

## О политике управляемости в современной России<sup>1</sup>

### **Телин Кирилл Олегович<sup>2</sup>**

Кандидат политических наук, доцент, факультет политологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [kirill.telin@gmail.com](mailto:kirill.telin@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [3104-6735](#)

ORCID ID: [0000-0002-1402-3778](#)

### **Филимонов Кирилл Геннадьевич**

Младший научный сотрудник, Институт демографических исследований, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук, Москва, РФ.

E-mail: [kirill.filimonov.spb@gmail.com](mailto:kirill.filimonov.spb@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1930-3186](#)

ORCID ID: [0000-0001-7698-8666](#)

### **Аннотация**

В центре внимания статьи находится проблема актуального оценивания государственной политики и государственного управления в современной России, все чаще связываемого с таким востребованным концептом, как управляемость. Через призму современных подходов, включающих теории public governance и collaborative governance, авторы подчеркивают принципиальные различия между двумя возможными и встречающимися на практике прочтениями управляемости — управляемостью как повиновением (в этом случае ключевыми чертами управляемости становятся иерархия, дисциплина и предсказуемость) и управляемостью как сотрудничеством (в этом случае важнейшими элементами становятся качество регулирования, доверие государственным акторам со стороны общественных сил, способность различных структур публичной власти к автономной деятельности). В статье обозначаются основные черты таких подходов и логика их практического применения в сфере принятия и реализации государственных решений, а также обстоятельства, потенциально сдерживающие внутреннюю трансформацию политических систем и переход от одного подхода к другому. В результате исследования и по итогам критического анализа современных практик оценки деятельности различных органов государственной власти и структур публичной власти авторами предлагается новая концептуальная рамка анализа и оценки таких решений, включающая в себя четыре измерения деятельности структур публичной власти: функционально-деспотическое, функционально-инфраструктурное, консолидационно-деспотическое и консолидационно-инфраструктурное. Взятые вместе эти измерения позволят не только скорректировать, но и существенно расширить оптику современной оценки государственных систем. В заключении приводятся основные замечания, связанные с потенциальным применением предложенной концептуальной рамки в современных российских условиях.

### **Ключевые слова**

Российская политика, управляемость, оценка деятельности, государственное управление, государственная политика, государственная состоятельность.

## On the Politics of Governability in Contemporary Russia<sup>3</sup>

### **Kirill O. Telin<sup>4</sup>**

PhD, Associate Professor, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [kirill.telin@gmail.com](mailto:kirill.telin@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-1402-3778](#)

### **Kirill G. Filimonov**

Junior Research Fellow, Institute for Demographic Research, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [kirill.filimonov.spb@gmail.com](mailto:kirill.filimonov.spb@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0001-7698-8666](#)

### **Abstract**

The paper is dedicated to the problem of actual evaluation and assessment of public policy and public administration in contemporary Russia, which is increasingly associated with such a popular concept as governability. Through the prism of modern approaches, including the theory of public governance and collaborative governance, the authors emphasize the fundamental differences between two possible readings of governability — governability as obedience (in this case, the key features of manageability are hierarchy, discipline and predictability) and governability as cooperation (in this case, the most important elements are the quality of regulation, trust in state actors on the part of social forces, as well as the ability of various public authorities to operate autonomously). The paper outlines the main features of such approaches and the logic of their practical application in the field of decision-making and its implementing as well as the circumstances that potentially hinder the internal transformation of political

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научного проекта 21-011-32117 «Концептуальная модель оценки управляемости государственных систем: анализ и разработка эмпирического инструментария», реализуемого при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ.

<sup>2</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>3</sup> The paper is written as a part of scientific project 21-011-32117 “Conceptual model of assessing state system governability: analysis and development of empirical instrument”, funded by RFBR and EISR.

<sup>4</sup> Corresponding author.

systems and the transition from one approach to another. As a result of the study and critical analysis of topical practices of evaluating public administration, the authors propose a new conceptual framework for the analysis and assessment of such decisions, which includes four dimensions of public authorities' activities: functional-despotic, functional-infrastructural, consolidation-despotic and consolidation-infrastructural. Taken together, these dimensions will make possible not only to correct, but also significantly expand the optics of modern assessment of public governance systems. In the conclusion the notable remarks are given related to the potential application of the proposed conceptual framework in contemporary Russian conditions.

**Keywords**

Russian politics, governability, performance evaluation, public governance, public policy, stateness.

**Введение**

Проблема политической составляющей государственной управляемости является одним из ключевых вызовов для практиков и исследователей государственной политики. Для последних она прежде всего заключается в том, чтобы адаптировать научные подходы к анализу государственной политики для описания и объяснения сложности отношений, существующих в рамках государственной системы — комплекса властно-управленческих социальных коммуникаций, многосторонних, многоуровневых и полицентричных по своему характеру. На аналитическую сложность государства, его полиморфный и меняющийся характер, обращали внимание в середине прошлого века, задолго до того, как сформировалось концепции сетевого или нового публичного управления, акцентирующие внимание на «плавающем» характере государственности.

