

Впрочем, именно на этой ассоциации основывается прагматическое обращение российских политиков и государственных деятелей к соответствующей лексеме. Соседство упоминания «кризиса» с активно продвигаемой в официальном дискурсе «стабильностью» совсем не случайно: пока первая из лексем формирует образ «угрозы извне», вторая подается как следствие внутренних обстоятельств и даже как своеобразное достижение власти,

¹ Молодежь и политика: точки соприкосновения // ВЦИОМ. – 2017. – Режим доступа: https://www.wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2017/2017-05-22_cennosti.pdf (дата посещения: 22.05.2022).

² Пароль дня: Безопасность. Стабильность. Суверенитет // ВЦИОМ. – 2016. – 15 августа. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=388> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Все концепции и теории стабильности, обозначенные в методологической части данной статьи, сходятся во мнении, что стабильность как раз-таки подразумевает управляемые и контролируемые изменения, являющиеся необходимым условием адаптации политических отношений к меняющимся условиям.

⁴ Развитие России: стабильность или реформы? // ФОМ. – 2015. – 8 апреля. – Режим доступа: <https://fom.ru/politika/12114> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Стабильность или реформы? // ФОМ. – 2016. – 22 июля. – Режим доступа: <https://fom.ru/TSennosti/12765> (дата посещения: 22.05.2022).

используясь для того, чтобы подчеркнуть порядок, постоянство и покой в системе публичной политики – даже если это напрямую угрожает, к примеру, демократическим принципам. В 2020 г. В.В. Путин скажет: «Сейчас, действительно, может быть, важнее стабильность, спокойное развитие страны, но потом, когда страна наберет побольше уверенности в себе, ресурсов, жирка, что называется, тогда совершенно точно нужно обеспечить сменяемость власти»¹. К сожалению, когда «стабильность» никто не удосуживается определить (зато использует ее обывательское отождествление с «порядком» и «покоем»), граждане и правда могут предпочесть ручную синицу стабильности демократическому журавлю неопределенной породы.

«Стабильность» в официальном дискурсе чаще всего используется в рамках иллокутивного акта репрезентатива. Этот тип высказываний, согласно определению Дж. Сёрла, пытается «описать некоторое существующее положение дел» (или, в другой формулировке того же автора, «зафиксировать ответственность говорящего за сообщение о некотором положении дел, за истинность выражаемого суждения») [Демьянков, 1986]. В этом репрезентативном измерении «стабильность» оказывается способом убедить слушателей в том, что желаемый ими «порядок» уже наступил, «покой» уже достигнут, и теперь их необходимо разве что «отстоять» (как это предлагал в том же 2011 г. будущий Полномочный представитель Президента в УрФО И.Р. Холманских).

Нередко репрезентативы «стабильности» трудно отделить от другого типа речевых актов, выделяемого Дж. Сёрлом, – «декларатива», при котором «изменения в статус или условие указываемых объектов» вносятся уже в силу успешности декларативного заявления [Демьянков, 1986]; ключевым отличием в данном случае является то, что российские политики реже ставят факт существования зависимости от собственного мнения (как это подразумевает конструкция декларативного речевого акта, обращающаяся к структурам «я считаю», «я заявляю», «я объявляю» и пр.). Репрезентатив претендует на объективную истинность, а объявление стабильности в соответствующем речевом акте по рутинности тож-

¹ Встреча В.В. Путина с представителями общественности Ивановской области // Президент России. – 2020. – 6 марта. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62953> (дата посещения: 22.05.2022).

дественно объявлению текущего времени или погоды; декларатив обращается к определенному социальному положению говорящего, его статусу и авторитету, от которых зависит успешность того или иного «объявления» (декларации). Иными словами, высказывание «на фоне укрепления политической стабильности постепенно улучшается деловой климат в стране»¹ – репрезентатив, поскольку оно содержит в себе озвучиваемый будто бы между делом тезис не просто о наличии, но еще и об укреплении политической стабильности; высказывание же «Я считаю, что мы обеспечили ту самую стабильность»² представляет собой очевидный декларатив, так как напрямую связывается с мнением отдельного человека.

Репрезентация достигнутой стабильности производится в официальном дискурсе с завидной регулярностью: после провозглашения России «политически и экономически стабильной страной» в 2004 г. схожие конструкции использовались в 2008 г. («[Россия] экономически, социально, своей политической стабильностью показала, что она может быть на уровне решения этих задач»)³, 2011-м («так важно было сохранить экономическую и политическую стабильность»)⁴, 2014-м («...это тоже фактор нашей государственной стабильности»)⁵, 2018-м («мы обеспечили¹ устойчивость и стабильность практически во всех сферах жизни»)¹

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2002 год // Президент России. – 2002. – 18 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567> (дата посещения: 22.05.2022).

² Пресс-конференция В.В. Путина // Президент России. – 2012. – 20 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/17173> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Ежегодная большая пресс-конференция В.В. Путина // Президент России. – 2008. – 14 февраля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24835> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2011 год // Президент России. – 2011. – 22 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/14088> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Большая пресс-конференция В.В. Путина // Президент России. – 2014. – 18 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/47250> (дата посещения: 22.05.2022).

ни»)¹ и даже в 2019-м («...у нас наступила ситуация внутренней стабильности, уверенности в том, что страна будет развиваться этим стабильным путем»)².

Таблица 3
Примеры «репрезентативов стабильности»

	Иллокутивный акт	Перлокутивный акт
<i>Впервые за долгий период Россия стала политически и экономически стабильной страной³</i>	Убеждение в достигнутом положительном результате	Формирование чувства спокойствия и удовлетворения
<i>Но ценой развития демократических процедур не может быть ни правопорядок, ни столь трудно достигнутая стабильность, ни устойчивое проведение взятого экономического курса⁴</i>	Противопоставление стабильности и демократии, подчеркивание правопорядка, стабильности и устойчивого экономического курса как уже достигнутых результатов	Формирование ложной дилеммы, тревога за сохранение стабильности

Впрочем, нередко обсуждение «стабильности» принимает и форму комиссива, превращаясь (как это было показано в случае с определениями стабильности в исполнении В.В. Путина) из достигнутого состояния в условие или даже требование, обращенное к будущим действиям или линии поведения. Иллокутивной интенцией здесь становится не позитивно окрашенная интерпретация «действительности», на перлокутивном уровне вызывающая удовлетворение и даже гордость, а подчеркивание долга россиян, которым «необходимо», «нужно» и «важно» сохранять лояльность и прежний контакт с властью. В июле 2020 (!) г. В.В. Путин посетует:

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2018 год // Президент России. – 2018. – 1 марта. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата посещения: 22.05.2022).

² Большая пресс-конференция Владимира Путина // Президент России. – 2019. – 19 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62366> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2004 год // Президент России. – 2004. – 26 мая. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22494> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2005 год // Президент России. – 2005. – 25 апреля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22931> (дата посещения: 22.05.2022).

«...у нас многое, как говорят в народе, сделано на живую нитку. Нам нужны внутренняя стабильность и время для укрепления страны»¹; в такой конструкции не вполне понятно – то ли ранее достигнутая «стабильность» тоже «сделана на живую нитку», то ли «внутренняя стабильность» нужна, потому что ее до сих пор нет. В том же 2020 г. Н.П. Патрушев скажет, что «изменения в главный документ государства направлены на обеспечение политической и социальной стабильности»², а С.С. Собянин заявит не только о том, что «нам важно сохранять политическую стабильность», но и о том, что в «нашей стране, сложной стране, которая не всегда находится в дружественном окружении других стран (...) президент, который точно уже не будет избираться на следующий срок (...) означает некую политическую нестабильность»³. При этом комиссивные призывы защитить и сохранить стабильность на протяжении последних двух десятилетий регулярно озвучивались в официальном дискурсе:

- «мы просто обязаны беречь свою государственность и свободу, стабильность и согласие в обществе» (В.В. Путин)⁴;
- «стабильность мы должны обеспечить» (В.В. Путин)⁵;
- «сохранить социальную, политическую стабильность (...) крайне важно» (В.В. Путин)⁶;

¹ Заседание Российского организационного комитета «Победа» // Президент России. – 2020. – 2 июля. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/63591> (дата посещения: 22.05.2022).

² Егоров И. Закон для стабильности // Российская газета. – 2020. – 19 марта. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/03/19/nikolaj-patrushev-prokomentiroval-rg-popravki-v-konstituciui.html> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Собянин отметил важность поправки в Конституции об отмене ограничения сроков избрания президента РФ // Информационный центр Правительства Москвы. – 2020. – 18 июня. – Режим доступа: <https://icmos.ru/news/sobyanin-otmetil-vazhnost-popravki-v-konstitutsiyi-ob-otmene-ogranicheniya-srokov-izbraniya-prezidenta-rf> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Форум действий Общероссийского народного фронта // Президент России. – 2017. – 19 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56410> (дата посещения: 22.05.2022)

⁵ Пресс-конференция В.В. Путина // Президент России. – 2012. – 20 декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/17173> (дата посещения: 22.05.2022).

⁶ Путин: выделение средств помогло сохранить соцстабильность в кризис // РИА Новости. – 2010. – 14 мая. – Режим доступа: <https://ria.ru/20100514/234372195.html> (дата посещения: 22.05.2022).

– «предстоит (...) укреплять демократические институты и поддерживать стабильность» (Д.А. Медведев)¹.

Важно и определенное противопоставление дискурса «стабильности» демократическим лозунгам и требованиям: так, Д.А. Медведев в президентском Послании-2009 скажет, что в России будут пресекаться «любые попытки под демократическими лозунгами раскачать ситуацию, дестабилизировать государство»² (несмотря на то что за полгода до этого он заявлял, что «ни в коем случае нельзя противопоставлять эти вещи [стабильность и демократию. – *Прим. К. Т.*]»³). В 2015 г. В.В. Путин заявит, что «не прекращаются попытки (...) использовать в своих целях общественные (...) объединения (...) для (...) дестабилизации внутренней ситуации в России»⁴. Если в 2000 г. президент страны еще утверждал, что «Смена власти – всегда проверка конституционного строя (...). Мы доказали, что Россия становится современным демократическим государством. Мирная преемственность власти – это важнейший элемент политической стабильности»⁵, то в 2020 г. он поставит эту (больше не объявляемую ни условием, ни элементом стабильности) сменяемость в зависимость от «жирка» страны и ее «уверенности в себе»⁶. Безусловно, можно заметить, что российские политики часто делают заявления в поддержку демократии, – однако практически каждое такое заявление сопровождается особыми требованиями к таковой.

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2008 год // Президент России. – 2008. – 5 ноября. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1968> (дата посещения: 22.05.2022).

² Послание Президента России Федеральному Собранию РФ за 2009 год // Президент России. – 2009. – 12 ноября. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Дмитрий Медведев: мы не должны противопоставлять «демократию» и «стабильность» // Клуб регионов. – 2009. – 20 апреля. – Режим доступа: <http://club-rf.ru/news/7478> (дата посещения: 22.05.2022).

⁴ Заседание Коллегии ФСБ // Президент России. – 2015. – 26 марта. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/49006> (дата посещения: 22.05.2022).

⁵ Церемония вступления Владимира Путина в должность Президента России // Президент России. – 2000. – 7 мая. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21410> (дата посещения: 22.05.2022).

⁶ Встреча В.В. Путина с представителями общественности Ивановской области // Президент России. – 2020. – 6 марта. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62953> (дата посещения: 22.05.2022).

Представление недостаточно лояльных партий, общественных объединений и НКО в качестве угроз и даже «врагов» стабильности связано с тем, какие политические тренды совпадали с последней. Эти тренды можно охарактеризовать и как постепенное сжатие политической конкуренции, и как вытеснение гражданского участия (*disengagement*): эффективное число партий (ЭЧП) на выборах в Государственную думу РФ или региональные парламенты резко снизилось [Телин, Пасхина, 2017; Гельман, 2008], явка на выборы упала, а законодательство, посвященное политическому активизму, было ужесточено. В таких условиях использование «стабильности» в официальном дискурсе не совпадало с оппозиционными призывами к либерализации и демонополизации политической системы – отчего в обсуждении политической конкуренции регулярно всплывали выражения «...бардак нам не нужен. И шоу нам не нужно»¹, «нужно обязательно предъявить позитивную программу»², «славянам не подходит западная форма демократии»³.

Заключение

За годы и десятилетия использования лексем «кризис» и «стабильность» в российском официальном дискурсе они практически утратили связь не только с пространством академического знания, но и со сколько-либо определенным содержанием. Обращение к ним стало носить сугубо pragматический характер, для целей которого оказалось незначимым, будут ли другие участники политической коммуникации понимать, *о чем именно* идет речь. Более значимым оказался тот психологический и эмоциональный эффект, который позволяли оказывать на аудиторию и «кризис», и «стабильность».

¹ 20 вопросов В.В. Путину: серия 15 // ТАСС. – 2020. – Режим доступа: <https://putin.tass.ru/ru/ob-oppozitsii/> (дата посещения: 22.05.2022).

² 20 вопросов В.В. Путину: серия 4 // ТАСС. – 2020. – Режим доступа: <https://putin.tass.ru/ru/o-rezonansnykh-delakh/> (дата посещения: 22.05.2022).

³ Жириновский В.В. Исторический вывод // Facebook. – 2019. – 29 мая. – Режим доступа: <https://www.facebook.com/Zhirinovskiy/photos/a.161737007183495/2558005584223280/> (дата посещения: 22.05.2022).

Первая из названных лексем позволяла передавать гражданам чувство сожаления из-за того, что руководство страны вынуждено предпринимать неизбежные меры по преодолению «кризиса» и связанному с этим «затягиванию поясов», а сам «кризис» превращать в индульгенцию, оправдывающую практически любые инициативы. «Стабильность» же превратилась едва ли не в главную ценность политической жизни и главное достижение последнего времени – ее при полной неопределенности содержания неизменно предлагалось, во-первых, почитать, а во-вторых, «отстаивать» и защищать. «Стабильность» не стала индульгенцией, но трансформировалась в сакральную «вещь-в-себе»: каждый раз было не вполне очевидно, в чем заключается ее содержание, но при этом ее наличие до сих пор предлагается рассматривать как главное достижение власти, которое следует защищать и оберегать, не допуская «раскачивания лодки» демократическими лозунгами.

K.O. Telin*

**Crisis as a need: embedded paradoxes
of Russian official discourse**

Abstract. Current paper is devoted to the problem of using two lexemes within the Russian official discourse, which have a great importance for the formation of a certain Russian people's attitude towards government bodies and even the Russian «authority» as it is. These are the lexemes of «crisis» and «stability» that are regularly used within official discourse; over the past decades, this appeals did not acquire a clear content, but laid the foundation for the continuing reproduction of special official speech acts. The representation of «crisis» and «stability» in these speech acts (defined in the article, in accordance with J. Searle's classification as «representative», «commissive» and «expressive») allows public opinion manipulating without specifying the meaning of the lexemes themselves, but with maintaining the desired image of power.

Up to the author's mind, the continuing appeal of the official discourse to the lexemes of «crisis» and «stability», despite the accumulated contradictions and even frank anecdotes (in terms of completely different statements of the same speaker), allows, on the one hand, to explain the failures of public policy by external circumstances (described with «crisis» speech acts), and on the other hand, continue the course of depoliticizing Russian society, associated with the fact that the Russian people associate «stability» with «order», «quiet» and the absence of changes. Thus, «stability», presented as the most important achievement of the existing government, turns into appeal

* Telin Kirill, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: kirill.telin@gmail.com

of non-interference to the reproduction of the existing political regime and preferring it to the democratic slogans of opposition figures.

Keywords: stability; crisis; discourse; Russian politics; public administration; speech acts theory.

For citation: Telin K.O. Crisis as a need: embedded paradoxes of Russian official discourse. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 232–255. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.11>

References

Akhremenko A. Dynamics aproach to mathematical modelling of political stability. *Polis. Political studies*. 2009, N 3, P. 105–112 (In Russ.)

Alba-Juez L. Discourse analysis and pragmatics: their scope and relation. *Russian journal of linguistics*. 2016, Vol. 20, N 4, P. 43–55. DOI: <https://doi.org/10.22363/2312-9182-2016-20-4-43-55>

Almond G., Flanagan S., Mundt R. *Crisis, choice and change crisis, choice and change*. Boston: Little, Brown, 1973, 736 p.

Austin J.L. *How to do things with words*. Oxford: Oxford university press, 1962. 178 p.

Bondarenko V.F., Efanova E.V. Political Stability in Russia: factors, levels, contradictions. *Historical, philosophical, political and law sciences, culturology and study of art. Issues of theory and practice*. 2012, N 4(18), P. 37–40. (In Russ.)

Collier R.B., Collier D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton university press, 1991, 898 p.

Dem'iankov V., Searle J. Classification of illocutionary acts. *New in the foreign linguistics*. 1986, N 17, P. 170–194. (In Russ.)

Dowding K., Kimber R. The meaning and use of «political stability». *European journal of political research*. 1983, Vol. 11, N 3, P. 229–243. DOI: <https://doi.org/10.1111/J.1475-6765.1983.TB00060.X>

Eckstein H., Gurr T.R. *Patterns of authority: a structural basis for political inquiry*. New York: John Wiley & Sons, 1975, 495 p.

Gel'man V. Political Parties in Russia: from competition to hierarchy. *Polis. Political studies*. 2008, N 5, P. 135–152. (In Russ.)

Gel'man V., Dobronravin N., Kolonitskii B., Travin D. *Political crisis in Russia: models of overcoming*. Saint Petersburg: EUSP Press, 2012, 56 p. (In Russ.)

Hay C. Rethinking crisis: narratives of the new right and constructions of crisis. *Rethinking Marxism*. 1995, N 2, P. 60–76. DOI: <https://doi.org/10.1080/08935699508685442>

Hay C. Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change. *The British journal of politics and international relations*. 1999, N 1(3), P. 317–344. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018>

Jessop B. Narratives of crisis and crisis response: perspectives from north and south. In: Utting P., Razavi S., Buchholz R.V. (eds). *The global crisis and transformative social change. International political economy series*. London: Palgrave Macmillan, 2012, P. 23–42. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137002501_2

Kandyba R. Stability of political system of contemporary Russia and rotation of top political elite. In: *Pyatigorsk university readings: data of scientific-methodological readings*. Pyatigorsk, 2019, P. 38–43 (In Russ.)

Kobozeva I. Speech acts theory as one of the options for the speech activity theory. In: *New in the foreign linguistics*. Moscow: Progress, 1986, P. 7–21. (In Russ.)

Koselleck R. *Critique and crisis: enlightenment and the pathogenesis of modern society*. Cambridge: MIT press, 1988, 214 p.

Koselleck R. *The practice of conceptual history: timing history, spacing concepts*. Stanford: Stanford university press, 2002, 384 p.

Lobanov K. Crises of political development: tragedy of hopelessness or chance for renewal? *Proceedings of Voronezh state university. Series: history, political science, sociology*. 2013, N 2, P. 60–65 (In Russ.)

Makarychev A. Stability and instability of democracy: methodological approaches and evaluations. *Polis*. 1998, N 1, P. 149–157. (In Russ.)

Pautova L. Complex approach to research of social representation of stability. *Sociology (RU)*. 2004, N 19, P. 32–65. (In Russ.)

Pierson P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American political science review*. 2000, Vol. 94, N 2, P. 251–267. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>

Pushkareva G. Political crises: content, types and factors of escalation. *Moscow university bulletin. Series 21. Public administration*. 2016, N 1, P. 140–164. (In Russ.)

Rosenthal U., Boin R.A., Comfort L.K. *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 2001, 354 p.

Rosenthal U., Charles M.T., 't Hart P. The world of crises and crisis management. In: Rosenthal U., Charles M.T., 't Hart P. (eds). *Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 1989, P. 3–33.

Searle J. A taxonomy of illocutionary acts. In: K. Gunderson (ed.). *Language, mind and knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota press, 1975, P. 344–369.

Telin K., Paskhina I. Party Zero: Russian elections through the prism of the effective number of parties. *Polis. Political studies*. 2017, N 5, P. 43–53. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.04> (In Russ.)

Telin K.O. Imitation of stability: fake optics of political power discourse. *Scientific yearbook of the Institute of philosophy and law of the Ural branch of the Russian academy of sciences*. 2018, Vol. 18, N 4, P. 55–74. DOI: <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.18.4.5574> (In Russ.)

Turovskii R.F. *Center and regions: problems of political relations*. Moscow: HSE university press, 2006, 548 p. (In Russ.)

Wodak R. The discourse-historical approach. In: R. Wodak & M. Meyer (Eds.) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE, 2001, P. 63–95.

Zimmermann E. *Political violence, crises, and revolutions: theories and research*. Cambridge: Schenkman Publishing, 1983, 810 p.

Литература на русском языке

Ахременко А.С. Динамический подход к математическому моделированию политической стабильности // Полис. Политические исследования. – 2009. – № 3. – С. 105–112.

Бондаренко В.Ф., Ефанова Е.В. Политическая стабильность в России: факторы, уровни, противоречия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 4(18). – С. 37–40.

Гельман В.Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. Политические исследования. – 2008. – № 5. – С. 135–152.

Политический кризис в России: модели выхода / В.Я. Гельман, Н.А. Добронравин, Б.И. Колоницкий, Д.Я. Травин. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012, 56 с.

Демьянков В.З., Серль Дж. Р. Классификация иллокутивных актов // Новое в зарубежной лингвистике. – 1986. – № 17. – С. 170–194.

Кандыба Р.А. Стабильность политической системы современной России и ротация высшей политической элиты // Университетские чтения: материалы научно-методических чтений ПГУ. – Пятигорск, 2019. – С. 38–43.

Кобозева И.М. Теория речевых актов как один из вариантов теории речевой деятельности // Теория речевых актов, Т. 17 из Новое в зарубежной лингвистике. – М.: Прогресс, 1986, С. 7–21.

Лобанов К.Н. Кризисы политического развития: трагедия безысходности или шанс на обновление? // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. – 2013. – № 2. – С. 60–65.

Макарычев А.С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Полис. – 1998. – № 1. – С. 149–157.

Паутова Л.А. Комплексный подход к исследованию социального представления о стабильности // Социология. – 2004. – № 19. – С. 32–65.

Пушкирова Г.В. Политические кризисы: содержание, виды и факторы эскалации // Вестник МГУ. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2016. – № 1. – С. 140–164.

Телин К.О., Пасхина И.С. Партия Ноль: российские выборы через призму эффективного числа партий // Полис. Политические исследования. – 2017. – № 5. – С. 43–53. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.04>

Телин К.О. Имитация стабильности: ложная оптика властного дискурса // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2018. – Т. 18, № 4. – С. 55–74. – DOI: <https://doi.org/10.17506/tuipl.2016.18.4.5574>

Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: ГУ-ВШЭ, 2006. – 548 с.

А.Н. ЦИБУЛИНА, Н.Ю. КАВЕШНИКОВ*

**ДИНАМИКА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА
В ОБЛАСТИ ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА¹**

Аннотация. В статье исследованы факторы, оказывающие влияние на скорость принятия законодательных актов, регулирующих функционирование Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС, а также проведена оценка степени такого влияния. При помощи методов количественного анализа на основе пространственного анализа и модели Кокса мы определяем, какие факторы влияют (ускоряют или замедляют) на законотворческий процесс в области ЕВР. Исследование проведено на основе эмпирических данных, которые включают информацию о процессе принятия 421 директивы в области ЕВР в период с 1990 по 2019 г.

По итогам исследования показано, что на скорость принятия решений в области ЕВР влияют те же факторы, что и в целом на законодательный процесс в ЕС, а именно: тип и сложность законодательного акта, институционально-нормативная база, определяющая порядок принятия решений. Мы пришли к выводу, что из всех реформ основополагающих договоров ЕС только Амстердам-

* **Цибулина Анна Николаевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры интеграционных процессов, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, старший научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: a.tsibulina@inno.mgimo.ru; **Кавешников Николай Юрьевич**, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой интеграционных процессов, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России; ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00867

ский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г. значительно ускорили процесс принятия решений. Нам удалось выявить принципиальное отличие законодательного процесса в ЕВР. В отличие от вторичного законодательства в целом, в сфере ЕВР процедура принятия решений не оказывает воздействия на скорость принятия решений.

Было исследовано то, каким образом стратегические документы Еврокомиссии по развитию ЕВР влияли на объем вторичного законодательства и скорость принятия решений. Сделан вывод, что из семи стратегических документов лишь два дали значимый импульс развитию ЕВР.

Данные результаты отличаются существенной новизной, а предложенные методы анализа могут быть использованы для оценки динамики интеграционного строительства в других областях.

Ключевые слова: Европейский союз; Единый внутренний рынок; принятие решений; скорость принятия решений; законодательный процесс; глубина интеграции; анализ выживаемости; модель Кокса.

Для цитирования: Цибулина А.Н., Кавешников Н.Ю. Динамика законотворческого процесса в области Единого внутреннего рынка Европейского союза // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 256–275. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.12>

Единый внутренний рынок (ЕВР) Европейского союза (ЕС) является уникальным достижением в области развития экономической интеграции. Среди всего многообразия региональных интеграционных объединений в мире, в учредительных документах которых была сформулирована задача по созданию общего рынка, лишь в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и в странах Общего рынка Восточной и Южной Африки – КОМЕСА (англ. – Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA) удалось достичь частичной свободы перемещения товаров, услуг, трудовых ресурсов и капитала. В связи с этим особенности обеспечения «четырех свобод» и трудности, возникающие в ходе этого процесса, изучаются преимущественно на примере ЕВР ЕС. Но и в этом случае в фокус исследователей, как правило, попадают вопросы, связанные с юридическими тонкостями регулирования той или иной сферы общего рынка, спорами между контрагентами из разных государств – членов ЕС, деятельностью Суда ЕС в этой области и т.д. [Weiss, Каира, 2014]. В меньшей степени рассматривается влияние ЕВР на экономическую динамику в ЕС – вследствие того, что на протяжении довольно длительного времени совершенствование функционирования внутреннего рынка считали панацеей для достижения более высоких темпов экономического роста и

сокращения безработицы [Кондратьева, 2020; Marinello et al., 2015; Pellkmans, 2019] и критическая оценка ЕВР не проводилась. Вместе с тем представляется целесообразным анализировать ЕВР и как проект углубления интеграции, сопряженный с трудностями согласования различных подходов и позиций, а также необходимостью достижения компромисса среди большого числа заинтересованных сторон, что неминуемо приводит к росту временных затрат на принятие решений. В российской и зарубежной школах европеистики в последнее время наблюдается недостаток именно политологических работ по тематике ЕВР ЕС. В имеющихся исследованиях преимущественно изучаются методы регулирования ЕВР, формирование и реализация политики в этой области [Wallace et al., 2015], необходимость и последствия вмешательства государства в рыночные механизмы [Cini, Borgagin, 2018], развитие ЕВР в контексте положений ключевых теорий европейской интеграции [Pellkmans et al., 2008]. Однако развитие ЕВР предполагает принятие и внедрение в национальное законодательство крайне сложных как с юридической, так и технической точек зрения регуляторных документов, затрагивающих интересы государств-членов, национальных производителей и потребителей. На начальных этапах строительства ЕВР на принятие некоторых законодательных актов уходили годы.

В нашей работе мы концентрируем внимание на законотворческом процессе ЕС в области развития Единого внутреннего рынка. Прежде всего нас интересует, какие факторы могут ускорять или замедлять принятие законодательных актов по тематике ЕВР. Помимо этого исследование ставит задачу – выявить возможную взаимосвязь между стратегическими документами, определявшими цели и направления развития ЕВР, и динамикой законодательства в этой области. На основе этого можно будет сделать выводы о значении указанных стратегических документов для эволюции ЕВР.

Методология и описание базы данных

К началу 1990-х годов среди теоретиков европейской интеграции утвердилось представление о том, что ЕС является политической системой с характерными свойствами, присущими национальным государствам. Это позволяет подходить к анализу процесса формирования отраслевой политики (*policy*) и принятия

решений в ЕС при помощи подходов и методов, разработанных в рамках институционализма и теории рационального выбора. В частности, стал широко использоваться метод пространственного анализа (англ. – spatial analysis) принятия решений, основанный на предположении о том, что принятие решений зависит от того, насколько различаются позиции акторов и как организована процедура принятия решений, что дает возможность оценить степень результативности законотворческого процесса [Tsebelis, Garrett, 2000]. Тем не менее большинство работ по теме принятия решений в ЕС на основе этого метода лежат в теоретической плоскости или же охватывают конкретные случаи принятия того или иного законодательного акта. Развитие количественных методов анализа позволило активно использовать их и применительно к политологическим исследованиям. При помощи моделей на основе оценки выживаемости (англ. – survival analysis) можно выявить закономерность наступления ожидаемого события (в нашем случае – принятия законодательного акта) в зависимости от воздействующих на них факторов. Анализ выживаемости на основе применения модели пропорциональных рисков Кокса [Cox, 1972] стал применяться и при изучении работы институтов ЕС [König, 2008 ; Klüver, Sagarzazu, 2013 ; Drüner et al., 2018 ; Hurka, Haag, 2020].

Модель Кокса, основанная на методе множественной регрессии, позволяет прогнозировать риск наступления события (англ. – hazard risk) для рассматриваемого объекта, и оценивает влияние независимых переменных на этот риск. В результате моделирования выявляется отношение рисков (англ. – hazard ratio – HR), т.е. оценка отношения показателей риска в экспериментальной и контрольной группах. Подробное изложение теоретической основы использования анализа выживаемости и описание модели Кокса см.: [Кавешников, Доманов, 2022].

В качестве «события» в данном исследовании выступает принятие законодательного акта в сфере ЕВР. «Экспериментальная группа» – это база данных, состоящая из законодательных актов, регулирующих ЕВР, на процесс принятия которых влияют определенные факторы, как, например, вид законодательной процедуры, число государств-членов, правила голосования в Совете ЕС и многие другие. «Контрольная группа» – это документы, на которые выбранные факторы не действуют. Под «риском» в модели Кокса понимается вероятность того, что документ, не принятый в

день N с начала законодательной процедуры, будет принят в день N+1. Таким образом, отношение рисков (HR) будет показывать, в какой степени отличается вероятность принятия документа в зависимости от различных факторов (например, используемой законодательной процедуры, сложности акта, тематики акта и т.п.). Отношение рисков >1 означает, что фактор повышает риск принятия документа; с учетом ряда оговорок допустима интерпретация, что фактор способствует ускорению процесса принятия решений. Отношение рисков <1 означает, что фактор уменьшает риск принятия документа, т.е. способствует замедлению процесса принятия решений.

Общая база данных, сформированная для нашего исследования, включает директивы вторичного права ЕС, принятые в 1990–2019 гг. Сбор данных и кодирование директив осуществлялись на основе информации, размещенной на официальном портале законодательства ЕС – EUR-Lex¹. Распределение актов по отраслям (тематике) проведено в соответствии с официальным классификатором ЕС – Справочником законодательных актов (англ. – Directories of Legal Acts)². Детальное описание процедуры формирования базы данных см.: [Кавешников, Доманов, 2022].

Как известно, функционирование ЕВР предполагает обеспечение свободы перемещения товаров, услуг, труда и капитала. В «широком» же смысле проблематика ЕВР затрагивает обширный спектр вопросов, как то: социальные гарантии, конкуренция, экология, охрана здоровья и жизни граждан, защита прав потребителей и промышленная политика. Однако в рамках настоящего исследования мы понимаем ЕВР в «узком» смысле и рассматриваем лишь законодательство, непосредственно связанное с регулированием «четырех свобод».

В соответствии со Справочником законодательных актов ЕС документы, регулирующие свободу перемещения товаров, помещены в ту же группу документов, что и документы по тематике таможенного союза ЕС. При анализе этой группы документов мы обнаружили, что большинство из них касаются торговли государств-членов с третьими странами, т.е. охватывают сферу внешней, а не внутренней торговли, в связи с чем мы не включили эти документы в нашу базу данных. С другой стороны, мы включили в нашу базу

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

документы, отнесенные в Справочнике законодательных актов ЕС к категории «Внутренний рынок: сближение законодательства», поскольку они касаются применения технических стандартов к продукции, выпускаемой в обращение на Единый внутренний рынок.

Итоговая база данных включает 421 директиву в области ЕВР, принятую в период 1990–2019 гг. (см. табл. 1). В целом за этот период в ЕС были приняты 1124 директивы; таким образом, документы, касающиеся ЕВР, составляют 37% вторичного законодательства ЕС.

Таблица 1

**Количество директив, принятых в области
Единого внутреннего рынка ЕС с 1990 по 2019 г.**

Сфера регулирования	Код сферы регулирования в соответствии со Справочником законодательных актов ЕС	Количество документов
Свобода движения труда	05.10.....	10
Свобода движения услуг	06.....	127
в том числе		
Страховые услуги	06.20.20.10.	28
Банковские услуги	06.20.20.20.	27
Биржевые услуги и ценные бумаги	06.20.20.21.	35
Свобода движения капитала	10.40.....	13
Слияние и поглощение компаний	13.40.....	4
Внутренний рынок: сближение законодательства	13.30.....	282
в том числе		
Фитосанитарные меры		22
Автомобильный транспорт	13.30.10...	64
Продукты питания	13.30.14...	38
В ЦЕЛОМ ПО ЕВР		421

Источник: составлено авторами на основе данных портала законодательства ЕС EUR-Lex.

Обзор основных стратегических документов в области ЕВР

В период с 1990 по 2019 г. Европейская комиссия обнародовала семь стратегических документов, касавшихся развития ЕВР. Поскольку одна из задач нашего исследования – выявить их влияние на развитие законодательства в области ЕВР и скорость при-

нятия решений, мы прежде всего проанализировали цели и основные положения этих стратегий.

Официально программа строительства ЕВР была реализована к концу 1992 г. Однако обеспечение эффективного функционирования ЕВР предполагает непрерывную нормотворческую работу на этом направлении. Следующий стратегический документ по развитию ЕВР (в табл. 4 – «План действий 1997 г.») – План действий для единого рынка (англ. – Action Plan for the Single Market) принял в 1997 г., и он был рассчитан на два года. В течение этого времени необходимо было добиться упрощения и выполнения регуляторных норм, усовершенствовать налоговую и конкурентную политику, устраниТЬ барьеры на пути перемещения услуг и в целом обеспечить предоставление преимуществ ЕВР для всех граждан Евросоюза. Следующий стратегический документ (в табл. 4 – «Стратегия 1999 г.») – Стратегия для внутреннего рынка (англ. – Strategy for the Internal Market) – был принят в 1999 г. Приоритетными направлениями развития ЕВР на ближайшие пять лет были обозначены цели содействия улучшению жизни населения и повышения результативности работы рынков услуг и капитала. Помимо этого, ставились задачи по созданию более благоприятных условий для бизнеса и развития многосторонней торговой системы ЕС. В 2003 г. (в табл. 4 – «Стратегия 2003 г.») началась работа по реализации Стратегии для внутреннего рынка: приоритеты 2003–2006 гг. (англ. – Internal Market Strategy – Priorities 2003–2006), которая была разработана на основе амбициозной Лиссабонской стратегии 2000 г., ставившей своей целью превратить ЕС в самую динамично развивающуюся и конкурентоспособную экономику в мире. Во многом предполагалось продолжение ранее начатой работы по повышению эффективности ЕВР за счет сокращения фискальных барьеров, разработки директив для дальнейшей либерализации рынков услуг и капитала.

Важным документом, имеющим стратегическое значение для ЕВР, стала Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. (в табл. 4 – «Стратегия 2007 г.»), положения которой нашли отражение в двух документах: «Промежуточном докладе по единому рынку в 21-м веке» (англ. – Interim Report on the Single Market in the 21st century) и сообщении Европейской комиссии «Единый рынок для 21-го века» (англ. – A Single Market for the 21st Century). В этих документах были сформулированы задачи, которые должен

решать общий рынок в нынешнем веке и приоритетные отрасли экономики. В частности, ЕВР должен содействовать повышению качества европейских товаров и услуг, а также их технологичности, поддерживать справедливую и эффективную конкуренцию, способствовать целям устойчивого развития посредством стимулирования социального сплочения и усиления экологических стандартов. Стоит отметить, что документов, оценивающих результаты вышеназванных стратегий, нет, по крайней мере в открытом доступе.

С началом глобального и финансового кризиса в 2008 г. европейские чиновники предприняли очередную попытку совершенствования ЕВР. В 2011 г. был принят Акт о едином рынке I (в табл. 4 – «Акты 2011 и 2012 гг.») и буквально на следующий год второй документ – Акт о европейском рынке II (в табл. 4 – «Акты 2011 и 2012 гг.»). Эти документы охватывали 12 сфер, начиная от регулирования прав интеллектуальной собственности и заканчивая развитием цифрового рынка. В соответствии с положениями Актов предполагался обширный пересмотр директив, регулирующих доступ малых и средних предприятий к привлечению финансовых ресурсов, вопросы бухгалтерского учета и налогообложения, системы признания профессиональных квалификаций и пенсионного обеспечения. Работа должна была вестись и по пересмотру законодательства в сфере услуг, в том числе банковских, развития инфраструктурных проектов и т.д.

В октябре 2015 г. Европейская комиссия подготовила еще один документ стратегического значения – «Совершенствование Единого рынка: больше возможностей для людей и бизнеса» (англ. – Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business), обозначенный в табл. 4 как «Стратегия 2015 г.». Как и в более ранних документах такого рода, на первое место в Стратегии 2015 г. выдвигались задачи по равному распределению преимуществ ЕВР среди производителей и потребителей. В частности, речь шла о снятии сохраняющихся барьеров в таких сферах, как транспорт, телекоммуникации, энергетика и услуги, и создании трех союзов: банковского, энергетического и рынков капитала.

Стратегические документы были призваны придать импульс развитию ЕВР, повысить конкурентоспособность европейской экономики и качество жизни граждан Евросоюза.

Факторы, определяющие скорость принятия решений в области ЕВР

В результате проведения многофакторного анализа по модели Кокса мы установили, что факторы, определяющие скорость принятия документов вторичного законодательства в целом [Ка-вешников, Доманов, 2022], аналогичным образом воздействуют на скорость принятия решений в области ЕВР.

Таблица 2
Факторы, влияющие на скорость принятия решений в области ЕВР Евросоюза (многофакторная модель)

Факторы	Выборка «Все акты», N = 1124			Выборка «ЕВР», N = 421		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Процедура						
ОЗП*	0.80	0.08	<0.005	1.29	0.17	0.14
консультация	1.25	0.08	<0.005	0.78	0.17	0.14
Новизна акта						
поправки	1.60	0.06	<0.005	1.89	0.10	<0.005
новый акт	0.62	0.06	<0.005	0.53	0.10	<0.005
Сложность акта						
длина кор	1.23	0.06	<0.005	1.30	0.10	0.01
длина ср	0.99	0.07	0.88	0.88	0.11	0.26
длина дл	0.77	0.08	<0.005	0.75	0.12	0.01
Правовая база						
дог. до АД**	0.77	0.09	<0.005	0.84	0.11	0.12
дог. АД и до МИС***	0.91	0.07	0.15	0.73	0.10	<0.005
дог. МИС и позднее	1.32	0.07	<0.005	1.71	0.10	<0.005

*ОЗП – Обычная законодательная процедура

**АД – Амстердамский договор

***МИС – Межинституциональное соглашение

Источник: рассчитано авторами.

Результаты расчетов, зафиксированные в табл. 2, показывают, что:

1) внесение поправок в уже действующие документы ускоряет процесс принятия решений в сравнении с принятием новых документов: показатель отношения рисков (HR) составляет 1,89;

2) налицо прямая зависимость между сложностью акта (в нашем случае сложность документа оценивалась на основе числа страниц) и скоростью его принятия – невысокая сложность акта ускоряет процесс принятия решений, высокая сложность акта – замедляет;

3) на скорость принятия решений очевидно оказывает влияние изменение законодательных процедур (роль Европарламента) и правил принятия решений в Совете министров (квалифицированное большинство или единогласие). В своем исследовании Кавешников Н.Ю. и Доманов А.О. [Кавешников, Доманов, 2022] показали, что из всех реформ основополагающих договоров о Европейском сообществе / Европейском союзе (реализованных в Маастрихтском, Амстердамском, Ниццком и Лиссабонском договорах) значимое влияние на скорость принятия вторичного законодательства оказал лишь Амстердамский договор (АД), что в целом соответствует ранее проведенным эмпирическим исследованиям [Klüver, Sagarzazu, 2013 ; Bolstadt, Cross, 2016]. Также они [Кавешников, Доманов, 2022] установили, что позитивное влияние на скорость принятия решений оказало Межинституциональное соглашение 2007 г. (МИС), упорядочившее практику взаимодействия Совета министров и Европарламента в формате триалогов. Наше исследование выявило, что Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение также существенным образом повлияли на скорость принятия актов в сфере ЕВР. Следует отметить, что в отношении документов ЕВР Межинституциональное соглашение в гораздо большей степени способствовало ускорению принятия решений (отношение рисков = 1,71), чем в отношении вторичного законодательства в целом.

В то же время наш анализ показал, что используемая процедура не влияет на скорость принятия решений, что принципиально отличает массив документов ЕВР от общего массива вторичного законодательства. Общепринятым и концептуально обоснованным является мнение о том, что использование обычной законодательной процедуры замедляет принятие решений за счет сложных пра-

вил процедуры и необходимости обеспечить согласие обоих законодателей (Совета министров и Европарламента). Это мнение подтверждается многочисленными эмпирическими исследованиями [Klüver, Sagarzazu, 2013; König, 2007; Rasmussen, Toshkov, 2011]. Эта закономерность также подтверждается в ходе анализа нашей базы данных, когда речь идет о всем массиве вторичного законодательства. Однако анализ документов в сфере ЕВР дает крайне низкую статистическую значимость ($p=0,14$), что свидетельствует об отсутствии зависимости между процедурой принятия решений и скоростью законодательного процесса.

Необычная продолжительность процедур консультации в сфере ЕВР связана, на наш взгляд, с большой глубиной интеграции в этой области. Происходившая в течение нескольких десятилетий адаптация государств-членов к высокой степени интеграции ЕВР позволила им согласовать использование ОЗП в большинстве вопросов, касающихся ЕВР. А процедура консультации сохранилась лишь при регулировании наиболее «чувствительных» для государств вопросов, в которых они не готовы в полной мере учитывать позицию Европарламента. Этот вывод подтверждает анализ содержания директив, принимавшихся по процедуре консультации: подавляющее большинство этих документов регулируют требования к продуктам питания и сельскохозяйственной продукции, выпускаемым в розничную продажу, технические требования к грузовым перевозкам, а также некоторые специфические вопросы, связанные с налогообложением. Неудивительно, что такого рода документы принимались чрезвычайно медленно; средний срок принятия акта – 924 дня.

На следующем этапе исследования мы проверили, в какой степени фактор принадлежности документа к тематике ЕВР влияет на скорость принятия решений (см. табл. 3).

При этом другие параметры – процедура, новизна акта или внесение поправок, сложность акта, а также договорная база – использовались в качестве контрольных, чтобы отделить их влияние и идентифицировать лишь то влияние, которое оказывает его принадлежность к ЕВР на скорость принятия акта. Расчеты показали, что принадлежность к ЕВР не оказывает значимого влияния на скорость принятия решений, статистическая значимость ($p=0,51$) полученных результатов чрезвычайно низка.

Таблица 3

**Принадлежность законодательного акта к области ЕВР
как фактор скорости принятия решений**

	1990–2019 гг. (выборка 1124 акта)		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (p)
Тематика документа			
ЕВР	1,05	0,07	0,51
не ЕВР	0,96	0,07	0,51
Контрольные факторы			
процедура			
ОЗП	0,77	0,07	<0,005
консультация	1,30	0,07	<0,005
Новизна акта			
поправки	1,56	0,06	<0,005
новый акт	0,63	0,06	<0,005
Сложность акта			
длина кор.	1,24	0,06	<0,005
длина сп.	0,98	0,07	0,76
длина дл.	0,75	0,08	<0,005
Правовая база			
дог. до АД	0,84	0,07	0,02
дог. АД и до МИС	0,89	0,06	0,08
дог. МИС и позднее	1,33	0,08	<0,005

Источник: рассчитано авторами.