В 1975 году британский политический теоретик М. Оукшотт опубликовал работу «О человеческом поведении» (On Human Conduct), где, среди прочего, уделил особое внимание тому, как складывался характер современного государства [Oakeshott 1991], которое, по его мнению, являлось скорее результатом случайного стечения обстоятельств, нежели целенаправленной деятельности специальных структур, координирующих процесс государственного строительства. Впрочем, автор уделил достаточное внимание и версиям о «конструировании» государства, рассматривая паттерны политического поведения, свойственные государству как исторической форме организации человеческих сообществ. Немногом ранее, в конце 50-х, читая в Гарварде лекции по истории политической мысли, Оукшотт обозначил эту тенденцию в стремлениях правительств направлять общественные процессы как «политику коллективизма» — интеллектуальную традицию, сфокусированную на том, каким образом правительства могут контролировать коллективные действия и организовывать их, продвигая нации на пути к коллективному благу [Oakeshott 1993].

Разумеется, в своих работах М. Оукшотт не формулировал описанные выше проблемы в терминах управляемости. И его также в меньшей степени интересовали практические вопросы организации социального порядка — тема столь популярная, например, у Т. Парсонса и его последователей. Тенденции, на которые обращает внимание М. Оукшотт, выражены в напряжении, возникающем в современных государственных системах между разными модусами государственной политики и соответствующими им моделями политического поведения — оппортунистического/индивидуалистского и коллективистского/направляемого усилиями правительств. Развитие этих тенденций наблюдается на всем протяжении истории европейской политики [O'Sullivan 2000, 133]: они отражены в истории политической мысли (в истории политической науки и в социальной теории) как череда попыток описания и/или легитимации определенного социального порядка. И саму по себе управляемость в данной логике мы могли бы рассматривать как переменную, которая, будучи элементом публичного и отчасти научного дискурса, отсылает нас к очередной попытке операционализировать некоторую часть социального порядка, связанную с развитием государственности и координацией политического процесса; крайне важным представляется выявить условия становления этого порядка, его течение и конфигурацию.

В теоретических исследованиях политических аспектов управляемости государственных систем, разумеется, уже не раз указывали на необходимость учитывать перечисленные аспекты. Однако они, по нашему мнению, все еще нуждаются не только в эмпирическом наполнении, чтобы применить их для анализа конкретного политического опыта, описанного, например, серией case-studies, но и в специализированной концептуальной рамке, которая посредством наблюдения и выделения общих принципов связала бы их так же, как Оукшотт, используя довольно простую дихотомию, связывает ряд выдающихся работ в области политической мысли и политической теории. Представляется, что перспективной отправной точкой на пути к пониманию политической составляющей управляемости государственных систем станет наблюдение того, как развиваются способности политического менеджмента в области использования существующих инфраструктур государственности — для мобилизации ресурсов и преобразования их затем в коллективно обязательные решения, поддерживающие социальный порядок. Это исследование способностей государственного аппарата с помощью политических ресурсов «...проникать в современные общества, поддерживать в них порядок, контролировать, надзирать, дисциплинировать их...»<sup>5</sup> [Джессоп 2019, 92], обеспечивая «управляемую взаимозависимость» правительств и социальных групп, где первые тем не менее сохраняют доминирующую позицию [Weiss 2006, 168]. Траекторию такого исследования и соответствующую концептуальную рамку для анализа управляемости мы предлагаем в этой статье.

### ***Теория управляемости: трудности операционализации, этатизм и логика бюрократии***

Анализируя имеющуюся литературу, где напрямую поднимается тема управляемости, довольно сложно дать исчерпывающее определение рассматриваемого концепта, чтобы предложить какие-либо параметры, подходящие для измерения этой правительственной рациональности, поскольку измерение последней должно охватывать довольно большие и разноуровневые пласты интеллектуальной и практической деятельности, связанной, например, с формированием определенных типов человеческого поведения в политике через работу с массовыми убеждениями и интересами; с продвижением определенных концепций политического управления («управление на основе сотрудничества») через работу с экспертным сообществом; с управлением социально-политическим дискурсом через адаптацию новых технологий, обеспечивающих работу обратной связи между государством и обществом.

Трудность операционализации управляемости применительно к описанным выше направлениям напоминает ситуацию, которую рассматривают Р. Брубейкер и Ф. Купер применительно к развитию термина идентичности в социальных науках [Brubaker, Cooper 2000], когда элементы политического языка и бюрократическая интенция контролировать становятся аналитическими категориями, призванными описывать и объяснять политический процесс. Упомянутые авторы выступили против подобной практики и выразили стремление к большей нейтральности академического языка. Поддерживая такое стремление, стоит обратить внимание еще на несколько схожих и важных трендов, свойственных сегодняшним исследованиям управляемости и ее интерпретациям в практике государственной политики.