Возможно, что принадлежность документа к той или иной сфере ЕВР, как то свобода движения услуг и сближение законодательства, может влиять на скорость принятия решений, но это не заметно при анализе всей базы данных ЕВР. При помощи многофакторной модели, в которую были включены те же контрольные параметры, что и в предыдущую модель, мы установили, что принадлежность актов к крупным тематическим блокам ЕВР – «свобода движения услуг» и «внутренний рынок: сближение законодательства» (см. табл. 1) – не влияет на скорость их принятия. Равным образом не выявлено специфики в скорости принятия актов, относящихся к малым тематическим блокам, как то «страховые услуги», «автомобильный транспорт», «продукты питания» и т.д.

Стратегические документы в области ЕВР и особенности законодательного процесса

Обратимся к ключевой задаче нашего исследования – вопросу о значении стратегических документов Еврокомиссии для эволюции ЕВР. Общий обзор семи стратегических документов в области ЕВР был сделан ранее.

Прежде всего был проведен дескриптивный анализ ежегодной динамики количества принимаемых директив, результаты которого отражены на рис. Во-первых, видно, что до 2007 г. в области сближения законодательства число ежегодно принимавшихся директив было заметно больше, чем в 2010 г. и позднее. Это дает основания полагать, что основные задачи по технической стандартизации были решены в 1990–2000-е годы. Во-вторых, на графике легко видеть два пика – в 2008–2009 гг. и в 2014 г.

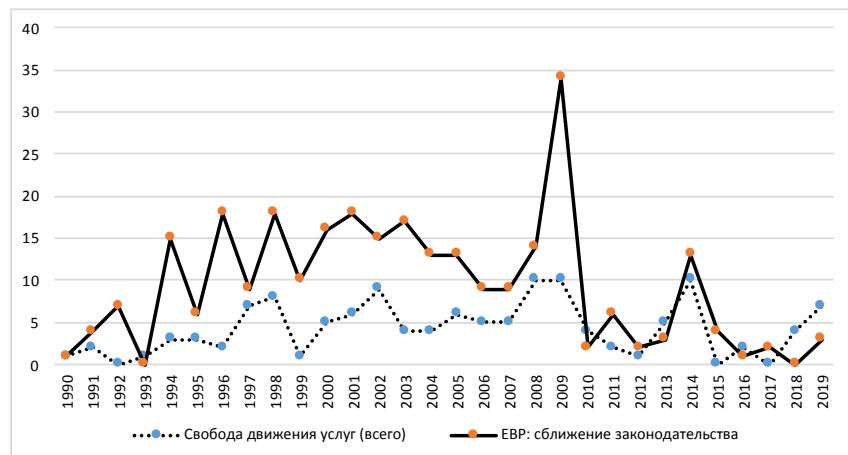


Рис.
Количество принятых директив в области ЕВР с 1990 по 2019 г.

Источник: рассчитано автором.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов ЕВР не находился в фокусе внимания европейских чиновников [Wallace et al., 2015, р. 134].

Существовало мнение, что все ключевые меры по регулированию этой области были уже реализованы. Но появление новых форм трансграничной экономической активности в сфере финансовых и цифровых услуг, активное развитие информационных технологий показало, что законодательство в области ЕВР не успевает за этими изменениями.

Принятие стратегии «Единый рынок для 21-го века» в 2007 г. стало ответом ЕС на вышеназванные тенденции в экономике. В ней появляется пятая «свобода», связанная с перемещением знаний и инноваций, что на деле означает содействие развитию сферы услуг и, соответственно, совершенствование ее юридической базы. К этому времени также стало очевидным, что законодательство государств-членов претерпевает изменения, и зачастую гораздо более быстрыми темпами, нежели общеевропейские нормы в области ЕВР. В этой связи все более острой становится проблема достижения как можно большего сближения законодательства стран-участниц для улучшения функционирования ЕВР. С учетом того, что законодательный процесс в ЕС в среднем продолжается 2–2,5 года, «пик» числа документов в 2008–2009 гг. мы связываем с выходом вышеназванной Стратегии.

Рост числа принятых директив в области ЕВР в 2014 г. связан с появлением в 2011 и в 2012 гг. двух важных документов стратегического значения – Акта о Едином рынке I и Акта о Едином рынке II, которые также предусматривали проведение масштабной работы по сближению законодательства государств-членов.

Для верификации результатов дескриптивного анализа мы провели расчеты с целью выявить, какое влияние оказали стратегические документы Еврокомиссии на скорость принятия директив в сфере ЕВР. Указанный фактор был закодирован как изменяющаяся во времени переменная. К примеру, мы полагаем, что План действий для Единого рынка от 4 июня 1997 г. влияет на скорость принятия законодательства вплоть до принятия следующего стратегического документа – Стратегии для Европейского внутреннего рынка от 29 ноября 1999 г. Такая методика неоднократно использовалась для исследования того влияния, которое могли оказывать на законодательный процесс реформы основополагающих договоров ЕС и расширение состава ЕС [Toshkov, 2017 ;

Golub, Steunenberg, 2007 ; Bolstadt, Cross, 2016]. Результаты расчетов приведены в табл. 4.

Таблица 4
Стратегические документы
как фактор скорости принятия решений

Стратегические документы (период)	ЕВР (выборка 421 акт)			Свобода движения услуг (выборка 132 акта)			ЕВР: сближение законодательства (выборка 282 акта)		
	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (<i>p</i>)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (<i>p</i>)	Отношение рисков (HR)	Стандартная ошибка (SE)	Статистическая значимость (<i>p</i>)
Документа нет 01.01.1990–4.06.1997	0,97	0,13	0,84	0,61	0,29	0,09	1,09	0,16	0,58
План действий 1997 г., 4.06.1997– 29.11.1999	0,64	0,16	0,01	0,74	0,29	0,29	0,68	0,19	0,04
Стратегия 1999 г., 29.11.1999–7.05.2003	0,66	0,13	<0,005	0,80	0,24	0,36	0,60	0,15	<0,005
Стратегия 2003 г., 7.05.2003–20.11.2007	1,17	0,12	0,21	1,05	0,24	0,83	1,16	0,15	0,33
Стратегия 2007 г., 20.11.2007–13.04.2011	2,24	0,13	<0,005	4,27	0,24	<0,005	1,81	0,16	<0,005
Акты 2011 и 2012 гг., 13.04.2011–28.10.2015	1,06	0,15	0,71	0,94	0,25	0,80	1,49	0,21	0,06
Стратегия 2015 г. 28.10.2015–31.12.2019	0,97	0,22	0,88	0,81	0,28	0,45	0,84	0,38	0,66

Источник: рассчитано автором.

Результаты эмпирического исследования показали, что четыре из семи стратегических документов Еврокомиссии не оказали значимого влияния на скорость законодательного процесса в сфере ЕВР. Стратегии 1997 и 1999 гг. парадоксальным образом замедлили процесс принятия решений (отношение рисков равно 0,64 и 0,66), при этом замедление имело место прежде всего в области сближения законодательства. Вероятнее всего, мы наблюдаем эффект усталости институтов ЕС от постоянной работы по совершенствованию ЕВР и их переориентацию на три других проекта стратегического значения: завершающая фаза создания Экономи-

ческого и валютного союза, заключительный этап подготовки к расширению на Восток и пик череды институциональных реформ (Амстердамский и Ницкий договоры, а также работа Конвента по разработке Конституции для ЕС).

Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. придала очевидный импульс законодательной динамике, о чем шла речь ранее (отношение рисков = 2,24); также на динамику законотворчества повлияла необходимость оперативно искать пути преодоления негативных последствий глобального финансового и экономического кризиса 2008 г. на европейскую экономику. Это влияние заметно как для ЕВР в целом, так и по отдельным категориям. Это подтверждает сделанный на основе дескриптивного анализа вывод о позитивном влиянии Стратегии 2007 г.

Этот импульс был исчерпан к 2011 г., и акты о едином рынке 2011 и 2012 гг. не смогли ускорить законодательный процесс в сфере ЕВР, хотя, как было показано ранее, сообщили ЕВР дополнительную динамику за счет увеличения числа принятых на их основе законодательных актов. Так что в данном случае мы видим развитие «вшири» за счет урегулирования на общеевропейском уровне таких новых аспектов ЕВР, как банковский и энергетический союзы, электронная коммерция и улучшение доступа к финансовым ресурсам для бизнеса.

* * *

В результате проведения исследования с использованием эмпирических данных (421 директива по тематике ЕВР, принятая в период с 1990 по 2019 гг.) и применения количественных методов анализа на основе модели Кокса, мы установили ряд закономерностей, характерных для процесса принятия решений в области ЕВР ЕС. Мы обнаружили, что на скорость принятия решений в области ЕВР влияют те же факторы, что и в целом на законодательный процесс в ЕС, а именно: внесение поправок в уже действующие документы ускоряет процесс принятия решений в сравнении с принятием новых документов; невысокая сложность документа также ускоряет законотворческий процесс. Амстердамский договор и Межинституциональное соглашение 2007 г., изменив общие правила законодательных процедур, значительно ускорили процесс принятия решений.

Следует отметить, что Межинституциональное соглашение в большей степени способствовало ускорению принятия решений в области ЕВР, чем вторичного законодательства в целом. Нам удалось выявить принципиальное отличие законодательного процесса в ЕВР. В отличие от вторичного законодательства в целом, где использование обычной законодательной процедуры замедляет процесс в сравнении с процедурой консультации, в сфере ЕВР процедура принятия решений не оказывает воздействия на скорость принятия решений. Более того, на принятие решений в рамках процедуры консультации требуется больше времени, нежели в рамках ОЗП, что идет вразрез с результатами, полученными для всей базы документов. Данную особенность мы связываем с тем, что процедура консультации используется для наиболее «чувствительных» сфер ЕВР.

Исследование показало, что большинство стратегических документов Еврокомиссии по развитию ЕВР не оказали влияния на объем вторичного законодательства и скорость принятия решений. Исключением являются лишь два документа. Стратегия «Единый рынок для 21-го века» 2007 г. дала значимый импульс развитию ЕВР: она ускорила законотворческий процесс и привела к росту числа принятых директив. Акты о Едином рынке, принятые в 2011 и 2012 гг., хотя и не ускорили законотворческий процесс, но привели к росту нормативной базы ЕВР за счет развития «вширь», т.е. урегулирования на уровне ЕС ряда новых аспектов ЕВР.

Результаты нашего исследования позволяют лучше понять специфику законотворческого процесса в области ЕВР и оценить влияние стратегических документов Еврокомиссии на развитие нормативной базы. Методика и результаты нашей работы могут способствовать получению дальнейших эмпирических результатов и лучшему прогнозированию динамики законотворческого процесса в региональных интеграционных объединениях.

A.N. Tsibulina, N.Y. Kaveshnikov*
Dynamics of Decision-Making in the Area of the Single Market
of the European Union¹

Abstract. The article examines the variety of factors that can influence the speed of decision-making in the European Union in the area of the Single Market (SM), and also assesses the degree of such influence. We use quantitative analysis methods based on spatial analysis and the Cox model to determine which factors accelerate and which ones slow down the legislative process in the area of the SM during the period from 1990 to 2019.

The results of our work show that the speed of decision-making in the field of the SM is influenced by the same factors as the legislative process in the EU in general, namely: a type and complexity of a legislative act, an institutional and a regulatory framework that determines a decision-making procedure. We conclude that only the Amsterdam Treaty and the Interinstitutional Agreement of 2007 have significantly accelerated the decision-making process. We've managed to identify a fundamental difference regarding the legislative process in the area of the SM. In contrast to secondary legislation in general in the area of the SM a decision-making procedure (consultation or regular legislative procedure) does not affect the speed of decision-making.

We found out that out of seven strategic documents, only two had given a significant impetus to the development of the SM.

These features of decision-making process in the area of SM constitute a basis for further research and the proposed methods of analysis can be extended in order to assess integration dynamics in other areas of regulation in integration entities.

Keywords: European Union; Single Market; decision-making procedures; legislative acts; deepening of integration.

For citation: Tsibulina A.N., Kaveshnikov N.Y. Dynamics of Decision-Making in the Area of the Single Market of the European Union. *Political Science (RU)*. 2022, N 3, P. 256–275. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.12>

References

Bolstad J., Cross J.P. Not all treaties are created equal: the effects of treaty changes on legislative efficiency in the EU. *Journal of common market studies*. 2016, Vol. 54, N 4, P. 793–808. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12349>

* **Tsibulina Anna**, Moscow State Institute of International Relations (University); Institute of Europe of the Russia Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: (a.tsibulina@inno.mgimo.ru); **Kaveshnikov Nikolay**, Moscow State Institute of International Relations (University); Institute of Europe of the Russia Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: (n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru)

¹ The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00867.

Cini M., Borragan N.P. *European Union politics, 6th edition*. Oxford: Oxford university press, 2018, 532 p.

Cox D.R. Regression models and life tables (with discussion). *Journal of the Royal statistical society. Series B*. 1972, Vol. 34, P. 187–220.

Drüner D., Klüver H., Mastenbroek E., Schneider G. The core or the winset? Explaining decision-making duration and policy change in the European Union. *Comparative European politics*. 2018, Vol. 16, P. 271–289. DOI: <https://doi.org/10.1057/CEP.2015.26>

Golub J., Steunenberg B. How time affects EU decision-making. *European Union politics*. 2007, N 8(4), P. 555–566. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116507082814>

Hurka S., Haag M. Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union politics*. 2020, N 21(1), P. 87–108. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116519859431>

Kaveshnikov N.Y., Domanov A.O. Factors defining speed of decision-making in the European Union (qualitative analysis). *International processes*. 2022. (in print). (In Russ.)

Kondratieva N.B. *European model of market integration: establishment and perspective*. Moscow: Institute of Europe of the Russian academy of sciences, 2020, 384 p. (In Russ.)

König T. Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. *European journal of political research*. 2007, N 46, P. 417–444. DOI: <https://doi.org/10.1111/J.1475-6765.2006.00648.X-II>

Klüver H., Sagarzazu I. Ideological congruency and decision-making speed: The effect of partisanship across European Union institutions. *European Union politics*. 2013, Vol. 14, N 3, P. 388–407. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116512472938>

Marinello M., Sapir A., Terzi A. The long road towards the European single market. Bruegel working paper. 2015, N 1, 36 p.

Pelkmans J., Hanf D., Chang M. *The EU internal market in comparative perspective, economic, political and legal analyses*. Bruxelles; Bern; Berlin; Frankfurt am Main; New York; Oxford; Wien: P.I.E. Peter Lang, 2008, 314 p.

Pelkmans J. The single market remains the decisive power of the EU. *CEPS policy priorities for 2019–2024*. 2019. Mode of access: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-single-market-remains-the-decisive-power-of-the-eu/> (accessed: 07.06.2022)

Rasmussen A., Toshkov D. The inter-institutional division of power and time allocation in the European Parliament. *West European politics*. 2011, Vol. 34(1), P. 71–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523545>

Toshkov D.D. The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European public policy*. 2017, N 24:2, P. 177–196. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1264081>

Tsebelis G., Garrett G. Legislative politics in the European Union. *European Union politics*. 2000, Vol. 1, N 1, P. 9–36. DOI: [10.1177/1465116500001001002](https://doi.org/10.1177/1465116500001001002)

Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. *Policy-making in the European Union, 7th edition*. Oxford: Oxford university press, 2015, 574 p.

Weiss F., Kaupa C. European Union internal market law. Cambridge: Cambridge university press, 2014, 360 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9781107785366>

Литература на русском языке

Кавешников Н.Ю., Доманов А.О. Факторы, определяющие скорость законодательного процесса в Европейском союзе (количественный анализ) // Международные процессы. – 2022 (в печати).

Кондратьева Н.Б. Европейская модель интеграции рынков: становление и перспектива. – М.: ИЕ РАН, 2020. – 384 с.

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

Д.М. САЛИМОВ*

ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖАНИЯ МИРА КАК ЛЕГИТИМНОГО ПОРЯДКА В СОВРЕМЕННОМ ТАДЖИКИСТАНЕ: ИДЕИ, МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье анализируется политика поддержания мира как легитимного порядка и роль СМИ в ее реализации в постконфликтном Таджикистане. Анализируются роль и значение коммуникационных факторов устойчивости политики поддержания мира как легитимного порядка, выступающего одновременно основой стабильности действующего политического режима в условиях политico-идеологического противостояния в стране. Описываются институты и механизмы реализации политики поддержания мира как легитимного порядка и выявляются противоположные интерпретации понятия мира в медийном пространстве страны. Отмечается, что позиционирование таджикских СМИ в контексте поддержания мира как легитимного порядка по мере изменения политической обстановки приобретает конфликтный характер. Предлагаемые таджикскими СМИ пути изменения ситуации базируются на идеологии, согласно которой устойчивость политики мира как легитимного порядка возможна только при обеспечении плюрализма и дискурсивной коммуникации. Автор приходит к выводу, что в условиях гражданской войны мир оказался важным фактором общественного легитимного порядка в стране. При этом учитывается и то, что мир как легитимный порядок в постконфликтный период оказался неустойчивым, что в определенной степени способствовало формированию персоналистского политического

* Салимов Диловар Мирзомуддинович, соискатель кафедры политического управления, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: dilovar.salimov.1988@mail.ru

режима в стране. На этой основе выдвигается гипотеза о том, что сформированный персоналистский политический режим в стране является преобразованной и навязанной формой институционализации мира как легитимного порядка, который стремится быть поддержаным на основе надзорной медийной стратегии, обеспечивающей его информационную безопасность.

Ключевые слова: мир; миротворчество; легитимный порядок; СМИ; мир как легитимный порядок; публичная политика; политический режим; персонификация.

Для цитирования: Салимов Д.М. Политика поддержания мира как легитимного порядка в современном Таджикистане: идеи, механизмы и институты реализации // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 276–295. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.13>

Введение

В последние годы происходящие события в Таджикистане вызывают особый интерес как у среднеазиатских, так и у западных исследователей. Это вызвано, с одной стороны, ростом интереса geopolитических игроков к стране на фоне событий, происходящих в регионе, прежде всего в соседнем Афганистане, с другой – развитием транснациональных СМИ за рубежом, формирующих отрицательную картину нынешнего таджикского режима. В большинстве зарубежных исследований функционирование таджикских СМИ в качестве механизма реализации публичной политики рассматривается как фактор, определяющий особенности политического режима в стране, его демократический или авторитарный характер [Osman, 2019]. Можно также говорить об исследованиях, посвященных анализу взаимоотношений власти и оппозиции в контексте сохранения достигнутого мира до и после гражданской войны. Объединяющей идеей разнообразных подходов к данному вопросу является утверждение, что достигнутый мир в стране оказался не только общественным легитимным порядком, но и основой формирования авторитарного правления [Lemon, 2016].

Политическая обстановка Таджикистана до и после гражданской войны также является объектом изучения исследователей постсоветских государств. Подобные исследования ориентированы на определение причин братоубийственной войны; изучение всех раундов межтаджикских переговоров, в том числе и с учетом анализа материалов СМИ; оценку роли стран – гарантов мира в Таджикистане и выявление влияний происходящих здесь событий

на другие среднеазиатские страны [Бушков, Мизурский, 1997]. В них также рассматривается положение таджикской журналистики и таджикских журналистов во время гражданской войны и в первые годы постконфликтного периода [Панфилов, 2003].

В научной сфере современного Таджикистана можно наблюдать три подхода к анализу данного вопроса. Первый подход посвящен анализу роли СМИ в освещении событий в период гражданской войны. Здесь СМИ рассматриваются как общественно-политический институт, возникающий в отсутствии тотального контроля над коммуникационными процессами и наличии законо-дательных актов, гарантирующих свободу слова в стране [Теплова, 2019]. В рамках второго подхода акцент делается на роли СМИ в межтаджикских переговорах, достижении национального единства в постконфликтный период [Хасанова, 2011]. Третий подход связан с изучением роли СМИ в политической жизни страны до и после подписания мирного соглашения, а также с определением государственной информационной политики в отношении СМИ в условиях глобализации [Сафаров, 2013].

В рамках данной статьи предлагается раскрыть содержание понятия политики поддержания мира как легитимного порядка, определить коммуникационные факторы устойчивости этого порядка, проанализировать участие СМИ в поддержании этой политики и, таким образом, выявить противоположные интерпретации понятия мира в медийном пространстве Таджикистана.

Отправным концептуальным основанием данного исследования является представление о том, что политическая реальность Таджикистана демонстрирует наличие персоналистского политического режима в стране. Персоналистский политический режим является здесь навязанной формой институционализации мира как легитимного порядка, который поддерживается в том числе и посредством разработанной надзорной медийной стратегии, обеспечивающей его информационную безопасность.

Теоретическое осмысление понятия легитимного порядка

Понятие «легитимный порядок» было введено в научный оборот Максом Вебером. В его трактовке понимание социального поведения связано с различным обоснованием происходящего.

Значимость легитимного порядка определяется для индивида поведением, которое будет служить ему эталоном, или образцом для подражания, следовательно, легитимный порядок в таком значении определяется характером мотивации тех, кто ему подчиняется. Значимость легитимного порядка, пишет М. Вебер, это не просто одинаковость социального поведения, но и социальные отношения, когда поведение регулируется четко установленными нормативами [Вебер, 2016, с. 94].

Легитимный порядок в этом значении представляется как нечто обязательное для субъектов политики, а это именно то, что отличает его от традиции и традиционных ценностей, соблюдение которых не входит в категорию обязательства. Данное обстоятельство М. Вебер обосновывает тем, что «легитимный порядок гораздо лабильнее, нежели порядок, на который ориентируются в силу обычая, т.е. по причине привычности определенного поведения, а ведь это самый распространенный тип внутренней установки» [Вебер, 2016, с. 90]. Кристиан фон Соэсти и Дж. Граувогель также пишут, что, как политический, так и легитимный порядок следует интерпретировать в виде важного фактора сохранения стабильности общества. При этом следует учитывать и то, что данный порядок, в отличие от традиции и обычая, входит в категорию обязательства [Christian, Grauvogel, 2016].