Ранее мы уже указывали на необходимость большего накопления случаев (case-studies), иллюстрирующих ту или иную тенденцию в развитии управляемости — склонности политического менеджмента действовать на основе принципов сотрудничества с заинтересованными

<sup>5</sup> Здесь Б. Джессоп, рассматривая развитие исследований государственности, ссылается на ряд известных авторов, среди которых Т. Скочпол, Э. Гидденс и П. Бурдьё; среди них мы выделяем концепцию М. Манна, которую адаптируем для теоретико-методологического исследования управляемости в рамках данной статьи.

социальными группами и экспертами или же с использованием правовых механизмов и рычагов давления, проводить «жесткую» политику, которая мало ориентирована на восприятие ее социальными группами. Рассмотрение второго варианта (базирующегося на механизмах подчинения) предполагает больший акцент на том, как предпринятые меры реализуются в рамках конкретных политических курсов, через институты и организационные формы бюрократии и т.д. Исследование управляемости, ориентированной на широкое сотрудничество с обществом, напротив, должно делать больший акцент на конгруэнтности и оценке того, как работают механизмы обратной связи<sup>6</sup>.

Однако прикладная сторона вопроса и здесь оказывает серьезное воздействие на потенциально возможный выбор. Как, например, изучать случай пандемии COVID-19 и какой может быть здесь государственная политика, формирующая, по сути, элементы нового социального порядка? Актуальные практики многих государств показали, что такая политика основана именно на первом возможном восприятии управляемости — управляемости как подчинении или даже повиновении, в которой государство в лице его аппарата может выступать гарантом правил взаимодействия, которые оно само и формирует. Основные же линии публичного дискурса недвусмысленно утверждают экспансию государства в публичную сферу и жизнь граждан. И в этой связи возможно следовать линии основательно разработанного рационально-бюрократического подхода, до сих пор влиятельного в исследованиях управляемости.

«Высокий авторитарный модернизм», как квалифицирует такой подход Дж. Скотт [Скотт 2005], опирается на несколько пунктов: роль ключевого субъекта принятия управленческих решений и их оценки играют высшие органы государственной власти, воспринимаемые в цельном, холистическом ключе, то есть без учета их трансъерархического и трансъачеистого характера; означенные органы власти нейтральны и преследуют провозглашенную достижимой цель — принятие заведомо измеримых правильных решений ради общественного блага; работу государственной системы можно оценить с позиций эффективности и результативности на основе конкретных показателей и количественных индикаторов. Такой подход, как мы видим, практически не оставляет места для учета позиций граждан, объективно заинтересованных в том, чтобы влиять на процесс принятия решений.

Интересно, что академическая дискуссия об управляемости вполне может следовать логике невовлеченности граждан, а управляемость может восприниматься как антитеза общественного участия: «как свойство реагирования на управляющие воздействия в технической и административной подсистемах управленческих отношений» [Белоус 2007, 93]. Именно такой подход популярен и востребован в российской политике — управляемость здесь понимается в первую очередь как подконтрольность, «обозримость»<sup>7</sup> или централизация<sup>8</sup>. В то же время ряд российских и зарубежных авторов указывают, что феномен управляемости заключается отнюдь не в пределах однонаправленного контроля или соблюдения столь же однонаправленных требований [Соломин, Султанов 2012], но в сочетании порядка и автономии [Пригожин 2003], адаптации и самоорганизации [Волкова 2014] или в конечном счете специфических характеристик управляемой (to-be-governed) и управляющей (governance) систем, а также качества взаимодействия между ними [Kooiman 2008; Jentoft 2007].

<sup>6</sup> Безусловно, обе эти линии в нашем случае предполагает изучать с точки зрения именно политических аспектов управляемости, не затрагивая сюжеты, связанные, например, с детализацией механизмов государственного управления или спецификой политического курса в области социально-экономического развития российских регионов.

<sup>7</sup> Шпорт: при объединении приамурских регионов важно не потерять управляемость территории // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/3243498> (дата обращения: 01.08.2021)

<sup>8</sup> О мерах по совершенствованию системы управления организациями ракетно-космической промышленности // Правительство РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/5916/> (дата обращения: 02.08.2021).

Управляемость связана с конгруэнтной «активностью самоорганизующегося гражданского общества» [Волкова 2014, 44], «согласованностью целей и действий (разных субъектов)» [Соломин, Султанов 2012, 182], достижением «минимальных условий поддержания порядка»<sup>9</sup> и «способностью обеспечить выполнение принятых правил»<sup>10</sup> (через «активное достижение интериоризированной ценности» [Рубцова 2007, 36]).

Резюмируя академические позиции, отметим еще одну тенденцию, связанную с логикой государственного аппарата. Очевидно, что распространение управляемости, пришедшей в научную литературу из публичного дискурса, отражает интенции политического истеблишмента к властной экспансии в публичную сферу и к институционализации определенных практик управления, к укреплению позиций государственной бюрократии, ответственной за устойчивое и стабильное функционирование государственной системы. Научное осмысление этой интенции, как мы увидели выше, подчиненно той или иной концепции, базирующейся на сочетании теории и практики государственной политики. В своем стремлении в рамках данной статьи следовать по пути разработки простых определений мы предлагаем выделить две концепции управляемости:

- 1) управляемость как повиновение (obedience — отсылка к исследованиям С. Милгрэма или С. Рингена);
- 2) управляемость как сотрудничество (иллюстрацией может служить популярный подход collaborative governance [Ansell, Gash 2008]).

Подобное разделение, конечно, обсуждалось учеными задолго до расцвета дискурса управляемости; указывалось, в частности, что радикальный и однозначный выбор между представленными полюсами невозможен, поскольку находится в зависимости от административной конъюнктуры и характеристик той системы, в пределах которой, собственно, производится выбор. Еще в 1960-е Д. МакГрегор<sup>11</sup> подчеркивал, что привычки людей, их восприятие и ожидания, задаваемые опытом, полученным в определенных обстоятельствах, сильно влияют на скорость административных изменений в направлении более гибкого и интерактивного менеджмента. Д. МакГрегор называл его моделью Y — в противовес дисциплинарной и иерархической модели X [McGregor 1960]. Поэтому некогда сформированная и рутинизированная «колея» управляемости как повиновения может существенно ограничить гибкость агентов в принятии решений и снизить устойчивость государственных систем в области развития диалога различных уровней публичной власти и реализации на практике административного принципа субсидиарности. Тем не менее представляется важным рассмотреть, как управляемость распространяется в обществе через каналы государственной политики и через научно-экспертный дискурс, чтобы подойти к разбору опыта практики управляемости.

### ***Практика управляемости: к пониманию правительственной рациональности и позиции государства***

На первый взгляд, официальная позиция российского истеблишмента относительно ориентиров государственной политики формируется именно в русле понимания управляемости как повиновения. Регулярным стало воспроизводство тезиса о «восстановлении элементарной управляемости власти»<sup>12</sup>, связанного с «собираанием страны», «предсказуемостью»<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> Shih C., Yeophantong P. Governance, Governmentality, and Governability // Universität Heidelberg [Электронный ресурс]. URL: [https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/tls/september\\_30.pdf](https://www.zo.uni-heidelberg.de/md/zo/sino/research/tls/september_30.pdf) (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>10</sup> Narsoo M. Governance and Governability: What are the Challenges for an Inclusive City? // Trade & Industrial Policy Strategies [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tips.org.za/files/2E\\_Narsoo\\_governance\\_Nov08.pdf](http://www.tips.org.za/files/2E_Narsoo_governance_Nov08.pdf) (дата обращения: 01.08.2021).

<sup>11</sup> А до него и Питер Друкер.

<sup>12</sup> Россия сосредотачивается — вызовы, на которые мы должны ответить // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/news/511884> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>13</sup> Без «второго Путина» // Эксперт [Электронный ресурс]. URL: <https://expert.ru/2020/01/18/bez-vtorogo-putina/> (дата обращения: 02.08.2021).

«нормальной административной дисциплиной»<sup>14</sup> и даже «временной отменой выборов губернаторов для лучшей управляемости регионов»<sup>15</sup>. Интерпретация управляемости лицами, принимающими решения, тяготеет к пониманию ее как дисциплины, исполнительности и предсказуемости, к которому добавляется представление о единственном легитимном центре оценки и контроля функционирования государственной системы. В логике управляемости как повиновения, игнорирующей позиции социума по принципиальным вопросам, любая социальная напряженность или публичная кампания, связанная, например, с экологическими проблемами (как в случае мусорного полигона вблизи станции Шиес в Архангельской области в 2018 году) на уровне федерального публичного дискурса СМИ и экспертов может рассматриваться как экстраординарный случай, свидетельствующий о снижении способностей политического истеблишмента контролировать политический процесс, а с точки зрения государственного аппарата трактоваться по меньшей мере как серьезный риск, заслуживающий внимания.

Исследования функционирования государственных систем, на наш взгляд, нуждаются в общих принципах для оценки описанной правительственной рациональности, чутко реагирующей на любые попытки политизации проблем, социальных по происхождению. Для этого необходим инструментарий, обеспечивающий понимание текущего состояния социальной напряженности и возможности конфликтов, перетекающих в политическую плоскость. Но на практике стремления обеспечить и восстановить управляемость перетекают в решение вопроса оценки публичного управления в социально-экономической сфере — о том, насколько «деспотичным», используя выражение М. Манна, может быть здесь подход контролирующих органов или же, напротив, гибким для различных уровней и сетей организации публичной власти в России.