Легитимный порядок основан на нерациональных и рациональных мотивах, которые формируются по вопросам обоснования власти. Дэвид Хелд пишет, что принципы легитимного порядка формируются согласно «нормативным согласиям», обязывающим власть и общество установить отношения в соответствии с общепринятыми нормами. Стабильность власти зависит от того, насколько она эффективно формирует у общества убеждение, что именно данный легитимный порядок является лучшим среди всех возможных [Хелд, 2004, с. 403–423].

В этом контексте легитимный порядок воспринимается как совокупность правил и норм, обеспечивающих стабильность общества и выступающих одновременно механизмом регулирования поведения субъектов политики. Легитимный порядок базируется на принципах взаимоотношения и взаимопонимания двух властей: власти правящей элиты и власти общества. Здесь граждане действуют исключительно на основе своих собственных полномочий, а на первое место выходит существующее оптимальное примирение

между властью государства и властью людей [Greenfield, 2011, р 50]. Это вполне отражает позицию Дэвида Истона о том, что проблема построения легитимного порядка должна отвечать на вопрос, каким образом политическим системам выживать как в стабильном, так и меняющемся мире [Истон, 2006, с. 95].

Таким образом, легитимный порядок представляет собой специфический механизм формирования поведения людей в обществе. Данный порядок включает в себя совокупность тех правил и норм, которые значительным образом обеспечивают стабильность общества, создавая тем самым формат поведения субъектов политики в целом. Если общественный порядок представляет собой совокупность некоторых форм, правил, принципов, на основе которых взаимодействуют люди, то легитимный порядок – это приятие такому порядку качества признанного со стороны участников данного порядка.

Механизмы и институты политики поддержания мира как легитимного порядка в Таджикистане

В начале 1990-х годов внутренние политические разногласия в Таджикистане привели к гражданской войне. В стране возникли две основные группировки: Народный фронт и Объединенная таджикская оппозиция (ОТО). Народный фронт стал опорой для нового руководства. В то же время ОТО, состоявшая из религиозных и светских сил, стремилась к созданию исламского государства. Это положение послужило основой для рассмотрения гражданской войны в двух смыслах: «как войны, навязанной внутренними силами» и «как борьбы двух сил (светских и религиозных) за власть» [Epkenhans, 2016, р. 4].

В сложившихся условиях военного конфликта двух сил политика мира оказалась определяющим фактором установления легитимного порядка в стране. Его ключевым механизмом стали переговоры между властью и оппозицией, которые продолжались в течение длительного периода. Переговоры состояли из восьми раундов, каждый из которых проходил в несколько этапов [Хасанова, 2011, с. 58].

Первый раунд состоялся в Москве в апреле 1994 г. Обе стороны стремились найти определенную платформу для перегово-

ров, т.е. определить те вопросы, по которым стороны имели наименьшие противоречия. Важный шаг был сделан во втором раунде, состоявшемся в Тегеране в июне 1994 г., где стороны согласились обсуждать вопрос о прекращении огня и других враждебных действий. Было подписано Соглашение о временном прекращении огня и других враждебных действий на таджикско-афганской границе и внутри страны на период переговоров.

Третий раунд проходил в октябре – ноябре 1994 г. в Исламабаде, где обсуждались вопросы, касающиеся вооруженных сил обеих сторон. По итогам переговоров было подписано соглашение о продлении перемирия в стране до 6 февраля 1995 г. В четвертом раунде переговоров, проходивших в г. Алматы в мае и июне 1995 г., представители ОТО выдвинули идею переходного правительства и обещали признать Эмомали Рахмона в качестве президента в случае их включения во властные структуры. Впоследствии предложение было принято.

Пятый раунд межтаджикских переговоров состоялся в ноябре 1995 г. в Ашхабаде, в итоге были подписаны два документа: Договор об общественном согласии сроком действия на три года и Совместное заявление о прекращении боевых действий и обмене военнопленными. Важной в рамках этого раунда также являлась встреча лидеров двух сторон в декабре 1996 г. в Москве, где было принято решение о создании Комиссии по национальному примирению (КНП). Эти вопросы обсуждались на шестом раунде переговоров, состоявшемся в январе 1997 г. в Тегеране. Обсуждая проект Положения о КНП, стороны определили его структуру, численный состав комиссии, ее конкретные функции и полномочия. Этот шаг был решающим для подписания мирного договора [Равшанзод, 2019, с. 167].

Седьмой раунд межтаджикских переговоров состоялся в Москве в феврале – марте 1997 г. Здесь был подписан Протокол по военным проблемам, согласно которому основными органами, контролирующими процесс разоружения и расформирования вооруженных формирований ОТО, а также реформирования силовых структур Республики Таджикистан, определялись Президент РТ и КНП.

Восьмой раунд переговоров состоялся в апреле 1997 г. в Тегеране. Лидерами сторон был подписан Протокол по политическим вопросам, в котором были согласованы основные моменты послевоенного устройства. Заключительным этапом этого раунда

стала встреча лидеров двух сторон в Москве 27 июня 1997 г., в ходе которой был подписан документ «Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане», которое положило конец кровопролитной войне в стране [Курбонова, 2020, с. 256].

Таким образом, политика переговоров привела к тому, что достигнутый мир приобрел характер общественного легитимного порядка в стране для всех политических сил. В этом контексте *мир как общественный легитимный порядок в стране следует трактовать в качестве институционального объединения противоборствующих сторон (демократов и исламистов) на основе принципа взаимодействия и взаимопонимания, установленного законодательством страны в целях восстановления и создания национального и светского государства*. Важными аспектами мира как легитимного порядка следует считать единое понимание его норм и принципов, а также совместную деятельность власти и оппозиции по его поддержанию. Если единое понимание (взаимопонимание) означало определенную идеологию, базирующуюся на *публичном разуме и признании политического курса страны*, то совместная деятельность (взаимоотношение) базировалась на *своеобразной концепции «тенчи» (благополучие)*, приносящей обществу мир.

Ключевыми в реализации политики поддержания мира как легитимного порядка являются его институты, к которым следует отнести Комиссию по национальному примирению (КНП) и Движение национального единства и возрождения Таджикистана (ДНЕВТ).

Комиссия по национальному примирению (КНП), созданная в июле 1997 г., стала своеобразным политическим институтом, способствующим реализации мирного процесса в постконфликтный период. В состав КНП входило 26 членов, по 13 от правительства и оппозиции. Председателем КНП стал С.А. Нури – лидер ОТО, а заместителям председателя – А. Достиев, представляющий правительство Таджикистана. КНП также была связана с Контактной группой, в которую входили представители ООН, ОБСЕ и стран – гарантов таджикского мира [Саъдуллоев, 2006, с. 16].

Деятельность КНП воплощалась в реализации всех протоколов, подписанных на всех раундах межтаджикских переговоров. Для эффективной работы КНП было создано четыре подкомитета по военным, политическим, юридическим вопросам и по делам беженцев. Так, политическая подкомиссия являлась ключевой в

составе КНП, поскольку все достижения КПН подытоживались именно этим органом. Ее значимость проявляется в том, что она получила право определения механизма вхождения представителей ОТО в государственную власть. Задача подкомиссий по правовым вопросам заключалась в надзоре над осуществлением амнистии боевикам ОТО, контроле над процессом проведения парламентских и президентских выборов и подготовке общественности Таджикистана к выборам.

Конкретными аспектами военной демобилизации и реинтеграции сил занималась подкомиссия КНП по военным вопросам. Решение вопросов, касающихся возвращения таджикских беженцев, входило в задачу подкомиссии по вопросам беженцев. Репатриация таджикских беженцев стала одним из самых материальных и успешных результатов деятельности КНП.

В целом КПН стала не только своеобразным политическим институтом, ориентированным на осуществление мирного процесса, но и своего рода формой взаимоотношений между властью и оппозицией в постконфликтный период. В апреле 2000 г. КНП официально завершила свою деятельность. К этому моменту были выполнены три главные задачи: разоружение оппозиции, включение представителей ОТО во властные структуры и возвращение около 52 тыс. таджикских беженцев [Каримов, 2005, с. 151].

Движение национального единства и возрождения Таджикистана (ДНЕВТ) – как одно из крупнейших политических движений в основном пользуется поддержкой нынешнего режима, было образовано 18 июля 1997 г. с целью развития мира и национального согласия в постконфликтный период. В ДНЕВТ входят представители большинства партий и объединений, включая и Народно-демократическую партию Таджикистана (НДПТ) – правящую партию в стране, и тем самым обеспечивается их связь с обществом. Председателем ДНЕВТ является президент страны. Впоследствии движение было переименовано в «Общественное движение национального единства и возрождения Таджикистана» (ОДНЕВТ). Согласно Закону РТ «Об основателе мира и национального единства – Лидере нации», президент страны является пожизненным Председателем этой организации¹.

¹ Конституционный закон Республики Таджикистан «Об основателе мира и национального единства – Лидере нации» от 14.11.2016 № 1356 // Националь-

Деятельность ОДНЕВТ ориентирована на восстановление мира и стабильности в стране, на обеспечение доверия сторон и гражданского согласия, вывод общества из кризиса, укрепление целостности государства и интеграцию в СНГ, устойчивость и расширение демократии, достижение успехов в соблюдении прав человека [Мухидинова, 2020, с. 132]. Активистами ОДНЕВТ также являются представители интеллигенции, что значительно способствует его усилению в идеологическом плане, в том числе посредством проведения по его инициативе ежегодных республиканских конференций и выпуска издательством «Библиотека Единства» книг, посвященных миру и национальному единству. Вместе с тем при наличии согласия относительно значимости мира как общественного легитимного порядка существует ряд его интерпретаций, что формирует более сложную картину его поддержания.

Плюрализм интерпретаций политики поддержания мира как легитимного порядка

Как в отечественной, так и в зарубежной литературе представление относительно политики поддержания мира как легитимного порядка в Таджикистане не является единообразным. Так, можно выделить три подхода к определению мира как легитимного порядка.

1. *Мир как «достижение руководства страны»*. Данная позиция проистекает из идеологии самой власти и является важной в контексте поддержания политики мира как легитимного порядка, в том числе с учетом включения в этот процесс СМИ. Отмечается, что с момента подписания мирного соглашения формально закончилось вооруженное противостояние, и в этом – заслуга руководства страны [Холова, 2020].

2. *Мир как «результат совместной деятельности власти и оппозиции»* [Усмонов, 2017]. Отмечается, что мирное согласие достигнуто благодаря разработанной формуле мира и плана президента Э. Рахмона и поддержке этого плана руководством оппози-

ции. При этом главный акцент делается на заслугах таких стран, как Россия, Иран, США и Афганистан. Влияние стран – гарантов мира оценивается положительно¹.

3. *Мир в контексте «тенчи» (благополучие).* Интерпретация мира в таком значении воспринимается той частью общества, которая является непосредственным свидетелем кровопролитной гражданской войны в стране. Особенность этой идеологии заключается в том, что она требует от общества бдительности и сохранения мира как легитимного порядка, как основы национального единства. Хотя некоторые исследователи отмечают, что подобное позиционирование делает таджикское общество слишком осторожным в контексте его отношения к политике нынешнего режима, однако данная трактовка создает широкую основу для общественного согласия.

Противоположную интерпретацию понятия мира как легитимного порядка в стране можно наблюдать в зарубежной литературе. Ее анализ позволяет выделить следующие подходы к определению мира как легитимного порядка в Таджикистане.

1. *Мир как «политическая сделка между кланами»* [Lemon, 2018]. Мир в контексте подобной интерпретации имеет неустойчивый характер, поскольку он является скорее фактором обеспечения легитимации власти, чем легитимного общественного порядка. Отмечается, что неустойчивый мир требует формирования персоналистского режима в стране. Это положение дает повод выдвигать гипотезу о том, что таджикское общество все еще не перешло от мира к стабильному существованию, а находится в состоянии заключения мира.

2. *Мир как «комплексная легитимность»* [Heathershaw, 2007 ; Di Martino, 2014]. Здесь мир приобретает двойственный характер. С одной стороны, в отличие от Афганистана, где мирные соглашения не привели к стабильности страны, мир в Таджикистане оказался важным фактором легитимного порядка, с другой – мир не положил конец политico-идеологическому противостоянию в постконфликтный период.

¹ Давлат Н. Таджикистан: мир восстановили всем миром // Азия-плюс. – 2017. – 05 мая. – Режим доступа: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/politics/20170705/tadzhikistan-mir-vosstanovili-vsem-mirom> (дата посещения: 09.03.2022).

3. *Мир как «результат давления со стороны geopolитических игроков»* [Bashiri, 2020]. Отмечается, что соглашение о мире между оппозицией и таджикской властью было подписано под давлением внешних сил. Утверждается, что наличие мира не стало гарантией полноценной стабильности, а «закулисная борьба» с учетом консолидации недовольных или сомневающихся в устойчивости мира политических сил продолжалась и в постконфликтный период. Согласно этому рассуждению, устойчивость мира зависит от внешних сил, придерживающихся различных позиций по отношению к характеру государства в стране.

Таким образом, мир как легитимный порядок в рамках вышеуказанных концепций приобретает двойственный характер. С одной стороны, достигнутый мир воспринимается как фактор устойчивости персоналистского режима на фоне усиления оппозиции, агрессивных действий со стороны оставшихся недовольных политических сил и формирования соответствующих им СМИ. С другой стороны, мир как историческое достижение таджикского народа оценивается положительно, поскольку в условиях гражданской войны только мир оказался гаранцией общественного легитимного порядка в стране. Немаловажную функцию в поддержании мира как легитимного порядка выполняют средства массовой информации Таджикистана. Плюрализм интерпретаций мира как легитимного порядка находит в них своеобразное концентрированное преломление.

Роль таджикских СМИ в политике поддержания мира как легитимного порядка

Наряду с вышеперечисленными институтами таджикские СМИ являются своеобразным механизмом реализации политики мира как легитимного порядка в стране. Анализ материалов СМИ демонстрирует, что в них интерпретация мира как легитимного порядка находит выражение в двух подходах: 1) мир как окончание войны и 2) мир как перемирие.

Интерпретация мира в контексте «окончание войны» свойственна государственным СМИ («Республика», «Трибуна народа» и «ТВ Точкистон»). На начальном этапе постконфликтного периода мир часто представлялся СМИ как достижение таджи-

ского общества. При этом главный акцент делается на заслугах лидера страны в достижении мира как легитимного порядка. Подобное позиционирование обосновано следующими аргументами:

Во-первых, распространено представление мира в качестве «окончания войны» и победы власти над исламистами, склонными к созданию исламского государства и нарушению мирного баланса в стране. В этом контексте особый резонанс вызывают выступления авторитетных членов ОТО, вошедших в ряды правительства, согласно 30%-ной квоте оппозиции, которые обвиняли ПИВТ (запрещенная с сентября 2015 г. в Таджикистане партия) в разжигании войны. Ярким примером этому является выступление в СМИ А. Каримова о том, что «создание исламской партии было ошибкой, поскольку ее наличие стало причиной войны в стране. Ее наличие на сегодняшний день является угрозой мирному балансу»¹. Подобное позиционирование также отражается в таких документальных фильмах, как «Невидимые корни», «Иран: поддержка гражданской войны 1991–1997 гг.» и «Измена», которые транслировались по государственным телеканалам РТ.

Во-вторых, распространено представление мира как заслуги президента страны. Создание медийного образа президента как основателя мира базируется на двух сюжетах. Первый связан с высказыванием президента страны после его прихода к власти о том, что свою работу он начнет с установления мира. Отмечается, что он доказал всему миру, что архисложные вопросы можно решать мирным путем. Второй сюжет связан с посещением вождей оппозиции в местечке Хосдех в Афганистане. Этот факт акцентирует внимание на его ведущих лидерских качествах: подчеркивается несгибаемая воля президента, не побоявшегося прибыть на встречу в лагерь оппозиции на территории Афганистана, что считалось крайне опасным. Авторами подобных публикаций также выступают представители нынешних политических элит. Ярким примером служат статьи генерального прокурора страны под названием

¹ См.: Мулло Абдурахим: У нас два героя: герой войны – ПИВТ, герой мира – Лидер нации // Азия-плюс. – 2016. – 29 – февраля. – Режим доступа: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/security/20160229/mullo-abdurakhim-u-nas-dva-geroya-geroi-voiny-pivt-geroi-mira-lider-natsii> (дата посещения: 10.03.2022); Мулло Абдурахим призвал закрыть ПИВТ // Азия-плюс. – 2015. – 03 марта. – Режим доступа: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/politics/20150403/205939> (дата посещения: 10.03.2022).

«Эмомали Раҳмон и школа президентского управления» и председателя Согдийской области под названием «Единство – символ вечности нации» в газете «Республика», где мир и национальное единство интерпретируются как заслуга нынешнего режима¹.

Интерпретация мира в контексте перемирия свойственна СМИ, которые стремятся поддерживать некоторый баланс господствующих и оппозиционных мнений. СМИ, рассматривающие мир как перемирие, поддерживают в отличие от государственных СМИ («Взгляд», «Азия-плюс», «Свободные») противоположную позицию. При анализе вопросов, касающихся гражданской войны и мирного процесса, они стремятся в определенной степени сохранить плюральный баланс мнений. Анализ материалов СМИ, представляющих таджикский мир в контексте перемирия, весьма показателен и базируется на следующих аргументах.

Во-первых, существует интерпретация мира в контексте «фиктивного соглашения». Данное рассуждение также наблюдается в зарубежных исследованиях, согласно которым фиктивное соглашение стало началом нового политico-идеологического противостояния в постконфликтный период [Driscoll, 2012]. В этом контексте независимые СМИ поддерживают мнение о том, что фиктивное соглашение привело к поражению оппозиции, но в то же время к усилению устойчивости нынешнего режима. Находясь во властных структурах, большинство сторонников ОТО, которая являлась одной из сторон межтаджикского примирения, постепенно перешли на сторону власти. Отмечается, что рост исламского фундаментализма в регионе, активизация исламистов в борьбе за власть, в том числе и посредством СМИ, сформировали отрицательное представление об оппозиции в таджикском обществе. В этом контексте прекращение деятельности КНП часто интерпретируется как начало формирования мира как перемирия. Так, в 2015 г. газета «Взгляд» опубликовала статью «Однорукий мир. Куда пропала вторая рука?», где было отмечено: «...прекращение деятельности КНП стало началом нового давления на таджикскую

¹ Ахмадзод Р.Ю. Эмомали Раҳмон и школа президентского управления // Руспублика. – 2021. – 18 ноября. – Режим доступа: http://jumhuriyat.tj/index.php?art_id=45518 (дата посещения: 29.03.2022); Ахмадзода Р. «Единство – символ вечности нации» // Республика. – 2020. – 02 июля. – Режим доступа: http://jumhuriyat.tj/index.php?art_id=41121 (дата посещения: 29.03.2022).

оппозицию»¹, а это – именно то, что стало основой для формирования концепции мира как перемирия.

Во-вторых, имеется интерпретация мира в рамках «концепции принуждения» как результат давления внешних сил. Идея достижения мира как результат давления внешних сил указывает на то, что противоборствующие стороны не были готовы к подписанию мирного соглашения. В СМИ часто упоминается, что с приходом талибов к власти в Афганистане в 1996 г. внешнеполитические игроки изменили свое отношение к будущему Таджикистана. Так, в 2016 г. газета «Азия-плюс» писала, что «лидеры России, Ирана и правительство Афганистана опасались, что боевики ОТО могут примкнуть к талибам. Поэтому А. Масуд пригрозил лидерам ОТО, что в случае отказа подписать мирное соглашение с правительством Э. Раҳмона он ликвидирует их военные базы на территории Афганистана. Впоследствии угроза подействовала»².

Необходимо отметить и то, что некоторые СМИ, интерпретирующие мир в контексте перемирия, ежегодно проводят социологические опросы среди экспертов по теме гражданской войны в Таджикистане. Так, согласно результатам социологического опроса, проведенного ИА «TojNews» в 2014 г., мир и национальное единство воспринимаются таджикским обществом в различных контекстах³. Результат опроса (рис.) показывает, что 25% опрошенных ответили, что к миру и Дню национального единства относятся равнодушно. Из них 21% воспринимали мир как окончание войны, приносящие «тенчи» (благополучие) таджикскому обществу, 23% опрошенных интерпретировали мир в контексте перемирия. Лишь небольшое количество опрошенных воспринимали мир как объединения противоборствующих сторон и заслугу действующего режима.

¹Однорукий мир. Куда пропала вторая рука? // ИА Tojnews. – 2015. – 27 июня. – Режим доступа: <https://www.tojnews.org/tj/news/sulkhi-yakdasta-dasti-duyum-kucho-shud> (дата посещения: 07.12.2021).

²Давлат Н. Таджикистан: от миртворчества к мифотворчеству // Азия – плюс. – 2016. – 28 июня. – Режим доступа: <https://asiaplus.tj/info/tu/news/tajikistan/politics/20160628/227604> (дата посещения: 06.03.2022).

³«Голос народа»: 21% считают изъяном празднование Дня национального единства // ИА TojNews. – 2014. – 02 мая. – Режим доступа: <https://www.tojnews.org/tj/news/sadoi-mardum-21-tachlili-ruzi-vakhdati-milliro-ayb-medonand> (дата посещения: 11.03.2021).



Рис.
**Результат проведенного опроса газетой «Взгляд».
 Вопрос респондентам: «Что для вас означает мир
 и день национального единства?»**

В целом интерпретация мира в рамках «концепции принуждения» демонстрирует идею мира как перемирия и имеет двойственный характер. С одной стороны, вмешательство внешних сил воспринимается как фактор ускорения мирного процесса. В то же время отмечается, что достигнутый мир не оказался устойчивым, поскольку политico-идеологическая борьба продолжалась и в постконфликтный период. Мир в контексте перемирия в СМИ также представляется неустойчивым. Его особенность состоит в том, что он предполагает наличие персоналистского политического режима в стране.

Заключение

Формирование государственного режима в Таджикистане началось параллельно с конструированием светских и религиозных политических сил, чьи противостояния положили начало гражданской войне. В условиях гражданской войны мир оказался единственным фактором укрепления легитимного порядка в стране. Мир как общественный легитимный порядок позволял объединить противоборствующие стороны на основе принципов взаимодействия и взаимопонимания, ориентированных на создание национального и светского государства.