Вопросу инструментария управляемости в социально-экономической плоскости или в области планирования в нашей стране уделяется довольно много внимания. Здесь, впрочем, стоит отметить неустойчивость критериев оценки, а также их регулярный пересмотр; критерии применительно к деятельности органов исполнительной власти (ОИВ) субъектов федерации и местного самоуправления (МСУ) пересматриваются регулярно, что вызывает повышенный интерес специалистов. За последние 11 лет критерии в отношении региональных ОИВ, например, пересматривались как минимум пять раз: в 2010, 2012, 2017, 2019 и 2021 годах.

Нельзя сказать при этом, что политическая составляющая понимания управляемости остается за скобками, однако вопрос ее учета в ходе принятия решений о государственных назначениях и изменении конфигурации властных отношений вызывает сомнения по поводу веса и значимости соответствующих критериев, а значит, и самой роли общественного мнения. В 2017 году, например, на выборах губернатора Калининградской области инкубент (в статусе врио) А.А. Алиханов получил 81,06% голосов при том, что удовлетворенность населения деятельностью региональных ОИВ (собственно, и возглавляемых губернатором) составила в том же

<sup>14</sup> Медведев: нужно спокойно приводить экономику в чувство // Вести [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vesti.ru/article/2051261> (дата обращения: 02.07.2021).

<sup>15</sup> Путин Владимир Владимирович // История [Электронный ресурс]. URL: <https://histrf.ru/read/biographies/putin-vladimir-vladimirovich> (дата обращения: 04.07.2021).



году лишь 41,8%<sup>16</sup>; губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко дважды выигрывал выборы с результатом 82,1% (2015 г.) и 83,6% (2020 г.), хотя уровень положительной оценки населением деятельности региональных ОИВ составили 39% и 38,9% соответственно<sup>17</sup>.

Помимо проблем значимости общественного мнения и неустойчивости оценочного инструментария, обращает на себя внимание проблема существования различных групп критериев, которые зачастую задаются разными структурами, слабо координирующими собственную работу и деятельность по оценке тех или иных практик. Так, наряду с «президентскими» критериями к региональным органам исполнительной власти применяются критерии оценки эффективности со стороны Министерства промышленности и торговли, Министерства экономического развития, Министерства здравоохранения или Министерства юстиции. В результате ОИВ субъектов Федерации становятся объектом избыточного административного контроля со стороны федерального центра, при этом исследователи отмечают, что избыточность сопровождается «отсутствием стандарта эффективности» и «несоответствием показателей эффективности особенностям регионов» [Зуева, Дурманова 2017, 24–25]. Отметим, что лишь в начале 2021 года в структуре российского Правительства появился специальный центр координации<sup>18</sup>, который призван решать часть проблем, возникающих в процессе принятия решений федеральными и региональными органами исполнительной власти. Впрочем, речь идет в первую очередь об управленческой и экономической координации, вопросы координации политических отношений по-прежнему обсуждаются редко.

Специфика российского случая управляемости, на наш взгляд, в значительной мере определяется тенденцией развития государственной системы в направлении федеративной централизации, отсюда проистекает сложность разработки оценочного инструментария. Государственный дискурс управляемости — это в подавляющем большинстве случаев дискурс федерального политического истеблишмента, развивающийся в контексте отношений федерального центра с российскими регионами, а точнее, отношений федеральной и региональной бюрократии (политической и административной), действующей в логике управляемости как повиновения. Вполне логичное в этом случае отсутствие подхода, ориентированного на сотрудничество, исключает из пространства публичной дискуссии и оценки институт президента, связанные с ним административные структуры, работу российского Правительства и даже деятельность ведущей политической партии.

### ***К возможной траектории исследования управляемости: оценка динамики развития властных отношений***

Итак, перед нами разворачивается необходимость учитывать целый комплекс проблем, вызванных сложностью институциональной и территориальной организации государственной системы, а также разным пониманием того, какие концептуальные подходы должны быть использованы для координации общественно-политических процессов. Оставляя в стороне проблему сопряжения языка политических интересов и языка академической политической

<sup>16</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Калининградской области за 2017 год // Министерство экономического развития Калининградской области [Электронный ресурс]. URL: <https://minprom.gov39.ru/devyatelnost/strategicheskoe-planirovanie/gosudarstvennye-programmy/СГД%202017.pdf> (дата обращения: 02.07.2021).

<sup>17</sup> Доклад о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области за 2015 год // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: [https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/3409/Доклад\\_за\\_2015\\_год.xls](https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/3409/Доклад_за_2015_год.xls) (дата обращения: 02.07.2021); Доклад о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области за 2017 год // Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: [https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/7902/Показатели\\_548\\_2017\\_свод.xls](https://econ.lenobl.ru/media/content/docs/7902/Показатели_548_2017_свод.xls) (дата обращения: 02.07.2021); в 2018–2020 гг. официальная статистика по схожему показателю Правительством Ленинградской области не публиковалась.

<sup>18</sup> В правительстве создали координационный центр для реакции на инциденты // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/6033d2c29a79477f29c4c553> (дата обращения: 04.07.2021).

теории, по итогам обзора теории и практики управляемости мы предлагаем сосредоточить внимание на том, каким образом разворачивается сегодня интенция управляемости и каковы ее возможные перспективы. И здесь мы видим два основных направления.

Общими принципами для фиксации этих направлений, образующими концептуальную рамку нашего будущего анализа управляемости, могут служить зафиксированные ранее управляемость как повиновение и управляемость как сотрудничество. Эти принципы, как нам представляется, могут, во-первых, схватывать характер политико-управленческих и координационных мер, предпринимаемых в работе государственного аппарата, для координации политики и управления общественно-политическим дискурсом; во-вторых, фиксировать наше внимание на том, как государственный аппарат, одной из ключевых задач которого является стабильное политическое развитие, обеспечивает работу принципов и механизмов обратной связи, политического представительства и публичной поддержки текущего социального порядка.

Однако этот анализ динамики стратегий концентрации и распределения властных отношений в условиях политизации социальных рисков следует, на наш взгляд, дополнить параметрами, фиксирующими также интенсивность развертывания властных отношений и уровень способностей государственных институтов проводить политику, координировать политический процесс и обеспечивать согласованность правительственной и общественной повесток [Соловьев 2018]. Для этого мы предлагаем использовать разработанную нами ранее концептуальную схему, опирающуюся, с одной стороны, на исследования вопросов государственной состоятельности (ее функциональных и консолидационных аспектов [Мелешкина 2011]), а с другой стороны, на макросоциологические исследования источников социальной власти, представленные в работах М. Манна<sup>19</sup>.

М. Манн обращает наше внимание на две возможные трактовки отправления власти в государственных системах: деспотическую и инфраструктурную. «Деспотическая власть» перекликается с логикой управляемости как повиновения, она предполагает «силовой» сценарий в отпадении власти и «продавливание» определенной политики и государственных решений. Позиция условного общества при этом может не учитываться, у правительства существует собственная повестка, в рамках которой оно работает. «Инфраструктурная власть» может быть ориентирована на сотрудничество, сопряжение правительственной и общественной повесток, или во всяком случае управляемость здесь развивается за счет упомянутой выше способности государственных структур «проникать» в общество и таким образом активно участвовать в общественно-политическом процессе.

Можно выделить ряд измерений политической составляющей управляемости государственных систем; в самом своем фундаменте они связаны с логикой и общими принципами работы политического менеджмента, дополненным исследованиями функциональных и консолидационных аспектов государственной состоятельности, а также характера концентрации и распределения властных отношений в условиях политизации социальных рисков. Концептуальная рамка анализа и оценки управляемости, учитывающая эти составляющие, может включать четыре измерения, которые мы условно можем назвать:

- 1) функционально-деспотическим;
- 2) функционально-инфраструктурным;
- 3) консолидационно-деспотическим;
- 4) консолидационно-инфраструктурным.

<sup>19</sup> Подробное обоснование этой схемы приводится в работах, реализованных в рамках проекта «Возможности оценки устойчивости и повышения функциональности современных государственных систем» // ИСТИНА [Электронный ресурс]. URL: <https://istina.msu.ru/projects/214775442/> (дата обращения: 10.07.2021).



*Функционально-деспотическое измерение* фиксирует то, насколько успешно в пределах оцениваемой системы выполняются монополизированные государственными институтами функции — в первую очередь результативность решений, разработанных и принятых в рамках исключительной зоны ответственности институтов. В случае с государственной системой *per se* функционально-деспотический аспект будет раскрываться через внимание к таким вопросам, как поддержание правопорядка, обеспечение внешней безопасности, качество денежно-кредитной и фискальной политики, а также деятельность по предотвращению и профилактике чрезвычайных ситуаций.

*Функционально-инфраструктурное измерение* фиксирует результативность государственных систем в области регулирования и медиации — иными словами, насколько соответствующая активность способствует разрешению имеющихся проблем и раскрытию возможностей, имеющихся у различных акторов; данное измерение может быть связано с оценкой степени зарегулированности и административного бремени (*administrative burden*), уровня коррупции, качества финансового менеджмента официальных учреждений, а также состояния регулируемых государством рынков (от финансового до отраслевых).

*Консолидационно-деспотическое измерение* раскрывает степень восприятия государственной системы как авторитетной и наделенной при исчерпании иных способов урегулирования конфликтов правом на применение легитимного принуждения. Иными словами, этот аспект посвящен исследованию того, в какой степени граждане доверяют силовому аппарату государственной системы и склонны обращаться к официальным структурам для урегулирования собственных проблем. Это означает внимание к таким параметрам, как доля серого сектора в экономике, распространенность практик религиозной или традиционалистской замены норм гражданского права, а также, к примеру, число обращений в альтернативные юрисдикции (к примеру, в ЕСПЧ или зарубежные национальные суды).