Основным механизмом политики поддержания мира как легитимного порядка является серия межтаджикских переговоров, базирующихся на принципах взаимодействия и взаимопрощения. Главными институтами политики поддержания мира как легитимного порядка выступили ОДНЕВТ и КНП, созданные после подписания мирного соглашения.

Помимо вышеупомянутых институтов одним из важных механизмов реализации политики поддержания мира как легитимного порядка являются СМИ. Их значимость в реализации политики поддержания мира как легитимного порядка проявляется прежде всего в плюралистической интерпретации понятия мира и формировании общественного мнения относительно значимости этой политики. Интерпретация мира в СМИ не является единообразной. Мир как легитимный порядок интерпретируется в двух контекстах: 1) мир как окончание войны и 2) мир как перемирие.

Интерпретация мира как «окончание войны» характерна для государственных СМИ и во многом проистекает из идеологии действующего режима. Особенность государственных СМИ в поддержании мира как легитимного порядка заключается в том, что информационные материалы представлены на основе анализа факторов, усиливающих доверие общества к руководителю страны как основателю мира и национального единства.

Интерпретация мира в контексте перемирия характерна для негосударственных СМИ. По мере изменения ситуации в стране они приобретают значение для развития публичной рефлексии, что создает условия для развития публичного разума и дискурсивности коммуникационного пространства. Предлагаемые ими альтернативные варианты трактовки ситуаций базируются на

идеологии, согласно которой устойчивость политики поддержания мира как легитимного порядка возможна только при обеспечении плюрализма и дискурсивного порядка.

Таким образом, политика поддержания мира как легитимного порядка является определяющей в контексте сохранения устойчивости политического режима в постконфликтном Таджикистане. Его особенность заключается в том, что он оказался значимым фактором формирования персоналистского режима в стране. В условиях общественной поддержки мира персоналистский политический режим выступает хотя и неизбежной, но навязанной формой институционализации мира как легитимного порядка. Для своего поддержания он формирует определенную медийную стратегию, в основе которой лежит принцип его информационной безопасности.

D.M. Salimov*

**The policy of maintaining peace as a legitimate order in modern
Tajikistan: ideas, mechanisms and institutions for implementation**

Abstract. The article analyzes the policy of maintaining peace as a legitimate order and the role of the media in its implementation in post-conflict Tajikistan. The author offers an analysis of the communication factors of the stability of the peacekeeping policy as a legitimate order, which simultaneously acts as a factor in the stability of the current political regime in the conditions of political and ideological confrontation in the country. The institutions and mechanisms for the implementation of the peacekeeping policy as a legitimate order are determined, against this background, the participation of the media in maintaining this policy is analyzed, and opposite interpretations of the concept of peace in the media space of the country are identified. It is noted that the positioning of the Tajik media in the context of maintaining peace as a legitimate order is subject to reflection as the political situation changes, which can be considered a problem of the functioning of the public mind and following a certain trend of discursiveness of the communication space. The ways to change the situation proposed by the Tajik media are based on the ideology according to which the stability of the policy of peace as a legitimate order is possible only if pluralism and discursive order are ensured, as well as their discussion from the point of view of organizing this space. The author comes to the conclusion that in the context of the civil war, peace turned out to be an important factor in the legitimate social order in the country. This also takes into account the fact that peace as a legitimate order in the post-conflict period turned out to be unstable, which to a certain extent contributed to

* Salimov Dilovar, St. Petersburg State University (Saint Petersburg, Russia),
e-mail: dilovar.salimov.1988@mail.ru

the formation of a personalist political regime in the country, including taking into account the inclusion of media resources in this process. On this basis, a hypothesis is put forward that the formed personalistic political regime in the country is a transformed and imposed form of the institutionalization of the world as a legitimate order, which seeks to be supported, including through the developed media strategy that ensures its information security.

Keywords: peace; peacemaking; legitimate order; mass media; peace as a legitimate order; public policy; political regime; personification.

For citation: Salimov D.M. The policy of maintaining peace as a legitimate order in modern Tajikistan: ideas, mechanisms and institutions for implementation. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 276–295. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.13>

References

Bashiri I. *The history of the civil war in Tajikistan*. Boston: Academic studies press, 2020, 336 p. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zjg7rv>

Bushkov V.I., Mikulsky D.V. *Anatomy of civil war in Tajikistan*. Moscow: RGNF, 1997, 166 p. (In Russ.)

Christian V.S., Grauvogel J. Comparing Legitimation Strategies in Post-Soviet Countries. In: Brusis M., Ahrens J., Wessel M.S. (eds). *Politics and legitimacy in post-Soviet Eurasia*. London: Palgrave Macmillan, 2016, P. 18–46. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137489449_2

Di Martino L. *From ambivalence to ambiguity? Some paradigms of policy-making in Tajikistan*. Geneva: CIMERA, 2014, 162 p.

Driscoll J. Commitment problems or bidding wars? Rebel fragmentation as peace-building. *Journal of conflict resolution*. 2012, N 1, P. 118–149. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002711429696>

Easton D. Categories for the systems analysis of politics. In: Isaev B.A., Khrenov A.E. (eds). *Political science. Anthology*. Saint Petersburg: Piter, 2006, P. 94–105. (In Russ.)

Epkenhans T. *The origins of the civil war in Tajikistan. Nationalism, islamism and violent conflict in post-Soviet space*. London: Lexington books, 2016, 414 p.

Greenfield Sh. *Authority, states and persons: in the search for optimal reconciliation*. Doctor's degree dissertation. UK: University of Oxford, 2011, 227 p.

Heathershaw J.D. *Peace as complex legitimacy: politics, space and discourse in Tajikistan's peacebuilding process 2000–2005*. Doctor's degree dissertation. University of London, School of economics and political science, 2007, 346 p.

Held D. *Global transformations*. Moscow: Praxis, 2004, 575 p. (In Russ.)

Karimov O. *Political state of Tajikistan in 1990 s*. Khujand: TSU PBP, 2007, 264 p. (In Russ.)

Khasanova T.G. *Printed media on the peacekeeping process in Tajikistan*. Dushanbe, 2011, 174 p. (In Russ.)

Kholova A.A. The role of the Leader of the Nation in strengthening national unity. *Bulletin of Tajik national university*. 2020, N 3, P. 129–132. (In Russ.)

Kurbanova Z.M. *Peculiarities of conflicts and conflict resolution in a changing world (case of the Central Asian republics)*. Doctor's degree dissertation. Dushanbe, 2020, 330 p. (In Russ.)

Lemon E., Thibault H. Counter-extremism, power and authoritarian governance in Tajikistan. *Central Asian survey*. 2018, N 1, P. 137–159. DOI: <https://doi.org/10.1080/02634937.2017.1336155>

Lemon E.J. *Governing islam and security in Tajikistan and beyond: the emergence of transnational authoritarian security governance*. Doctor's degree dissertation. University of Exeter, 2016, 309 p.

Mukhiddinova S.M. *Activities of the Public Council of the Republic of Tajikistan on achieving national harmony and development of civil society during the period of state independence*. Ph. D. thesis Dushanbe, 2020, 189 p. (In Russ.)

Nabotova M.A. National unity as a factor of social development in Tajikistan. *Academic law journal*. 2018, N 2(26), P. 8–14. (In Russ.)

Osman, W. Between the White House and the Kremlin: a comparative analysis of Afghan and Tajik media. *International journal of communication*. 2019, N 13, P. 619–641.

Panfilov O. *Tajikistan: journalists during the civil war (1992–1997)*. Moscow: Human rights, 2003, 564 p. (In Russ.)

Ravshan-zod M. *Civil confrontation and the peace process in the Republic of Tajikistan in the 90 s of the XX century*. Ph. D. thesis. Dushanbe, 2019. 219 p. (In Russ.)

Sadulloev I.I. *Role of the Commission on National Reconciliation in the establishment of peace and national accord in Tajikistan: 1997–2000*. Ph. D. thesis. Dushanbe, 2006, 24 p. (In Russ.)

Safarov H.H. *Place of Russian mass media in the information space of the Republic of Tajikistan*. Ph. D. thesis. Dushanbe, 2013. 153 p. (In Russ.)

Sharifzoda A., Gafurov A. *Savior of the nation*. Dushanbe: Ejod, 2012, 320 p. (In Russ.)

Teplova S.M. *Journalism of the period of the civil war in Tajikistan 1992–1997. (Based on the material of the Russian-language media)*. Ph. D. thesis. Dushanbe, 2019. 174 p.

Usmonov I. *Peace-building oath*. Dushanbe: Maorif, 2017, 104 p. (In Russ.)

Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Moscow: HSE, 2016, 447 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Бушков В.И., Микульский Д.В. Анатомия гражданской войны в Таджикистане. – М.: РГНФ, 1997. – 166 с.

Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. – М.: ВШЭ, 2016. – 447 с.

Истон Д. Категории системного анализа политики // Политология: хрестоматия / ред. и сост. Б.А. Исаев, А.Е. Хренов. – СПб.: Питер, 2006. – С. 94–105.

Каримов О. Политическое состояние Таджикистана в 90-е годы XX в. – Худжанд: ТГУ ПБП, 2007. – 264 с.

Курбонова З.М. Особенности разрешения конфликтов и конфликтогенных ситуаций в условиях изменяющегося мира (на материалах Центральноазиатских республик): дис. ... д-ра полит. наук. – Душанбе, 2020. – 330 с.

Мухиддинова С.М. Деятельность Общественного совета Республики Таджикистан по достижению национального согласия и развитию гражданского общества в период государственной независимости: дис. ... канд. ист. наук. – Душанбе, 2020. – 189 с.

Наботова М.А. Национальное единство как фактор социального развития в Таджикистане // Академический юридический журнал. – 2018. – № 2(26). – С. 8–14.

Панфилов О. Таджикистан: журналисты на гражданской войне (1992–1997). – М.: Права человека, 2003. – 564 с.

Равишанзод М. Гражданское противостояние и миротворческий процесс в Республике Таджикистан в 90-е годы XX в.: дис. ... канд. ист. наук. – Душанбе, 2019. – 219 с.

Сафаров Х.Х. Место средств массовой информации России в информационном пространстве Республики Таджикистан: дис. ... канд. филол. наук: – Душанбе, 2013. – 153 с.

Саъдуллоев И.И. Роль Комиссии по национальному примирению в установлении мира и национального согласия в Таджикистане: 1997–2000 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Душанбе, 2006. – 24 с.

Теплова С.М. Публицистика периода гражданской войны в Таджикистане 1992–1997 гг. (на материале русскоязычных СМИ): дис. ... канд. филол. наук. – Душанбе, 2019. – 174 с.

Усмонов И. Клятва миростроительства. – Душанбе: Маориф, 2017. – 104 с.

Хасанова Т.Г. Печатные СМИ о миротворческом процессе в Таджикистане: дис. ... канд. филол. наук. – Душанбе, 2011. – 174 с.

Хелд Д. Глобальные трансформации. – М.: Практис, 2004. – 575 с.

Холова А.А. Роль Лидера нации в укреплении национального единства // Вестник Таджикского национального университета. – 2020. – № 3. – С. 129–132.

Шарифзода А., Гафуров А. Спаситель нации. – Душанбе: Эчод, 2012. – 320 с.

Д.А. АРКАТОВ*

ПРОБЛЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОРОДА: СЛУЧАЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА¹

Аннотация. Современная публичная политика характеризуется партисипаторным поворотом – последовательным расширением возможностей для граждан влиять на содержание и реализацию политических курсов органами публичной власти через различные каналы. На фоне цифровизации институты власти внедряют различные электронные площадки и механизмы цифровой обратной связи, получившие название электронного гражданского участия (*e-participation*), являющихся эволюцией онлайн-взаимодействия. На фоне широкого распространения Интернета и цифровых устройств власть и экспертное сообщество возлагают большие надежды на электронные механизмы, связанные прежде всего с вовлечением в политико-управленческий процесс как ранее не заинтересованных акторов и стейкхолдеров, так и с обратной реинтеграцией в него тех, кто потерял к этому интерес.

Электронное участие развивается и в России, прежде всего в городах федерального значения. Однако несмотря на интерес исследователей к данному феномену, он подвергался изучению с точки зрения теоретических рамок, присущих компьютерным наукам (ввиду специфики поля) и меньше – со стороны политической науки.

* Аркадов Дмитрий Александрович, аспирант, приглашенный преподаватель Департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: darkatov@hse.ru

¹Статья подготовлена в рамках проекта «Молодежные советы и другие формы общественного участия: сравнение традиционных и цифровых практик» № 22-00-032 по конкурсу исследовательских проектов научно-учебных групп программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» (НУГ).

Представленная статья – попытка узнать больше о том, с чем сталкиваются современные каналы электронного участия при их внедрении и функционировании. С этой целью мы взяли интервью у десяти общественных активистов и экспертов в Санкт-Петербурге, пользующихся этими каналами и взаимодействующих с властями. В ходе исследования было выяснено, что платформы электронного участия позволяют быстро решать простые вопросы публичной политики на уровне города. При этом внедрение электронного участия требует серьезной оптимизации внутренней структуры взаимодействия органов власти и создания каналов обмена информацией. Кроме того, недостаточность нормативно-правовой базы формирует предпосылки к снижению эффективности взаимодействия за счет необязательности учета информации от стейкхолдеров и их мнения. На механизм функционирования влияет и цифровой барьер, не позволяющий всем социальным группам эффективно пользоваться подобными инструментами. Сделан вывод о необходимости более обширного исследования российских площадок.

Ключевые слова: общественное участие; электронное участие; публичная политика; государственное администрирование; политико-управленческий процесс.

Для цитирования: Аркадов Д.А. Проблемы электронного гражданского участия в публичной политике города: случай Санкт-Петербурга // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 296–317. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.14>

Введение

Одной из ключевых особенностей развития политико-управленческого процесса в последние 20 лет стало значительное расширение институциональных возможностей для граждан по участию в принятии решений [Peters, 2010]. Это стало своеобразной реакцией на динамику политического участия граждан – с конца XX в. все меньше представителей общества участвуют в политической жизни, начиная с выборов и заканчивая контролем за органами власти [Dalton, Wattenberg, 2002]. Данный процесс на современном этапе обусловливается массовой цифровизацией всех сфер деятельности общества, в том числе государственного управления. Цифровизация стала драйвером, благодаря которому институты власти массово внедряют различные механизмы электронного участия граждан в принятии решений, с расчетом на то что это восстановит их легитимность и привлечет общество к формулированию политических курсов [Cunningham, Cunningham, 2006 ; Fietkiewicz, Mainka, Stock, 2017].

Электронное участие (далее – ЭУ) наиболее распространено на городском уровне, где его целью, зачастую в комбинации с технологиями умного города, становится способствование установлению взаимосвязей между гражданским обществом и институтами власти и повышению качества управления современными урбанизированными системами [Электронное участие ..., 2020]. Россия не стала исключением, здесь в крупных городах (прежде всего, федерального значения) появились комплексные механизмы электронного участия, охватывающие как базовое информирование органов власти по вопросам публичной политики, так и различные формы партисипаторного бюджетирования и онлайн-делиberации [Электронное участие ..., 2020 ; Schlaufner, 2021].

Мы можем наблюдать активно растущее количество работ по изучению электронного участия, которые фокусируются на тех или иных аспектах [Santamaría-Philco, Canos Cerdá, Penades Gramaje, 2019]. Чаще всего исследователи уделяли внимание институциональной среде и аспектам институциональной динамики, в которых имплементируются каналы электронного участия [Вгуер, 2011 ; Linders, 2012]. Кроме того, важной стороной выделялось институциональное доверие, выражющееся в желании взаимодействовать с властями и пользоваться их площадками [Bélanger, Carter, 2008 ; Kim, 2005 ; Tolbert, Mossberger, 2006 ; Zheng, 2013]. Отдельные работы были посвящены поиску наиболее удачной практической модели электронного участия, которая учитывала бы все особенности цикла формулирования и реализации политических курсов [van Veenstra, Janssen, Boon, 2011]. Здесь же можно выделить блок литературы, посвященный изучению эффективности таких каналов с точки зрения получения необходимой для органов власти информации и влияния каналов ЭУ на качество управления [Deakin, 2013 ; Archon, 2015]. Однако, как отмечается в литературе, крайне мало работ было посвящено так называемой «стороне спроса» (*demand-side*), под которой подразумевается восприятие платформ электронного участия теми, на кого они направлены, то, как они вовлекаются в публичную политику города и с каким барьерами сталкиваются [Lee, Kim, 2018 ; Zheng, 2017]. Работы, анализировавшие российские кейсы, чаще всего фокусировались на технических аспектах порталов и ассоциированных механизмов ЭУ, таких как количество каналов, функционал электронных площадок, скорость их обновления, а также модели умного города [Бершадская, Чугунов, 2013 ;

Видясов, 2020 ; Кабанов, Панфилов, Чугунов, 2020]. Отдельные исследования начинали разработку темы доверия к электронным площадкам [Видясова, Видясов, Тенсина, 2019]. В этом контексте были частично обследованы Москва и Санкт-Петербург, а также часть других регионов [Галынис, 2019 ; Одинцова, 2019].

В этой статье мы ставим исследовательский вопрос о том, с какими барьерами сталкивается функционирование электронного участия на локальном уровне. Работа будет опираться на существующую литературу по электронному участию в публичной политике и государственном администрировании. На материале данных работ автором выработано основное теоретическое предположение, что барьерами к эффективному функционированию каналов электронного участия могут являться проблемы государственного администрирования на мезо- (организационном) уровне.

Для ответа на поставленный исследовательский вопрос в эмпирической части работы был выполнен анализ функционирования каналов электронного участия в Санкт-Петербурге. В данной части исследования проведен глубинный анализ (*in-depth case study*) случая с целью оценки существующих барьеров и общих особенностей функционирования ЭУ в городе. Для сбора данных было проведено десять полуструктурированных экспертных интервью с активистами и экспертами по городской политике.

Общая структура статьи: в первой части описываются основные определения традиционного и цифрового гражданского участия, а также представлен бэкграунд об ЭУ в Санкт-Петербурге, во второй определяется теоретическая рамка исследования, развивающая описанные выше препозиции. В методологической части излагается процедура эмпирического исследования, за которым следуют интерпретация полученных результатов и выводы.

Гражданское участие: традиционное и электронное

Гражданское участие понимается как «...публичное участие, в котором граждане или представители гражданского общества вовлечены в принятие решений, непосредственно их затрагивающих» [Вога, Hausendorf, 2010]. Современное публичное управление находится под воздействием «партиципаторного поворота», связанного с изменением принципов принятия управленческих

решений (*decision-making process*) и расширением гражданского участия в нем [Wagenaar, 2014]. Исследователи приводят четыре основные причины данного явления: убывающая легитимность демократии, социальная фрагментация, необходимость большого объема информации в сложных условиях формирования политических курсов и необходимость эффективной работы исполнительных органов власти [Peters, 2010].

Одной из главных целей расширения способов гражданского участия является преодоление различного спектра проблем, снижавшего как качество управления, так и доверие к институтам власти. Прежде всего, это крайняя ограниченность бюрократической экспертизы, часто плохо знакомой с областью, в которой чиновники работают, и специфические критерии эффективной работы, связанные прежде всего с уменьшением фискальных расходов на имплементацию решений [Denhardt, Denhardt, 2000]. Стратегией по нивелированию данных недостатков стало расширение партисипаторных практик, в рамках которых представители гражданского общества могли бы за счет своей экспертизы и знаний помочь в решении нестандартных проблем, стоящих перед исполнительными и представительными властями [Stivers, 2008]. В целом граждане, которые заинтересованы и которых касается работа органов власти, могут в рамках гражданского участия осуществлять (в зависимости от степени внедрения) как разработку и контроль, так и имплементацию управленческих решений [Brandsen, Honingh, 2016 ; Durman, 2020]. Однако фактически спектр взаимодействия граждан и государства гораздо уже, и институционализированные каналы чаще всего представляют некий способ информирования или консультирования по определенным вопросам в виде публичных слушаний или обращений [Pretty, 1995 ; Rowe, Frewer, 2013].

Развитие гражданского участия на протяжении долгого времени является одной из ключевых проблем государственного администрирования, в связи с чем власти всех уровней начали широко использовать информационно-коммуникационные технологии с целью повысить вовлеченность общества в управление, а также легитимность своих решений [Jho, Song, 2015]. За счет технологически обусловленного видоизменения традиционного гражданского участия появилось электронное участие. Сегодня под ним понимаются институционализированные цифровые каналы взаимодействия

власти и общества по вопросам публичной политики [LeBlanc, 2020]. По классификации Э. Макинтош они могут принимать различные виды на разных уровнях, аналогично лестнице Ш. Арнштейн – чем выше уровень, тем шире вовлечение граждан в управление государством.

1. Е-Информирование – электронные приемные, порталы жалоб и петиций.

2. Е-Консультирование – форум онлайн-делиберации по различным решениям, краудсорсинг.

3. Е-Принятие решения – партисипаторное бюджетирование, участие в законодательном процессе, etc. [Arnstein, 1969 ; Macintosh, 2004].

Описание случая: электронное участие в Санкт-Петербурге

Основой к появлению портов электронного участия в российских городах стали изменения в существующем законодательстве, включающие различные нормативно-правовые акты (в том числе и Указы Президента РФ), которые регламентировали такую форму взаимодействия с властью, как электронное обращение [Кабанов, Федяшин, Чугунов, 2019]. Санкт-Петербургские каналы электронного участия не стали первыми в этом направлении, в каком-то смысле они являлись ответом появившимся в 2012 г. порталам электронного участия Москвы «Наш город» и позже – «Активный гражданин». На сегодня наиболее важными механизмами электронного взаимодействия в Санкт-Петербурге являются электронные приемные органов государственной власти, портал «Наш Санкт-Петербург» и портал электронного партисипаторного бюджетирования «Твой бюджет».

Единая электронная приемная позволяет обратиться ко всему спектру комитетов и служб городского правительства с жалобой или предложением¹. Появление данного канала в нынешнем виде, как и других платформ, стало результатом обширной программы модернизации Правительства Санкт-Петербурга, направленной на повышение качества государственного управления в

¹ Электронная приемная обращений граждан. – Режим доступа: <https://letters.gov.spb.ru> (дата посещения: 10.03.2022).