*Консолидационно-инфраструктурное измерение* ориентировано на оценку того, насколько среди различных акторов распространена вера в принципиальную возможность и обоснованность конструктивного сотрудничества внутри созданных государственной системой правил игры; данное измерение обращает внимание на то, насколько частым и привлекательным в оцениваемой системе является взаимодействие не только и не столько с официальными структурами, сколько между иными ее участниками, к примеру непосредственно между гражданами в обход формально установленных связей. Оценивается, по сути, не какая-то отдельная составляющая оперативной активности структур публичной власти, а уровень доверия и востребованности созданных (или поддерживаемых) ими правил игры, что можно оценить через анализ таких показателей, как распространенность общественных объединений и некоммерческих организаций, уровень электоральной вовлеченности, уровень неравенства или, например, доля негосударственных СМИ и негосударственного финансирования в бюджете политических партий.

### ***Заключение***

Разработка концептуальной модели оценки управляемости современных государственных систем представляется непростой задачей в условиях сегодняшнего, значительно усложнившегося взгляда на государство и его развитие, на политический процесс, на перспективные подходы к политическому управлению в условиях, когда возрастающая необходимость участия граждан в политическом процессе и в принятии решений формирует необходимость изучать механизмы и практики, позволяющие непротиворечивым образом обеспечивать это участие. Первым шагом

на этом пути должно стать изменение взгляда не только на саму сложность государства, но и на те наиболее общие группы принципов, которые определяют сегодняшний уровень развития государственности: способности государств к самоорганизации и к взаимодействию с более широким социополитическим контекстом, с умением разрешать конфликты, заложенные в политическом процессе, и своевременно идентифицировать риски государственной состоятельности.

Анализируя управляемость как переменную, фиксирующую попытки государства и научного сообщества операционализировать социальный порядок в части развития государственных систем и координации политического процесса, мы выделяем две общие группы принципов, влияющие на эту переменную, и обозначаем их управляемость как повиновение и управляемость как сотрудничество.

Анализ направления управляемости как повиновения ориентирует нас уделять внимание позициям государств в конкретных политических курсах, реализуемых через институты и организационные формы бюрократии. Анализ управляемости как сотрудничества акцентирует внимание на том, как государственная политика связана с более общими социальными процессами, с запросами общества, отвечая на вопрос о конгруэнтности государственной системы и общественных интересов.

Оба направления анализа управляемости призваны сосредоточить наше внимание в первую очередь на измерении ее политической составляющей, в минимальной степени затрагивая сюжеты, связанные с детализацией механизмов государственного управления и работы бюрократии, а также с особенностями измерения социально-экономической политики. Отправной точкой становится не «высокий авторитарный модернизм», а развитие способностей государства и политического истеблишмента к координации политики, управлению социально-политическим дискурсом, способности обеспечить связь между правительственной повесткой и общественным запросом.

Измерение этих процессов должно быть дополнено более глубоким эмпирическим анализом конкретных случаев управляемости или ее отсутствия, фиксирующими также интенсивность развертывания властных отношений, формирующихся и развивающихся в социуме. Для идентификации этих случаев в качестве отправной точки подобного мониторинга мы предложили дополнить анализ логики управляемости исследованием функциональных и консолидационных аспектов государственной состоятельности, выделяя четыре ее измерения. Работа с этими измерениями, как мы полагаем, в перспективе будет способствовать лучшему пониманию способностей государственных институтов проводить политику, координировать политический процесс и обеспечивать согласованность правительственной и общественной повесток.

Резюмируя, можно заключить, что проблема оценки и измерения политической составляющей государственной управляемости является сегодня одним из ключевых вызовов для практиков и исследователей государственной политики. Она не представляет собой отдельной, разработанной исследовательской области исследований и распадается на множество аспектов, которые изучаются в рамках исследований административных реформ, модернизации аппарата государственного управления, «хорошего управления», менеджмента публичных ценностей, экономической эффективности публичного администрирования и оценки программ и политик, а также в контексте развития новых технологий и инструментов публичного администрирования (цифровизация, электронное правительство). Разработка более детального аналитического инструментария и комплексного подхода к управляемости, таким образом, задача будущих исследований. Возможная траектория такого подхода и потенциальная концептуальная рамка анализа была представлена в рамках данной статьи.