области базовой городской политики [Kabanov, Chugunov, 2017]. Важным ее преимуществом является нормативно-правовая регламентация в виде Федерального закона 59-ФЗ, обязывающая органы власти обрабатывать полученные обращения и отвечать на них в 30-дневный срок¹. Кроме того, за ходом и статусом обработки обращения можно следить в личном кабинете этого же портала.

Ключевым для города является портал «Наш Санкт-Петербург», созданный в качестве замены civtech-проекта «Красивый Петербург» [Kabanov, Chugunov, 2017]². Его задача – сбор, агрегирование и рассылка обращений граждан в подведомственные органы. Вопросы эти по большей части касаются низового уровня публичной политики и связаны с ремонтом дорожного полотна, уборкой территорий, восстановлением освещения и прочим³. Граждане могут зарегистрироваться на площадке и подать электронное обращение в соответствии с существующим классификатором тематик, которое в дальнейшем пройдет цепочку модераторов и координаторов, принимающих решения по заявке [Рыбальченко, Чугунов, 2018]. У оператора портала существует регламент, определяющий порядок рассмотрения жалоб и сроки ответа на них. Во многом данный портал является образцовым и ключевым для российских городов, что связано с такими факторами, как: а) большое количество зарегистрированных пользователей; б) количество обращений и скорость их обработки. По данным критериям он уступает лишь некоторым московским площадкам [Schlaufer, 2021].

Важным новшеством в городской политике Санкт-Петербурга стало партисипаторное бюджетирование, продвигаемое Комитетом финансов. С этой целью был создан портал «Твой бюджет», позволяющий гражданам выбирать наиболее приоритетные из предложенных проектов в рамках конкурсной процедуры и распределять бюджетные ассигнования для их внедрения⁴. Проекты могут предлагаться также инициативными гражданами, кото-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 59-ФЗ ОТ 2.05.2006.

² Группа «Красивый Петербург» ВКонтакте. – Режим доступа: https://vk.com/peterburg_krasiv (дата посещения: 14.06.2022).

³ Портал «Наш Санкт-Петербург». – Режим доступа: <https://gorod.gov.spb.ru> (дата посещения: 10.03.2022).

⁴ Портал «Твой бюджет». – Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru> (дата посещения 10.03.2022).

рые после череды голосований попадают на бюджетные комиссии с целью дальнейшей корректировки и последующего внедрения.

Ряд авторов предпринимают попытки проанализировать данные механизмы. Чаще всего такой анализ строится на разработанных ими аналитических рамках, направленных на «техническую» оценку проекта – наличие тех или иных функций, интерфейса, общей функциональности и так называемой «юзабилити» [Кабанов, Федяшин, Чугунов, 2019]. Хотя эти метрики и являются полезными с точки зрения оценки распространенности электронного участия и его отдельных элементов, они мало что говорят о существенном характере их работы. Отдельные исследователи изучали ЭУ в Санкт-Петербурге с точки зрения анализа доверия. Несмотря на широкий спектр возможностей электронного взаимодействия, многие граждане воздерживаются от него и не доверяют электронным механизмам, отдавая предпочтение личным визитам [Видясова, Тенсина, 2020]. И хотя эти данные несколько оспариваются другим исследованием, в них можно найти свидетельства того, что ощутимая доля горожан не готова рекомендовать электронные сервисы города и пользоваться ими – жители указывают на негативный опыт и невозможность добиться необходимого результата от властей [Белый, Смирнова, Чугунов, 2020]. Более детальное исследование, предпринятое нами, может помочь частично восполнить пробел в литературе и показать возможные причины недостаточной эффективности электронного участия.

Теоретическая рамка: барьеры к эффективному функционированию электронного участия

В среде рациональной бюрократии двумя ключевыми ценностями являются профессионализм и эффективность – они связаны с обеспечением непрерывной и независимой работы этой бюрократии и минимальным расходом ресурсов на реализацию различных политических курсов (*polices*) [Bannister, Connolly, 2014 ; Rose et al., 2015]. И хотя ИКТ как таковые могут видеться как полезная инновация, снижающая издержки, ИКТ-обусловленное гражданское участие, ассоциированное с большим количеством взаимодействий с гражданами, может восприниматься как негативный аспект. В основе данных ценностей лежит представление о

гражданском участии как факторе, подрывающем управление, требующем дополнительного расхода бюджетных средств, времени на согласование решений с гражданами, а также их обучения по эффективному участию [Robbins, Simonsen, Feldman, 2008]. Таким образом, институционализированная управленческая культура, отрицающая вовлечение граждан как таковое, не позволяет эффективно внедрять электронное участие [Hepburn, 2014]. В свою очередь, давление со стороны граждан может служить причиной ситуации, когда реализация электронного участия будет носить имитационный характер, направленный на формальное удовлетворение требований [Hofmann, 2014].

Кроме того, развертывание электронного участия неизбежно связано с необходимостью пересмотра существующего и создания нового законодательства, без которого функционирование ЭУ будет подорвано [Meijer, 2015]. Особенно важным это становится на финальных этапах интеграции. Без достаточного нормативно-правового обеспечения электронное участие превращается в имитационную практику, не несущую качественных изменений в управлении [Moon, 2002].

Отдельной проблемой для внедрения е-инноваций в управлении является изменение существующих организационных потоков и процессов и определение степени интеграции (в данном случае – ЭУ) в работу бюрократии [Steinbach, Sieweke, Süß, 2019]. Если в системе принятия решений не будет создано новых горизонтальных и вертикальных связей, а также каналов передачи данных для быстрого реагирования на поступающие запросы граждан (если речь идет о е-информировании), скорость и качество реакции будут существенно страдать. В свою очередь, кроме дисфункциональности электронного участия это ведет к падению доверия со стороны гражданского общества к власти [Fountain, 2002 ; Oliveira, Welch, 2013]. При этом в случае отсутствия оптимизаций может возникнуть структурная конкуренция, когда каждый комитет, отдел или служба работает «исключительно на своей территории», что подрывает реализацию запросов граждан [Chadwick, 2011].

Важно отметить, что электронное участие связано с такой концепцией, как достойное правление (*good governance*), и его эволюцией в виде электронного правления (*e-governance*). Основополагающими элементами в них являются всеобщее вовлечение всех заинтересованных стейкхолдеров, отзывчивость системы в виде

быстрого реагирования на потребности акторов, прозрачность и подотчетность органов власти [Электронное участие ..., 2020; Dawes, 2008].

Методология исследования

Данное исследование было выполнено в дизайне глубинного анализа одного случая. Для сбора данных автор провел серию полуструктурированных интервью в Санкт-Петербурге с общественными активистами и экспертами по городской политике, имеющими опыт экспертизы в области работы каналов электронного гражданского участия. Под экспертизой понималось инициативное тестирование и участие в работе каналов ЭУ на продолжительном отрезке времени. Интервью были взяты в период с октября 2021 по январь 2022 г., длиною от 45 минут до 1 часа 15 минут. Все интервью были записаны и транскрибированы. Впоследствии был выполнен тематический анализ транскриптов с помощью ПО RStudio, которые были разбиты на отдельные блоки в соответствии с теоретическими ожиданиями.

Эмпирическое исследование: проблемы механизмов электронного участия

Нормативно-правовое обеспечение. Одной из базовых проблем, отмеченных респондентами, является неразработанность нормативно-правового обеспечения. Так, *респондент 1* отмечает: «...если говорить про обращение – лично я принципиально работаю с электронными приемными, потому что они единственные соответствует законодательству; ...поэтому я принципиально не использую и “Наш Санкт-Петербург”, и Госуслуги, которые пытаются во всех регионах свой инструмент внедрить. Если это легализуют – можно пользоваться». В свою очередь, это провоцирует проблемы ответственности в реагировании на обращения. Чаще всего это касается так называемых различных форм формальных ответов, не несущих смыслового содержания для обращающегося. Например, так *респондент 2* пояснил особенности работы портала «Наш Санкт-Петербург»: «...единственно для чего это нужно –

простые локальные моменты. А для серьезных проблем – на портале даже нету нужных кнопок...». Отсутствие адекватной регламентации в обработке информации от горожан крайне снижает эффективность работы таких каналов и демотивирует среднестатистического человека от дальнейшего взаимодействия с властями. *Респондент 3* поясняет: «...не очень понятна процедура работы. Со стороны модераторов первая реакция – отказ. Чтобы человек разочаровался и перестал подавать жалобы. Поначалу они отклоняют, делают странные отписки...». Кроме того, он подтверждает слова других респондентов о проблематике работы портала: «...Он продуктивен для решения самых примитивных проблем, убрать рекламу, убрать снег по адресу или сделать яму на дороге. Что-то более сложное вызывает проблемы исполнителей...». Это же подтверждает и *респондент 4*: «...портал был сделан для людей, которые не разбираются. Они куда-то там написали, довольны и спокойны, получив отписку они испытывают разочарование, перестают что-то делать и интересоваться...». При внедрении электронного участия на уровне города система внутреннего взаимодействия претерпела мало изменений, в связи с чем разрешать проблемы по множеству обращений становится для исполнительных органов власти затруднительным. Хотя техническая инфраструктура и прошла модернизацию, принципы взаимодействия схематично остались прежними. *Респондент 5*: «Десять лет назад было все бумажно, электронные обращения печатались, подписывались, сканировались. Сейчас, конечно, электронный документооборот существует... иногда... у нас крайне сложно все. Любое действие требует десятков согласований, нормативная база неоптимальна...». В случае электронных публичных слушаний возникает проблема в том, что согласованные решения не принимаются к исполнению или претерпевают значительные изменения, зачастую противоречащие интересам граждан. *Респондент 6* поясняет: «...сначала удается достигнуть консенсуса по тем или иным вопросам, которые важны с точки зрения общественников, а потом на выходе мы видим, что либо ситуация не меняется, либо через определенное время принимаются те решения, в которых общественность была не заинтересована...». Это связано с системой учета мнений, которая базируется на законодательстве об общественном контроле. Решения в их рамках носят рекомендательный характер и не обязательно учитываются при формировании

политики. *Респондент 7*: «...главная причина – на общественных слушаниях принимаются необязательные для исполнения рекомендации. Их можно принять во внимание, а можно и проигнорировать. В 99% случаев... общественного слушания это мнение игнорируется и при этом чем-то объясняется...». Это же подтверждает и *респондент 1*: «...это неправильный инструмент, если бы все учитывалось, то смысл был бы. Но результаты и онлайн- и онлайн-слушания не учитываются».

В отдельных случаях несвоевременная и неполная проработка «правил игры» электронного участия приводит к проблемам даже в случае достаточно успешных проектов, таких как «Твой бюджет». Например, возможность участия сотрудников государственных учреждений в работе партисипаторного бюджетирования. *Респондент 3* говорит: «“Твой бюджет” я считаю очень хорошим и полезным проектом». Его слова подтверждает *респондент 10*: «“Твой бюджет” является полезной площадкой, и активисты различных движений активно используют его». Однако вышеупомянутое сказывается на его полезности как инструмента вовлечения граждан. *Респондент 4*: «...в первые годы реализовывались проекты горожан, в последние годы через “Твой Бюджет” бюджетные организации и учреждения пытаются решить свои проблемы... это нехорошая тенденция, это убивает весь дух проекта».

Отсутствие адаптации организационной структуры. Среди отмеченных проблем респонденты выделили низкий процент решаемых обращений, что связано прежде всего с отсутствием взаимодействия между структурными подразделениями исполнительной власти города. Сложная система подчинения, не адаптированная для массовых запросов граждан, оказывается не в должной степени приспособлена к работе даже на самом низовом уровне электронного участия. *Респондент 8*: «...у нас в рамках подчинения сложная система. В комитетах есть дирекции, комитеты подчиняются линейно. Межведомственное взаимодействие практически не налажено. Кроме того, есть федеральные органы, которые могут зарубить гражданские инициативы из-за несоответствий...». Многие активисты на практике сталкиваются с необходимостью направлять много обращений в разные комитеты, чтобы добиться решения самых низовых вопросов. *Респондент 2*: «...можно написать кучу электронных обращений, и вам ответят – идея хорошая, но у нас нет финансов. Нужно писать обращения в

комитет, ответственный за бюджет, но там не знают, что предлагаемая вами идея хорошая». Такая ситуация становится причиной того, что общественные активисты получают формальные ответы от органов власти, по существу не решая проблему. Данная реакция является следствием необходимости удовлетворить требования законодательства об обращениях граждан, нежели попыткой конкретного взаимодействия. В отдельных случаях после множества обращений для решения проблемы могут выставляться длительные сроки (порой до пяти-семи лет), однако многие из проблем уже будут неактуальны в таком временном горизонте.

Цифровой барьер и прозрачность. Одним из главных недостатков электронного участия респонденты выделяют цифровой барьер (*digital divide*) – феномен невозможности пользования технологическими новациями в важных аспектах политической жизни. В данном случае это провоцирует исключение определенных социальных групп из управляемого процесса, что в свою очередь маргинализует их и провоцирует недопредставленность их интересов. *Респондент 1* раскрывает эту проблему следующим образом: «Какая-то доля граждан не освоила цифровые инструменты, и они устраниются из процесса. Если раньше была какая-то группа людей, участвующих в городской повестке, то сейчас у них два варианта: либо срочно осваивать цифру, либо уйти с арены и лишиться возможности участия. Чисто технически, электронные инструменты – это нормально. Проблема в процедуре учета мнений...». Такого же взгляда придерживается и *респондент 3*: «Да, к сожалению, есть определенные сложности в пользовании. Например, нюансы отправки обращений. Мало кто будет читать пользовательские правила... мне кажется, что это не самое удачное приложение. Не всегда понятно, куда писать обращения, в какой комитет...».

Многие интервьюируемые указали на проблему прозрачности и подотчетности в рамках процедур электронного гражданского участия. Традиционно в рамках теории о достойном правлении данные аспекты являются ключевыми, и во многом они легли в основу электронного участия и концептов *e-governance* и *smart governance*. Однако, по мнению *респондента 1*, это далеко от действительности: «...между чиновником и гражданином есть стена в виде модераторов, которые по своему субъективному усмотрению решают, пропускать ли обращение. И рассматривают они не по

тем основаниям, что есть в законе. В данном случае речь идет о том, что модераторы решают, соответствует ли обращение...».

По мнению активистов, во многом из-за своей ограниченности такие порталы позволяют лишь частично решать проблемы функционирования городской среды, отвлекая от решения более серьезных проблем. *Респондент 9* так раскрывает данную проблему порталов: «...получилось никак. Решили одну из проблем вместо того, чтобы решить много проблем. Это решение одной единственной проблемы, когда проблем гораздо больше и спектр значительно шире...». Его слова подтверждает *респондент 10*: «"Наш Санкт-Петербург" очень непрозрачен, очень сложен и малопродуктивен. Возможно, есть внутренние стандарты и приоритеты, но обычному пользователю это непонятно».

Результаты

В ходе исследования частично удалось подтвердить теоретические препозиции о потенциальных проблемах электронного участия в российских городах. Несмотря на значительный временной промежуток развития, механизмы электронного участия в Санкт-Петербурге сталкиваются с тем же набором проблем, что и внедряемые в других странах порталы и платформы. Среди данных проблем стоит выделить: а) недостаточно развитую систему распределения информации по исполнителям; б) отсутствие существенного межведомственного взаимодействия. В дальнейшем это приводит к малому количеству и меньшему масштабу решаемых проблем, что лишает мотивации граждан взаимодействовать с властями в рамках той или иной формы электронной делиберации. Кроме того, причиной низкой вовлеченности и доверия властям являются проблемы с прозрачностью процедуры рассмотрения обращений и петиций граждан. Технический аспект, связанный с невозможностью обеспечения работы для всех категорий граждан, снижает практическую ценность электронных каналов гражданского участия, особенно с учетом перспективы полной замены традиционных форм общественного участия [Dijk, 2005 ; Lee, Chen, Huang, 2014]. Кроме того, в рамках анализа были получены свидетельства в пользу еще одного описанного в литературе тренда – электронные механизмы чаще привлекают уже участвующих,

наиболее активных в публичной политике акторов, нежели новых [Lunat, 2008]. Здесь же важно отметить, что кроме подтверждения предположения о низком организационном и правовом обеспечении электронного участия прослеживаются и свидетельства в пользу теории о том, что данные факторы с большой вероятностью ведут к появлению имитационных практик гражданского участия, где различные каналы существуют номинально для удовлетворения нормативных представлений граждан [Meijer, 2015]. Однако в данном исследовании «стороны спроса» не нашлось свидетельств о том, что сами невыборные власти воспринимают гражданское участие исключительно в негативном контексте и препятствуют ему в том или ином виде. При этом, по утверждению респондентов, некоторые инструменты, такие как электронное партисипаторное бюджетирование, работают удачно и представляют хороший пример взаимодействия граждан и властей.

Заключение

Результаты исследования показали, что электронное участие в попытках преодолеть проблемы традиционных каналов гражданского участия сталкивается с новым кругом проблем. Механизмы электронного участия требуют комплексного планирования и проработки, особенно с точки зрения нормативно-правового и организационного обеспечения, а также возможности эффективного использования их целевой аудиторией. Данное исследование внесло определенный вклад в понимание некоторых особенностей работы платформ электронного участия на городском уровне, однако широкий спектр вопросов остается незатронутым. Так, мало исследований в российском поле публичной политики посвящено раскрытию факторов, влияющих на успех или провал внедрения того или иного типа каналов. Здесь же важно оценить реальный вклад в эффективность реализуемых политик на том уровне, где внедряется электронное участие, и общую целесообразность таких инициатив. Стоит обратить внимание на электронное участие с точки зрения *policy process*, проанализировав то, на какой его стадии наиболее важно внедрять подобные механизмы и где они позволят внести наибольший вклад в разрабатываемые и реализуемые политики.

D.A. Arkatov*
E-participation issues in urban public policy:
the case of St. Petersburg

Abstract. Modern public policy is characterized by the ‘participatory turn’ – a widespread expansion of ways and channels the citizens can influence policies with. The ongoing digitalization transformed these civic participation instruments into a new form, now called *e-participation*. Both experts and authorities around the World believe that integrating such platforms and channels into policy process will facilitate public engaging, involving into it those who were not previously interested in policy making and those, who lost their interest in engaging with the authorities.

Digital civic participation has gained significant traction in Russia, but mostly in so-called cities of federal importance, such as St. Petersburg. And while it is investigated by many different scholars, the frameworks applied were mostly of computer science or technologically inclined.

This article is an attempt to start closing this gap by analyzing e-participation in Russia from political science perspective. For this task, we interviewed 10 public activists and urban policy experts to get a better understanding of its functioning specifics. The analyses shows that while it is perceived as an effective way to solve basic public policy issues, there are multiple problems undermining its operations. Mainly, these are due the lack of legal support for these channels, which make authorities less responsible for not responding to the citizens’ preferences and complaints. We also discovered that insufficient organization changes and silo mentality prevents the authorities from acting in a fast and efficient fashion, disrupting the whole idea of e-participation. Among other issues are digital divide which in fact excludes certain social groups from engaging with the authorities and having a say in policy process. We conclude by stating that more research is required to understand the dynamics and issues of the Russian e-participation portals.

Keywords: public participation; e-participation; public policy; public administration; policy process.

For citation: Arkatov D.A. E-participation issues in urban public policy: the case of St. Petersburg. *Political Science (RU)*. 2022, N 3, P. 296–316. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.14>

References

Archon F. Democratic theory and political science: a pragmatic method of constructive engagement. *American political science review*. 2007, Vol. 101, N 3, P. 443–458. DOI: <https://doi.org/10.1017/s000305540707030x>

* **Arkatov Dmitriy**, National Research University «Higher School of Economics», e-mail: darkatov@hse.ru

Arnstein Sh.R. A Ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners (JAIP)*. 1969, Vol. 35, N 4, P. 216–224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government information quarterly*. 2014, Vol. 31, N 1, P. 119–128. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>

Belyi V.A., Smirnova P.V., Chugunov A.V Implementation of electronic state services in the economic and demographic conditions of the Covid-19: citizens survey results in St. Petersburg. *International journal of open information technologies*. 2020, Vol. 8, N 11, P. 97–109. (In Russ.)

Bélanger F., Carter L. Trust and risk in e-government adoption. *The journal of strategic information systems*. 2008, Vol. 17, N 2, P. 165–176. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2007.12.002>

Bershadskaia L.A., Chugunov A.V. Evolution of e-participation technologies: a comparative analysis of e-petition portals in Russia, USA and the UK. *Informatsionii resursi Rossii*. 2013, Vol. 4, N 134, P. 28–33. (In Russ.)

Bora A., Hausendorf H. Participation and beyond: dynamics of social positions in participatory discourse. *Comparative sociology*. 2009, Vol. 8, N 4, P. 602–625. DOI: <https://doi.org/10.1163/156913309X461660>

Brandsen T., Honingh M. Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public administration review*. 2016, Vol. 76, N 3, P. 427–435. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>

Bryer T.A. The costs of democratization: social media adaptation challenges within government agencies. *Administrative theory & praxis*. 2011, Vol. 33, N 3, P. 341–361. DOI: <https://doi.org/10.2753/atp1084-1806330302>

Chadwick A. Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: the role of internal institutional variables. *Journal of information technology & politics*. 2011, Vol. 8, N 1, P. 21–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/19331681.2010.507999>

Chugunov A.V., Filatova O.G. (eds). *E-Participation: conceptualization and practice in Russia*. Saint-Petersburg: Aleteja, 2020, 254 p. (In Russ.)

Cunningham M., Cunningham P. *Exploiting the knowledge economy: issues, applications and case studies*. Amsterdam, Netherlands; Washington, DC: IOS Press, 2006, 200 p.

Dalton R.J., Wattenberg M.P. *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies (comparative politics)*. Oxford: Oxford university press, 2002, 328 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199253099.001.0001>

Dawes S.S. The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*. 2008, Vol. 68, P. 86–102. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x>

Deakin M. *Smart cities: governing, modelling and analysing the transition*. Edinburgh: Routledge, 2013, 248 p.

Denhardt R.B., Denhardt J.V. The new public service: serving rather than steering. *Public administration review*. 2000, Vol. 60, N 6, P. 549–559. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>

Dijk J.A.G.M. van. *The deepening divide: inequality in the information society*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005, 240 p.

Durman P. Participation in public administration revisited: delimiting, categorizing and evaluating administrative participation. *HKJU-CCPA*. 2020, Vol. 20, N 1, P. 79–120. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.4>

Fietkiewicz K.J., Mainka A., Stock W.G. eGovernment in cities of the knowledge society. An empirical investigation of Smart Cities' governmental websites. *Government information quarterly*. 2017, Vol. 34, N 1, P. 75–83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.003>

Fountain J.E. *Building the virtual state*. Washington D.C.: Brookings institution press, 2001, 256 p.

Galynis K.I. Trends in the development of the initiative budgeting in the regions of the Far Eastern federal district. *Vestnik universiteta*. 2019, N 8, P. 12–19. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-8-12-19> (In Russ.)

Hepburn P. Local democracy in a digital age: lessons for local government from the manchester congestion charge referendum. *Local government studies*. 2014, Vol. 40, N 1, P. 82–101. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.829457>

Hofmann S. *Just because we can – governments' rationale for using social media*. ECIS 2014 Proceedings, Tel Aviv, Israel, June 9–11, 2014. Mode of access: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.680.3801&rep=rep1&type=pdf> (accessed: 14.06.2022).

Jho W., Song K.J. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? *Government information quarterly*. 2015, Vol. 32, N 4, P. 488–495. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.003>

Kabanov Y., Chugunov A.V. Electronic 'Pockets of Effectiveness': E-governance and Institutional Change in St. Petersburg, Russia. *Electronic Government. EGOV 2017. Lecture Notes in Computer Science*. St. Petersburg, P. 386–398. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0_32

Kabanov Yu.A., Fediashin S.V. Chugunov A.V. Development of the electronic "Reception Desks" in the Russian regions: pilot survey results of 2017–2018. *Information resources of Russia*. 2019, N 3, P. 32–36. (In Russ.)

Kabanov Yu.A., Panfilov G.O. Chugunov A.V. Monitoring of e-participation resources: methodology and some results. *State and citizens in the electronic environment*. 2020, N 4, P. 572–573. DOI: <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2020-4-61-72> (In Russ.)

Kim S.-E. The Role of trust in the modern administrative state: an integrative model. *Administration & society*. 2005, Vol. 37, N 5, P. 611–635. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399705278596>

LeBlanc D. *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*, ST/ESA/2020/DWP/163. Mode of access: <https://www.un.org/development/desa/publications/working-paper/wp163> (accessed: 14.06.2022).

Lee C., Chen D., Huang T. The interplay between digital and political divides: the case of e-petitioning in Taiwan. *Social science computer review*. 2014, Vol. 32, N 1, P. 37–55. DOI: <https://doi.org/10.1177/0894439313497470>

Lee J., Kim S. Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: do individual social capital and e-participation management matter? *Public management*

review. 2018, Vol. 20, N 6, P. 873–895. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1340507>

Linders D. From e-government to we-government: defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government information quarterly*. 2012, Vol. 29, N 4, P. 446–454. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>

Lunat Z. The internet and the public sphere: evidence from civil society in developing countries. *The electronic journal of information systems in developing countries*. 2008, Vol. 35, N 1, P. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2008.tb00240.x>

Macintosh P.A. Characterizing e-participation in policy-making. In: *37 th Annual Hawaii international conference on system sciences*. Big Island, HI, USA: IEEE, 2004, P. 5–8. DOI: <http://dx.doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265300>

Meijer A. E-governance innovation: barriers and strategies. *Government information quarterly*. 2015, Vol. 32, N 2, P. 198–206. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>

Moon M.J. The Evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? *Public administration review*. 2002, Vol. 62, N 4, P. 424–433. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00196>

Odintsova A.V. Initiative budgeting in the system of spatial development. *Federalism*. 2019, N 1, P. 56–71. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-1-56-71> (In Russ.)

Oliveira G.H.M., Welch E.W. Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government information quarterly*. 2013, Vol. 30, N 4, P. 397–405. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.019>

Peters B.G. Bureaucracy and democracy. *Public organization review*. 2010, Vol. 10, N 3, P. 209–222. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0133-4>

Pretty J. Participatory Learning for sustainable agriculture. *World development*. 1995, Vol. 23, N 8, P. 1–19. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(95\)00046-f](https://doi.org/10.1016/0305-750x(95)00046-f)

Robbins M., Simonsen B., Feldman B. Citizens and resource allocation: improving decision making with interactive web-based citizen participation. *Public administration review*. 2008, Vol. 68, N 3, P. 564–575. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00891.x>

Rose J. Managing e-Government: value positions and relationships. *Information systems journal*. 2015, Vol. 25, N 5, P. 531–571. DOI: <https://doi.org/10.1111/isj.12052>

Rowe G., Frewer L. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science technology and human values*. 2013, Vol. 25, N 1, P. 3–29. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>

Rybalchenko P.A., Chugunov A.V. E-Participation system development in St. Petersburg: the case of "our Petersburg" portal, 2014–2018. *Information resources of Russia*. 2018, N 6 (166), P. 27–34. (In Russ.)

Santamaría-Philco A., Canos Cerdá J.H., Penades Gramaje M.C. Advances in e-participation: a perspective of last years. *IEEE Access*. 2019, Vol. 7, P. 155894–155916. DOI: <https://doi.org/10.1109/access.2019.2948810>

Schlaufer C. Why do nondemocratic regimes promote E□participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform. *Governance*. 2021, Vol. 34, N 3, P. 821–863. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12531>

Steinbach M., Sieweke J., Süß S. The diffusion of e-participation in public administrations: a systematic literature review. *Journal of organizational computing and electronic commerce*. 2019, Vol. 29, N 2, P. 61–95. DOI: <https://doi.org/10.1080/10919392.2019.1552749>

Stivers C. *Governance in dark times: practical philosophy for public service*. Washington D.C.: Georgetown university press, 2008, 176 p.

Tolbert C.J., Mossberger K. The effects of E-Government on trust and confidence in government. *Public administration review*. 2006, Vol. 66, N 3, P. 354–369. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x>

van Veenstra A.F., Janssen M., Boon A. Measure to improve: a study of eparticipation in frontrunner Dutch municipalities. In: Tambouris E., Macintosh A., de Bruijn H. (eds). *Electronic participation lecture notes in computer science*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2011, P. 157–168.

Vidiasov E. Yu. *Institutionalization of citizens' electronic participation of the Russian Federation in the management of the Megapolis (on the example of St. Petersburg)* [Dissertation]. St. Petersburg: Saint-Petersburg State University, 2020, 319 p. (In Russ.)

Vidiasova L.A., Vidiasov E. Yu., Tensina I.D. A study of social trust in information technology in the provision of electronic public services and the use of electronic participation portals (Case Study of St. Petersburg, Russia). *Monitoring of public opinion: economic and social changes*. 2019, N 5, P. 43–57. DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.03> (In Russ.)

Vidiasova L.A., Tensina I.D. A study of the trust of St. Petersburg residents in the use of information technology for interaction with authorities. *International Journal of open information technologies*. 2020, Vol. 8, N 1, P. 42–46.

Wagenaar H. *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: Routledge, 2014, 336 p.

Zheng L. Social media in Chinese government: drivers, challenges and capabilities. *Government information quarterly*. 2013, Vol. 30, N 4, P. 369–376. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.017>

Zheng Y. Explaining citizens' e-participation usage: functionality of e-participation applications. *Administration & society*. 2017, Vol. 49, N 3, P. 423–442. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399715593313>

Литература на русском языке

Белый В.А., Смирнова П.В., Чугунов А.В. Внедрение электронных государственных сервисов в экономико-демографических условиях пандемии COVID-19: результаты опроса граждан в Санкт-Петербурге // International journal of open information technologies. – 2020. – Т. 8, № 11. – С. 97–109.

Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Развитие технологий электронного участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании // Информационные ресурсы России. – 2013. – Т. 4, № 134. – С. 28–33.

Видясов Е.Ю. Институционализация электронного участия граждан Российской Федерации в управлении мегаполисом (на примере Санкт-Петербурга): дис. канд. полит. наук. – СПб., 2020. – 319 с.

Видясова Л.А., Видясов Е.Ю., Тенсина Я.Д. Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – № 5. – С. 43–57. – DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.03>

Видясова Л.А., Тенсина Я.Д. Исследование доверия жителей Санкт-Петербурга к использованию информационных технологий для взаимодействия с органами власти // International journal of open information technologies. – 2020. – Т. 8, № 1. – С. 42–46.

Гальникис К.И. Тенденции развития инициативного бюджетирования в регионах Дальневосточного федерального округа // Вестник университета. – 2019. – № 8. – С. 12–19. – DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-8-12-19>

Кабанов Ю.А., Федяшин С.В., Чугунов А.В. Развитие электронных приемных в регионах Российской Федерации: результаты pilotного исследования в 2017–2018 гг. // Информационные ресурсы России. – 2019. – № 3. – С. 32–36.

Кабанов Ю., Панфилов Г.О., Чугунов А.В. Мониторинг ресурсов электронного участия в России: методика и результаты // Государство и граждане в электронной среде. – 2020. – № 4. – С. 572–573. – DOI: <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2020-4-61-72>

Одинцова А.В. Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1. – С. 56–71 – DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-1-56-71>

Рыбальченко П.А., Чугунов А.В. Развитие системы электронного взаимодействия граждан с властями в Санкт-Петербурге: опыт портала «Наш Петербург», 2014–2018 гг. // Информационные Ресурсы России. – 2018. – № 6 (166). – С. 27–34.

Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. Коллективная монография / под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. – СПб.: Але-тейя, 2020. – 254 с.

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

А.В. СОКОЛОВ*

ОСМЫСЛЕНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОРЕЧИЙ НАЧАЛА XXI ВЕКА (РЕЦЕНЗИЯ)

Рецензия на монографию:

**Государство в политической науке и социальной реальности
XXI века / под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина,
В.И. Пантина; ИМЭМО РАН. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2020. –
384 с.**

Для цитирования: Соколов А.В. Осмысление трансформации государства в условиях противоречий начала XXI века (Рецензия) // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 317–324. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.15>

Монография представляет собой актуальное и комплексное осмысление сущности современного государства в условиях изменяющегося мира. Авторы проводят анализ трансформации роли государства и государственного управления в современном мире. При этом в монографии предпринимается значительный историче-

* Соколов Александр Владимирович, доцент, доктор политических наук, заведующий кафедрой социально-политических теорий, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова (Ярославль, Россия), e-mail: alex8119@mail.ru

ский экскурс (несмотря на то что название сужает рамки исследования лишь XXI в.).

Современная общественно-политическая реальность меняется стремительно. И если стандартные исследования зачастую устаревают, не успев продемонстрировать своей эвристической составляющей, то данная работа – яркий пример того, как комплексный анализ складывающихся практик скорее прогнозирует глобальные трансформации даже в тех условиях, которые было практически невозможно предугадать на момент подготовки исследования. Произошедшие титанические сдвиги в мироустройстве, международных отношениях, сущности и роли государства, связанные с новым этапом противостояния России и Западного мира, не только не снизили актуальность представленной работы, но, наоборот, показали обоснованность сформулированных выводов, продемонстрированных тенденций и закономерностей. Складывающаяся ситуация демонстрирует обоснованность выбранной концептуальной модели сопоставления государства в его западном и незападном понимании, концепциях и формирующихся сущностях.

Авторы представленной работы предпринимают попытку анализа института государства в новом мировом устройстве в условиях постковида. В монографии демонстрируется то, какие глобальные трансформации мир и сам институт государства переживают вследствие пандемии и предпринимаемых суверенными государствами и межгосударственными объединениями мер защиты от нее. Однако масштаб происходящих с февраля 2022 г. изменений существенно превысит те, что мы наблюдали в период COVID-19.

«Доковидный» мир характеризовался постоянными процессами децентрализации и глобализации. «Ковидный» период представляет собой первый этап новой суверенизации, «закрытия» государств для обеспечения собственного благополучия. Именно этот период можно назвать переломным в предыдущем историческом этапе развития государств и межгосударственных отношений. И если в самом начале монографии – во «Введении» – авторы констатируют черты складывавшейся политической реальности: «рост конфликтности в межгосударственных отношениях и углубление политически значимых размежеваний внутри современных социумов» (с. 7), – то сейчас мы видим эти процессы в их самой яркой форме, получившей название «культура отмены». Если еще

вчера было немыслимо представить публичное признание возможности такой модели поведения, то сейчас это норма в западном обществе. Тем актуальнее представляется осмысление содержания и роли института государства в современных реалиях. Целесообразно вновь осмыслить сущность государства, принципы его функционирования. Получившие в последние годы широкое признание и распространение принципы ESG-управления в новых реалиях девальвируются потребностью элементарного выживания и удовлетворения базовых потребностей пирамиды Маслоу.

Однако новый миропорядок еще более актуализирует вовлечение граждан в процесс выработки решений и, как отмечают авторы, «системных ответов, способных учитывать долговременные риски развития» (с. 7). Принцип «соуправления» должен приобрести новое воплощение и новое содержание. Исключенность граждан, как это показал период COVID-19, формирует апатию и отрешенность. В новых реалиях требуется вовлеченность и поддержка системы и ее действий. Однако государства оказываются неспособными выстраивать адекватный диалог с обществом, чутко реагировать на запросы граждан и согласовывать интересы и потребности различных социальных групп. Несомненно, причины этого кроются не только в определенной дисфункциональности государства, но и в самих гражданах (их апатии, низкой социальной ответственности и т.д.).

Авторы монографии неоднократно указывают на формирующуюся «разделенные общества», фактически предугадывая сформировавшееся сейчас радикальное разобщение России и западного мира. Они говорят и об угрозах «негативной мобилизации “своих” против “чужих”», которая также повсеместно наблюдается в политическом дискурсе и повестке дня. Важно отметить, что в главе 1 акцентируется внимание на двойное разделение: межгосударственное (Запад и «Незапад») и внутригосударственное (расовые, этнические, межпоколенческие, иные стратификационные противостояния). Данное разобщение происходит на фоне все более явной декларации намерений развития социального государства, все большего распространения влияния Запада (и либеральной модели мироустройства) на незападный мир. В связи с этим указывается целый ряд проблем, связанный с противоречивостью внедрения западной модели в незападных обществах. В работе демонстрируется кризисность сложившегося миропорядка, который

базируется на национальных государствах, но в котором, стремясь доминировать, Запад внедряет свою унифицированную модель институтов (и ожидавшийся в связи с этим «конец истории»).

Первый раздел монографии посвящен осмыслению роли государства, возможностей его трансформации и фактически снижения его роли в жизни общества. И в целом мы наблюдаем множество примеров того, как негосударственные субъекты подменяют собой государство и его институты, либо устанавливают правила и ограничения, которым подвергаются государственные институты (ярким примером может служить блокировка аккаунта действующего Президента США Д. Трампа в социальных сетях). Вместе с тем реалии нового времени не позволяют увидеть сколько-нибудь значимого субъекта, который мог бы адекватно реагировать на вызовы, связанные с глобальными проблемами (COVID-19, национальная безопасность и т.д.). Авторы обоснованно задаются вопросом о новом оптимальном «равновесии» в отношениях государства и общества, новой «конstellации институтов власти и управления», которые могли бы адекватно реагировать на современные вызовы.

В связи с этим авторы отмечают возрастание значимости социальных функций государства (здравоохранение, социальная защита и т.д.) в кризисных периодах (на примере пандемии COVID-19). Актуализируется запрос на солидарность и доверие в обществе, а также между обществом и государством, между государствами на международной арене, поиск баланса между индивидуальными и коллективными интересами. И здесь вновь можно провести множество параллелей, которые были актуализированы не только периодом пандемии (и связанных с ней ограничений на межличностном, межгрупповом, межрегиональном и межгосударственном уровнях), но и современным положением на международной арене и новым geopolитическим противостоянием.

Также важно отметить, что несмотря на трансформацию государства, повышение его гибкости и внедрение сетевых практик управления, оно не может избежать присущих ему сущностно противоречий и дисбалансов управляющих и управляемых. И здесь вновь можно спроектировать формулируемые концепты на современную ситуацию, в которой одни правящие элиты стремятся решить собственные проблемы за счет других, выстраивая новую

конфигурацию подчинения и контроля (как социального, так и территориального).

Второй раздел посвящен осмыслению эффективности различных типов государственности (западного и незападного). И мы сейчас оказались свидетелями не только теоретической дискуссии по данному вопросу авторов монографии, но и практического их столкновения, в ходе которого мы сможем увидеть реальное подтверждение их жизнеспособности и выживаемости. Авторы обоснованно отмечают существование противоречия не только между западным и незападным типами государства, но и внутри западного мира. Ярким его подтверждением служат обострившиеся противоречия по линии Европейского союза и Великобритании, отдельных стран Западной и Восточной Европы (Старая и Новая Европа), а также Центральной и Восточной Европы в рамках формирования позиции Европейского союза на специальную военную операцию. При этом все ярче проявляются социальные конфликты внутри европейских обществ, демонстрируя его «разделенность» по ключевым проблемам (разные интерпретации морали, значимости религии, экологии).

Формирующаяся в обществах «разделенность» провоцирует конфликтность, которая проявляется в массовых протестных акциях, бунтах и распространении актов насилия (как в западных, так и незападных государствах). Дальнейшая трансформация государства как института будет сопровождаться постоянными кризисами и размежеваниями. В монографии указываются и причины глобального кризиса, связанного с Украиной, прогнозируется дальнейшее возрастание напряженности, которая перешла, как мы сейчас можем констатировать, в «горячую» фазу.

Исходя из этого, вновь проблематизируется вопрос устойчивости и эффективности Европейского союза, его способности адекватно ответить на вызовы современных проблем. Этому посвящен третий раздел монографии, демонстрирующий проблемы популизма, правого национализма, кризиса социального государства. Кризис традиционных партий, партийных и избирательных систем (системы представительства в целом) провоцирует недовольство масс, которое повышает дисфункциональность государственного управления. Как указывают авторы, она проявляется в том числе в подъеме регионального сепаратизма, охватившего Европу, неспособности найти адекватный ответ волнам иммигра-

ции инокультурных масс в Европу (а нередко и провоцировании их). Нарастающая маргинализация Европы, противоречивость интересов национальных государств, объединенных в Европейский союз, рост популизма снижают устойчивость данного межгосударственного образования и способность входящих в него национальных государств находить адекватные ответы на формирующиеся вызовы.

Важно отметить, что выраженные в монографии опасения относительно апробированного в период пандемии отхода от конституционного порядка и норм, зафиксированных в международных договорах, в полной мере реализуются в новом геополитическом кризисе и противостоянии.

Авторы анализируют попытки государств найти ответы на глобальные вызовы через новые пространственные измерения города, диаспоры и киберпространства. И если первых два пространственных измерения человеческих общностей достаточно давно изучаются и обсуждаются в свете их возможностей по усилению либо, наоборот, снижению субъектности государств, то третье – относительно новое, его эффекты не в полной мере осмыслены и еще только проявляются. Однако можно точно отметить, что каждое из этих пространств при определенных условиях может как усилить государство и его институты, так и подорвать или оспорить их субъектность, способность формировать эффективные ответы на глобальные вызовы.

Современное политическое пространство усложняется, в нем появляются новые субъекты, а значит – и противоречия с новыми столкновениями. Государства в этом процессе могут как потерять свою значимость, монопольное владение определенными ресурсами, так и усилиться, найдя новые инструменты и механизмы контроля над гражданами и территориями, в первую очередь посредством овладения цифровыми технологиями. Здесь также мы видим непосредственную связь со складывающейся реальностью сетево-центрических войн.

В работе осуществляется кросс-страновой анализ процессов трансформации национальных государств (западных, незападных, трансформирующихся и интернирующихся в западные), а также государственных институтов. Акцент делается на обобщении опыта европейских стран (с дополнением и сравнением с опытом незападных государств). При этом анализ кейсов отдельных государств осуществляется в контексте глобальных и мировых

процессов переустройства международных отношений (отдельно и детально рассматривается ЕС как наднациональное образование). Уделяется внимание аспектам этничности, идентичности и устойчивости государственных образований в современном мире.

Примечательно осмысление роли политических партий и партийных систем в современных государствах (в том числе формирование и популяризация популистских движений). Наиболее актуальным представляется анализ изменения сущности государства в период цифровизации, внедрения в общественную, социальную и политическую жизнь информационно-коммуникационных технологий. Особый интерес заслуживают фактически одни из первых попыток осмысления влияния пандемии COVID-19 на государственные институты, сущность государства в новых условиях. Авторами указываются ограничения и вызовы, с которыми сталкиваются государства в кризисных условиях. Авторы концептуально осмысливают роль и трансформацию современных национальных государств и отдельных институтов в условиях усложнения общественно-политических, социально-экономических и технологических условий, формирования новых вызовов и угроз.

Таким образом, можно говорить, что в монографии выявлены только появляющиеся черты новой «нормальности», что получили свое развитие на текущем этапе становления института государства и межгосударственных отношений, о котором можно говорить в свете событий, отсчет которых в публичном пространстве начался с февраля 2022 г. Однако спрогнозировать их было возможно на основе выявленных и продемонстрированных в монографии глобальных трансформаций национальных государств, миропорядка, а также на противоречивом стремлении Запада обеспечить полный контроль над незападным миром.

Тем самым авторы не только подчеркивают противоречия и кризисы современного государства, но и обозначают векторы трансформации, которые могли бы повысить адаптивность данного института к современным вызовам и потребностям граждан. Как отмечается в монографии, наступает «момент истины» в осмыслении концепта государства и характера его субъектности. Способность государств разрешить новый глобальный геополитический кризис позволит им подтвердить свою состоятельность и сформировать новый миропорядок.

A.V. Sokolov*

**Comprehension of the state transformation in the conditions
of contradictions of the beginning of the xxi century (Review)**

For citation: Sokolov A.V. Comprehension of the state transformation in the conditions of contradictions of the beginning of the XXI century (Review). *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 317–324. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.15>

References

Semenenko I.S., Lapkin V.V., Pantin V.I. (eds). *State in political science and social reality of the XXI century*. IMEMO RAN. Moscow: Publishing house “Ves Mir”, 2020, 384 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантиной; ИМЭМО РАН. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2020. – 384 с.