Список литературы:

- Белоус А.Б. Управляемость как одна из основ экономической науки и практики управления // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена: Общественные и гуманитарные науки (экономика, право, социология). 2007. № 9. С. 85–96.
- Волкова А.В. Управляемость государства и гражданская состоятельность // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 4-1(42). С. 44–47.
- Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
- Зуева Ю.В., Дурманова И.В. Актуальные проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти в РФ // Тренды современной теории и практики публичного управления: сборник статей. Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2017. Вып. 4. С. 21–27.
- Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. 2011. № 2. С. 9–27.
- Пригожин А.И. Методы развития организаций. М.: МЦФЭР, 2003. Рубцова М.В. Управляемость: теоретико-социологический анализ понятий // Социологические исследования. 2007. № 12. С. 32–38.
- Скотт Дж. Благими намерениями государства. Почему и как провалились проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005.
- Соловьев А.И. Сообщественное управление: столкновение повесток как политический процесс // Сотрудничество в публичной политике и управлении / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета. 2018. С. 52–64.
- Соломин В.П., Султанов К.В. Управляемость общества и социальный порядок // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2012. № 3. С. 181–186.
- Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Brubaker R., Cooper F. Beyond “Identity” // Theory and Society. 2000. Vol. 29. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.
- Jentoft S. Limits of Governability: Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance // Marine Policy. 2007. Vol. 31. Is. 4. P. 360–370. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2006.11.003>.
- Kooiman J. Exploring the Concept of Governability // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2008. Vol. 10. Is. 2. P. 171–190. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>.
- McGregor D. The Human Side of Enterprise. New York: McGraw-Hill, 1960.
- O’Sullivan L. Michael Oakeshott on European Political History // History of Political Thought. 2000. Vol. 21. Is. 1. P. 132–151.
- Oakeshott M. Morality and Politics in Modern Europe: The Harvard Lectures. New Haven: Yale University Press, 1993.
- Oakeshott M. On Human Conduct. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Weiss L. Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization // An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann / J.A. Hall, R. Schroeder (eds.). Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2006. P. 167–186. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488993.009>

References:

- Ansell C., Gash A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Belous A. (2007) Manageability as One of the Bases of Economics and Management Practice. *Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni A.I. Gertsena: Obshchestvennye i gumanitarnye nauki (ekonomika, pravo, sotsiologiya)*. No. 9. P. 85–96.
- Brubaker R., Cooper F. (2000) Beyond “Identity”. *Theory and Society*. Vol. 29. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.
- Jentoft S. (2007) Limits of Governability: Institutional Implications for Fisheries and Coastal Governance. *Marine Policy*. Vol. 31. Is. 4. P. 360–370. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2006.11.003>.
- Jessop B. (2019) *The State: Past, Present, Future*. Moscow: Izdatel'skiy dom «Delo» RANKhiGS.
- Kooiman J. (2008) Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 10. Is. 2. P. 171–190. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>.
- McGregor D. (1960) *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Meleshkina E. (2011) Studies of Stateness: What Lessons Could Be Drawn? *Politicheskaya nauka*. No. 2. P. 9–27.
- O'Sullivan L. (2000) Michael Oakeshott on European Political History. *History of Political Thought*. Vol. 21. Is. 1. P. 132–151.
- Oakeshott M. (1991) *On Human Conduct*. Oxford: Clarendon Press.
- Oakeshott M. (1993) *Morality and Politics in Modern Europe: The Harvard Lectures*. New Haven: Yale University Press.
- Prigozhin A. (2003) *Metody razvitiya organizatsiy* [Methods of organizations' development]. Moscow: Mezhdunarodnyy tsentr finansovo-ekonomicheskogo razvitiya.
- Rubtsova M. (2007) Upravlyayemost': teoretiko-sotsiologicheskii analiz ponyatii [Manageability: sociological theoretical analysis of notions]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 12. P. 32–38.
- Scott J. (2005). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Moscow: Universitetskaya kniga.
- Solomin V.P., Sultanov K.V. (2012) Manageability of Society and Social Order. *Obshchestvo. Sreda. Razvitie (Terra Humana)*. No. 3. P. 181–186.
- Solovyev A. (2018) Soobshchestvennoe upravlenie: stolknovenie povestok kak politicheskii protsess [Community governance: clash of agendas as a political process]. In: Smorgunov L. (ed.) *Sotrudnichestvo v publichnoy politike i upravlenii*. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta.
- Volkova A. (2014) State Manageability and Civil Competence. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. *Voprosy teorii i praktiki*. No. 4-1(42). P. 44–47.
- Weiss L. (2006) Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization. In: J.A. Hall, R. Schroeder (eds.) *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CB09780511488993.009>.
- Zueva Y., Durmanova I. (2017) Aktual'nye problemy otsenki effektivnosti deyatelnosti ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti v RF [Actual problems of assessing the effectiveness of the executive bodies of state power in the Russian Federation]. *Trendy sovremennoy teorii i praktiki publichnogo upravleniya: sbornik statey*. Tyumen': Izd-vo Tyum. gos. un-ta. Is. 4. P. 21–27.

Дата поступления/Received: 10.08.2021