* Sokolov Alexander, P.G. Demidov Yaroslavl State University (Yaroslavl, Russia), e-mail: alex8119@mail.ru

О.А. ИГНАТЬЕВА*

**БУДУЩЕЕ ЗА НАМИ: ВЗГЛЯД УЧАЩЕЙСЯ
МОЛОДЕЖИ И ВЛАСТИ НА БУДУЩЕЕ СТРАНЫ
(РЕЦЕНЗИЯ)**

Рецензия на книгу:

**Образ желаемого будущего России глазами учащейся молодежи:
монография / под ред. В.С. Комаровского. – М.: Аспект Пресс,
2021. – 224 с.**

Для цитирования: Игнатьева О.А. Будущее за нами: взгляд учащейся молодежи и власти на будущее страны (Рецензия) // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 325–333. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.16>

В 2021 г. в свет вышла новая монография «Образ желаемого будущего России глазами учащейся молодежи» творческого коллектива под редакцией д-ра филос. наук, профессора РАНХиГС при Президенте РФ В.С. Комаровского. Работа является результатом эмпирического исследования в рамках проекта РФФИ «Наставник». Прежде всего необходимо отметить ее инновационность и актуальность. Фокус авторов данной монографии сосредоточен на так называемом поколении Z, т.е. поколении молодежи, старшая группа которой сейчас обучается в университетах, а младшая – в старших и средних классах школы. Данная монография становится

* Игнатьева Ольга Анатольевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры политического управления, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: o.a.ignatyeva@spbu.ru

© Игнатьева О.Г., 2022

DOI: 10.31249/poln/2022.03.16

важным вкладом в исследование цифрового поколения в российском поколенческом анализе, так как данной проблематике в настоящее время посвящены в основном статьи. Эта тема волнует многих российских исследователей, поскольку поколение Z имеет качественно новые характеристики, в отличие от предыдущих поколений, а также постепенно оно становится активным участником политических отношений и важным актором в социальном конструировании реальности. Эмпирической базой исследования стали материалы фокус-групп, проведенных в среде студенческой молодежи, и результаты Всероссийского конкурса эссе «Если бы я был президентом».

Наиболее полно поколенческий анализ представлен в работе американских исследователей В. Штрауса и Н. Хове [Strauss, Howe, 1991], однако в ней еще нет упоминаний о поколении Z. Данная когорта стала фокусом внимания более поздних исследователей, таких как Дж. Палфри и В. Гассер [Палфри, Гассер, 2018], Д. Стилмэнн и Дж. Стилмэнн [Стилмэнн, Стилмэнн, 2018], М. Пренски [Prensky, 2001], Д. Тэпскотт [Tapscott, 2008]. В их работах были описаны такие черты нового поколения, как крайний индивидуализм, погруженность в мир виртуальной реальности и политическая пассивность. Эти характеристики были присущи американскому поколению Z, которое в силу особенностей технологического развития США стало формироваться раньше, чем в России. Так, к поколению зуммеров там относятся граждане, рожденные в 1990–1995 гг. и позже, а в России – те, кто родился после 2000-х годов.

Бурное развитие информационно-коммуникационных технологий, повсеместное распространение Интернета привело к тому, что представители данного поколения начали пользоваться гаджетами почти тогда же, когда научились ходить. Еще раз подчеркивая важность данной монографии, необходимо отметить, что она является одной из немногих работ в российской современной науке, которая постаралась совместить представления о поколении Z, существующем в российском обществе, с ролью молодежи в политическом процессе и ее видением будущего нашей страны. В российской науке существуют публикации о разных характеристиках поколения Z: особенностях социализации, системе ценностей, конвенциональных и неконвенциональных способах участия в политике [Бродовская, Хуанг, 2019 ; Трынов, 2019]. В работе «Поко-

ление Z и его ценностные трансформации: цифровая реальность vs фиджитал взаимодействия» [Tolstikova et al., 2020] уточняются особенности системы ценностей поколения Z в России, где крайний индивидуализм американских ровесников смягчается коллективистскими ценностями взаимопомощи и эмпатии, характерными для ценностного профиля российского поколения Z. В монографии «Образ желаемого будущего России глазами учащейся молодежи» поколению Z посвящены главы 1.4, 1.5, 1.6, а также раздел 2. Авторы монографии отмечают, что поколение Z находится под сильным влиянием Интернета, поэтому зачастую выбирает активность в виртуальной реальности, оставаясь внешне политически пассивными субъектами: «Выбирая между реальной и виртуальной активностью, молодежь выбирает вторую, как свободную и менее контролируемую со стороны государства, простую и не требующую активного действия. В результате были перенесены традиционные формы активности в виртуальное пространство, появились онлайн-петиции, акции, пикеты, митинги, общественные обсуждения» (с. 148).

Необходимо отметить важный замысел данной монографии, который заключается в том, чтобы соединить представления о будущем как со стороны молодежи, так и со стороны официальных властей, ибо только совпадение этих концепций может гарантировать действительную реализацию намеченных планов заинтересованными сторонами, а следовательно, обеспечивать перспективы развития страны и выход России в экономические и политические лидеры мирового сообщества: «Картина воображаемого будущего выступает в роли объединяющего фактора, который формирует общество, задавая все его ориентации. Если картины будущего, предъявляемые от лица государства, и картины желаемого будущего граждан совпадают, то страна движется вперед» (с. 70).

Интересен и оригинален замысел самой монографии, которая состоит из двух разделов, несущих разную смысловую нагрузку. Так, в первом разделе представлены результаты анализа как нормативно-правовых документов, характеризующих представление о будущем России глазами официальных лиц (президента и наиболее известных политических партий), так и анализ результатов фокус-групп, проведенных в среде студентов по всей России, а также эссе старшеклассников, принявших участие во Всероссийском конкурсе «Если бы я был президентом». Во втором разделе, со-

стоящем из девяти глав, приводятся экспертные оценки как известных ученых, так и студентов, касающиеся аспектов согласования официальной и гражданской повесток дня, особенностей вовлечения молодежи в политику путем социализации и внедрения новых способов активизации конвенциального участия молодежи на примере действия властей Ярославской области, рассматриваются сетевые механизмы формирования идентичности. Немаловажным является и дискурс-анализ материалов газеты *New York Times* группой исследователей из МГУ им. М.В. Ломоносова, поскольку данное издание является одним из самых авторитетных в США, поставляя информацию и суждения не только для американской элиты и ученых, но и для блогеров и социальных медиа: «Вероятность непосредственного воздействия публикаций *N.Y.T.* на формирование образа страны в глазах российской молодежи невелика. Тем не менее газета в отношении России предлагает определенные идеи и подходы, которые нередко “подхватываются” некоторой частью несистемной оппозиции, блогерами, другими активными участниками дискуссий в Интернете» (с. 210–211).

Ценным новшеством является решение руководителей проекта доверить написание некоторых глав студентам и магистрантам, ибо кто как не они могут быть лучшими экспертами в видении проблем современной молодежи и дать честную и открытую оценку будущего России и способов его достижения, которые они могут использовать для того чтобы это будущее стало реальностью, а не осталось лишь красивыми словами на листе бумаги.

Монография не только представляет коллекцию фактов и их анализ, но и имеет прикладное значение, о котором открыто заявляют авторы. Они полагают, что данная работа может стать полезной для разработки методик, направленных на повышение явки представителей поколения Z на выборы в Государственную думу в 2021 г. и на выборы Президента РФ в 2024 г., а кроме того она способна спрогнозировать результаты данных выборов: «Цель проекта направлена как на продвижение теории формирования политической идентичности молодежи, так и на решение прикладных задач» (с. 19).

Данная монография представляет ценный материал не только для науки, но и для правящей элиты, давая пищу для размышления и корректировки политического курса. Как верно подмечено в работе, образ будущего можно разделить на отдаленное будущее

щее, которое станет реальностью через двадцать – двадцать пять лет, когда новое поколение уже будет сходить с подмостков истории, так и ближайшее будущее, которое отражается в повестке дня и рассчитано на реализацию в данном электоральном цикле. Для того чтобы официальная повестка дня стала реальностью, недостаточно принятия указов и других распоряжений, необходимо чтобы и гражданское общество верило в руководящие принципы данной повестки, верило власти и было готово реализовывать ее идеи в повседневной деятельности. Авторы монографии внимательно проанализировали повестку дня, закрепленную в указе президента № 204 от 07.05.2022 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.»¹, подчеркивая ее важность, актуальность и обоснованность ее целей. Так, в данной повестке указывается как цивилизационная роль России, так и необходимость решать острые экономические проблемы, изменения роль России на международном рынке с сырьевой на обрабатывающую, и социальные проблемы, особенно в образовании и медицине. В качестве базовых ценностей построения взаимоотношений в российском обществе заявлены патриотизм, уважение и социальная справедливость. Образ отдаленного будущего страны в рамках официального дискурса фиксируется президентом во время выступлений на международных дискуссионных площадках и форумах, а также в рамках официальных заявлений в случае резонансных событий. В отличие от риторики президента, политические партии не могут похвастаться целостным видением даже ближайшего будущего, указывая лишь на необходимость решения отдельных острых проблем, на что указывает анализ политических программ, проведенный авторами данной монографии.

Материалы анализа конкурса эссе школьников, представленные в главе 1.5, выдержки из фокус-групповых интервью студентов российских вузов, а также экспертные оценки бакалавров и магистрантов второго раздела монографии могут служить тревожными звоночками для правящей элиты. Во-первых, школьники (нижняя возрастная группа поколения Z) не ассоциируют будущее

¹ Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России. – 2018. – 7 мая. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата посещения: 20.05.2022).

России с действующими властями. Запрос на смену власти отчасти сформирован в связи с влиянием Интернета, где нет выступлений действующего президента и господствуют оппозиционные блогеры (с. 71). Во-вторых, в среде молодежи присутствует запрос на социальную справедливость и на искоренение дискриминации по имущественному признаку: «Чем моложе участник конкурса (13–14 лет), тем чаще он выдвигает к президенту требования быть чутким к запросам простых людей. Требования к ответственности президента повышенны у более старшей возрастной группы (15 лет и старше)» (с. 74). Необходимо отметить, что если школьники говорили в основном о гражданской повестке дня, т.е. о ближайшем будущем, то студенты оценивали свои возможности в глобальной перспективе. Отсюда следует третий немаловажный момент. Большинство опрошенных студентов оценивают будущее России осторожно позитивно, часть из них пессимистична, а некоторые вообще не связывают свое будущее с Россией, размышляя об эмиграции. Для тех, кто все-таки хочет остаться в России и надеется на позитивные перемены, желаемый образ будущего – это Россия с инновационной экономикой, в которой реально существует социальное государство, нет бедности и нищеты.

Как уже отмечалось выше, во втором разделе представлены экспертные оценки, которые могут служить для характеристики текущей ситуации в отношении представлений об образе будущего в молодежной среде и содержат конкретные рекомендации, как стать активным политическим субъектом и участвовать в строительстве будущего страны наряду с коалициями, обладающими ресурсами для продвижения своих вопросов в повестку дня. Так, д-р полит. наук, проф. А.И. Соловьев в главе 2.1 «На пороге будущего. Политическая повестка правительства и интересы российской молодежи» очень подробно анализирует творческий потенциал современной молодежи, а также правила игры, используемые для построения официальной повестки дня. Для того чтобы не искать лучшее будущее за рубежом, необходимо повышать политическую грамотность и быть готовым принимать на себя ответственные решения и участвовать в политической конкуренции при построении светлого будущего своей страны: «И только на такой основе может обрести эффективность артикуляции молодежных интересов, состояться выдвижение молодежных лидеров, способных добиться нужных результатов при переговорах с политиче-

скими конкурентами, повыситься привлекательность программных задач и целей» (с. 137).

Второй раздел монографии пронизан идеями о необходимости перемен, сближения официальной и гражданской повесток дня, повышения вовлеченности молодежи в реальную политическую жизнь страны. В этом разделе эксперты постоянно обсуждают социализирующую роль Интернета, как с точки зрения формирования цифровых идентичностей поколения Z, так и с точки зрения конвенциональных и неконвенциональных форм политического участия. Признанные специалисты в сфере сетевого анализа, профессора Кубанского государственного университета И.В. Мирошниченко и Е.В. Морозова в данной монографии также внесли свой вклад в исследование проблемы политической социализации молодежи, описав возможные сетевые механизмы формирования ее социальной и политической идентичности. В отличие от общего мнения об аполитичности поколения Z, исследователи утверждают, что «сетевые механизмы позволяют формировать идентичности, носители которых ориентированы на активные социальные действия в публичной сфере. Формирование таких идентичностей происходит благодаря механизмам сетевого топос-структурирования и публичного краудсорсинга» (с. 180).

В целом такой взгляд на поколение Z и роль Интернета в характере политического участия отличается от мейнстримных оценок российских зуммеров [Бродовская, Хуанг, 2019 ; Трынов, 2019], но является ценным дополнением их образа и требует учета при разработке документов по молодежной политике. Квинтэссенцией образа будущего глазами молодежи может служить глава 2.7, написанная студенткой Воронежского государственного университета. Она пишет: «Молодые россияне искренне хотят перемен. Через 15–20 лет они представляют Россию процветающей и успешной, подлинной “сверхдержавой”, а не “одинокой цивилизацией”» (с. 197).

Данное исследование позволило вскрыть наиболее проблемные моменты в политической реальности российского общества с точки зрения наиболее ее активной части, которая сейчас вступает во взрослуую жизнь и способна участвовать в реализации образа будущего страны. Положительным аспектом является то, что различия в официальной и гражданской повестках дня не являются непреодолимыми. Следовательно, правящая элита должна исполь-

зовать открытость, энергию и патриотизм молодого поколения, чтобы согласовать общие цели и вместе заняться необходимыми преобразованиями. Данная монография, несомненно, может быть полезна не только для прогнозирования результатов выборов, но однозначно должна быть использована при разработке молодежной политики, которая сейчас становится одним из важных приоритетов повестки дня. Молодежь – это будущее нашей страны, именно она будет определять направления движения общества. И все мы (и власть, и преподаватели, и молодежь) в ответе за то, чтобы наше общество стало процветающим, сохранило историческую преемственность и жизнь.

O.A. Ignatjeva*

**The future is ours: the view of student youth and authorities
on the future of the country (Review)**

For citation: Ignatjeva O.A. The future is ours: the view of student youth and authorities on the future of the country (Review). *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 325–333. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.16>

References

Brodovskaya E.V., Huang T. Digital generation: civil mobilization and political protest of Russian youth. *Public opinion monitoring: economic and social changes*. 2019, Vol. 153, N 5, P. 3–18. DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.01> (In Russ.)

Komarovskiy V.S. *The image of the desired future of Russia through the eyes of students: monograph*. M.: Aspect Press, 2021, 224 p.

Palfrey J., Gasser W. *Children of the digital era*. Moscow: Eksmo, 2011, 368 p. (In Russ.)

Prensky M. Digital natives, digital immigrants. *On the horizon*. 2001, Vol. 9, N 5. Mode of access: <https://marcprensky.com/writing/Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf> (accessed: 20.05.2022).

Stillman D., Stillman I. *Gen Z. Work. How the next generation is transforming the workplace*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber, 2018, 272 p. (In Russ.)

Strauss W., Howe N. *Generations: the history of America's future, 1584 to 2069*. New York: Morrow, 1991, 538 p.

* Olga Ignatjeva, St Petersburg State University (St Petersburg, Russia),
e-mail: o.a.ignatjeva@spbu.ru

Tapscott D. *Grown up digital: how the net generation is changing your world*. New York: McGrawHill, 2008, 384 p.

Tolstikova I., Ignatjeva O., Kondratenko K., Pletnev A. Generation Z and its value transformations: digital reality vs. Phygital interaction. *Digital transformation and global society. 5 th international conference, DTGS 2020, St. Petersburg, Russia, June 17–19, 2020, Revised Selected Papers. Part of the communications in computer and information science book series (CCIS, volume 1242)*. 2020, P. 47–60. DOI: 10.1007/978-3-030-65218-0_4

Trynov D.V. Youth political participation: support vs. protest. *Sociodynamics*. 2019, N 12, P. 298–314. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2019.12.31195> (In Russ.)

Литература на русском языке

Бродовская Е.В., Хуанг Т. Цифровое поколение: гражданская мобилизация и политический протест российской молодежи // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – Т. 153, № 5. – С. 3–18. – DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.01>

Образ желаемого будущего России глазами учащейся молодежи: монография / под ред. В.С. Комаровского. – М.: Аспект Пресс, 2021. – 224 с.

Палфри Дж., Гассер У. Дети цифровой эры. – М.: Эксмо, 2011. – 368 с.

Стильманн Д., Стильманн И. Поколение Z на работе. Как его понять и найти с ним общий язык. – М.: Манин, Иванов и Фербер, 2018. – 272 с.

Трынов Д.В. Политическое участие молодежи: поддержка vs протест // Социодинамика. – 2019. – № 12. – С. 298–314. – DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2019.12.31195>

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Журнал «Политическая наука» – одно из ведущих периодических изданий по политологии в России, известное и среди зарубежных исследователей, владеющих русским языком. «Политическая наука» как периодическое издание существует с 1997 г.

«Политическая наука» имеет отчетливо выраженный тематический профиль, который отличает ее от других журналов по политическим наукам. Прежде всего, это ориентация на состояние политической науки и ее отдельных направлений, обзор и анализ современных научных достижений. Центральное место среди публикаций занимают статьи и иные материалы методологического характера, имеющие особую важность для развития научных исследований. Особенностью журнала является систематическое использование жанров информационного и информационно-аналитического характера (рефератов, реферативных обзоров, рецензий и др.), представление других научных журналов, исследовательских центров и проектов.

К публикации принимаются научные статьи, обзоры, рефераты, рецензии, переводы. Тексты предоставляются в электронном виде по адресу: politnauka@inion.ru; politnauka1997@gmail.com (просим направлять материалы на оба адреса) в форматах .doc или .rtf.

Основные требования к рукописям:

Кегль – 14, межстрочный интервал – 1,5.

Объем – 30–40 тыс. знаков (включая пробелы) для статей и 16–24 тыс. знаков для рецензий на книги.

Графики и диаграммы должны дублироваться в файлах формата .xls, .xlsx (чтобы сделать возможным их дальнейшее редактирование).

Рисунки и схемы желательно создавать в форматах .ppt, .pptx или jpg. Соответствующие файлы также прилагаются к рукописи.

Текст, таблицы, диаграммы, графики, рисунки и схемы должны быть выполнены исключительно в черно-белой графике.

С целью соблюдения авторских прав заимствованные из других изданий элементы (рисунки, схемы, графики, таблицы и пр.) должны сопровождаться ссылками на первоисточники.

Ссылки на литературу внутри текста даются в квадратных скобках с указанием фамилии автора, года публикации и страниц. Материалы могут иметь постраничные сноски.

В конце текста приводится список литературы и источников – в алфавитном порядке без нумерации; сначала русские источники, потом иностранные. При этом необходимо соблюдать требования библиографического оформления, принятые в ИНИОН РАН, и правила, установленные Национальным стандартом РФ (ГОСТ Р 7.0.5–2008).

К рукописям прилагаются аннотации на русском и английском языках (от 200 слов).

В полном объеме приводятся фамилия, имя и отчество автора, место его работы, должность и контактная информация.

Решение о публикации рукописи принимается на основе отзыва рецензентов. **Плата за публикацию не взимается.**

INFORMATION FOR THE AUTHORS

Political Science (RU) is one of the leading Russian periodicals in the field of the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers.

The specifics of Political Science (RU) is its thematic profile. The main focus of its interests is the state of political science and its particular areas, as well as the analysis of modern achievements in the field of the political science. The central place among its publications belongs to articles of a methodological nature. The journal also systematically publishes review articles, review essays, book reviews and, abstract reviews, introduces and recommends other academic journals, research centers, research projects.

«Political Science (RU)» accepts manuscripts of the following genres: research articles, review articles, review essays, book reviews,

abstracts, translations. Authors are invited to submit articles through e-mail politnauka@inion.ru and politnauka1997@gmail.com.

Manuscripts should be printed in Microsoft Word or RTF format, in standard 14-point type with 1.5 lines spacing. The maximum length is 5,400 words for article and 3,200 words for book reviews.

Charts and diagrams should be duplicated in.xls or.xlsx format in order to enable further editing.

Pictures and schemes should be duplicated in.ppt., pptx, or JPEG format. Texts, tables, charts, diagrams, and pictures must be executed in black-and-white. Pictures, diagrams, charts, tables and other elements taken from other publications must not violate the copyright law and should be accompanied by citations to the primary sources.

A list of references should be placed at the end of the manuscript. The sources should be listed in alphabetical order without numbering, first Russian sources, then the foreign ones. References should follow the rules of the Institute of Scientific Information for Social Sciences and the bibliographical standard of the Russian Federation (GOST R 7.0.5–2008). Citations in the text should be enclosed in square brackets and must include the name of the author (s), the year of the publication, and the number of pages. Footnotes with text comments are also possible.

A manuscript should be accompanied by the annotation in Russian and English, no longer than 200 words. Authors must provide their full name, the place of work, position and contacts.

All articles are subject to anonymous peer review by scholars in the relevant field. An article can be accepted, sent to the author for revision and resubmission, or rejected. **The publication is free of charge.**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

Адрес редакции:
117997, г. Москва, ул. Кржижановского, 15, ИНИОН РАН,
Отдел политической науки,
e-mail: politnauka@inion.ru

Оформление обложки И.А. Михеев
Техническое редактирование и
компьютерная верстка Л.Н. Синякова
Корректоры Д.Г. Валикова, М.П. Крыжановская

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.

Свидетельство Роскомнадзора о регистрации СМИ: ПИ НФС77-36084
Дата регистрации 28.04.2009

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953. П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 25 / VIII – 2022 г.
Формат 60 х84/16 Бум. офсетная № 1 Печать офсетная
Усл. печ. л. 19,4 Уч.-изд. л. 17,7
Тираж 500 экз. (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ № 49

Институт научной информации
по общественным наукам Российской академии наук (НИИОН РАН),
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418
Отдел маркетинга и распространения
информационных изданий
Тел.: +7(925) 517-36-91, +7 (499) 134-03-96
e-mail: shop@inion.ru

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН
В ООО «Амирит»,
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88 литер У