

А.Б. СОРБАЛЭ, Д.А. СТРЕМОУХОВ, И.К. ШЕВЦОВА*

ПОДДЕРЖАНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ И АДАПТАЦИЯ МНОГОУРОВНЕВЫХ СИСТЕМ К ВНЕШНИМ ШОКАМ¹

Аннотация. Внешние шоки оказывают серьезное воздействие на качество управления и стабильность политических систем по всему миру. Концепт устойчивости (*resilience*), который до недавнего времени активно использовался только в естественно-научных исследованиях, стал важнейшим фокусом для политических ученых, изучающих воздействие кризисов на политические институты в различных страновых контекстах. В исследованиях причин сопротивляемости внешним шокам значительное место занимают исследования многоуровневого управления, где многоуровневость рассматривается как ключевой фактор, определяющий успех или провал адаптации государства к новой конъюнктуре.

Адаптация многоуровневых политических систем к внешним шокам хорошо изучена на примере эффектов стихийных бедствий и пандемии *COVID-19*, где воздействие этих событий на процесс принятия решений в наиболее полном виде соответствует понятию «внешнего шока» и требует максимально быстрых реакций. В то же время найденные объяснения скорости и качества реакции многоуровневых систем на стихийные бедствия или пандемию не всегда подходят для объяснения адаптации государств к таким внешним шокам, как масштабные

* **Сорбалэ Алексей Борисович**, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: asorbale@hse.ru; **Стремоухов Денис Александрович**, кандидат политических наук, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: dstremoukhov@hse.ru; **Шевцова Ирина Константиновна**, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: ishevtsova@hse.ru

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-01041, <https://rscf.ru/project/25-28-01041/>

© Сорбалэ А.Б., Стремоухов Д.А.,
Шевцова И.К., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.02

экономические санкции, поскольку последние не предполагают настолько быстрых и очевидных негативных последствий. Кроме того, последствия экономических санкций не всегда интерпретируются стейкхолдерами как «внешний шок», а нередко могут фреймиться как рутинная политика.

В данной статье мы представляем обзор существующих в социальных науках теоретических объяснений качества адаптации многоуровневых политических систем к внешним шокам. Кроме того, возможности и ограничения использования существующих теорий будут проиллюстрированы случаем адаптации сферы жилищной политики в российских регионах к новым экономическим условиям.

Ключевые слова: многоуровневое управление; устойчивость; российская политика; жилищная политика; адаптация; внешние шоки.

Для цитирования: Сорбалэ А.Б., Стремоухов Д.А., Шевцова И.К. Поддержание устойчивости и адаптация многоуровневых систем к внешним шокам // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 36–61. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.02>

Введение

После пандемии *COVID-19*, которая оказала беспрецедентное воздействие на большинство государств мира, произошел всплеск исследований в социальных науках, посвященных тому, как государства справлялись с последствиями пандемии и какие особенности государств позволили противостоять ей более эффективно [например, Yan et al., 2020; Chowdhury, Jomo, 2020; Chisadza, Clance, Gup, 2021]. Эти исследования продолжили дискуссии о принципах устойчивости (*resilience*) политических систем к влиянию внешних шоков, до этого существовавшие в области исследований влияния глобальных экономических кризисов [Allain-Dupré, 2011; Giannakis, Bruggeman, 2017] и стихийных бедствий [Burns, Thomas, 2006; Miller et al., 2010]. Значительная часть таких исследований рассматривает государства как многоуровневые системы, где многоуровневость является важнейшим фактором, который определяет качество адаптации государств к внешним шокам.

Россия, которая также нередко рассматривается как многоуровневая политическая система (например, [Rogov et al., 2022]), помимо пандемии, прошла через несколько волн санкционного воздействия, которые предоставили исследователям большее поле для изучения того, как российское многоуровневое управление справляется с внешними шоками. Процессы управления многими сферами российской экономики проходят при участии нескольких уровней власти, негосударственных акторов и их объединений, что

дает множество эмпирического материала для оценки того, как эти сферы адаптируются к воздействию шоков, используя или не используя ресурсы многоуровневости.

Данная статья – обзор теорий адаптации государств – многоуровневых политических систем – к внешним шокам, таким как стихийные бедствия, экономические кризисы, климатические изменения и пандемия *COVID-19*. Существующие исследования выделяют три основных типа реакции государств на внешние шоки: преодоление (*coping*), адаптацию и трансформацию. Анализируя качество адаптации многоуровневых политических систем, авторы обычно обращают внимание на роль децентрализации и способность нижестоящих властей участвовать в решении проблем, роль переговорных площадок, социальный капитал, доступный негосударственным акторам, и качество отношений между уровнями власти.

Данная статья состоит из нескольких блоков. Сначала мы определим концепт устойчивости (*resilience*) в том числе применительно к анализу политических подсистем. Затем мы представим обзор теорий адаптации многоуровневых систем ко внешним шокам. Далее мы проиллюстрируем теории случаям адаптации многоуровневой сферы жилищной политики в России к последствиям экономических санкций. В заключение мы представим основные выводы.

Устойчивость и анализ политических подсистем

Устойчивость (*resilience*) – концепт, изначально заимствованный из естественных наук¹ и получивший развитие в социальных науках в течение последних трех десятилетий [Weiss, 2000; Miller et al., 2010; Parsons et al., 2016; Haider, Cleaver, 2023]. В самом общем смысле концепт устойчивости связан со способностью системы поддерживать неизменность и преемственность в свете изменяющихся внешних условий. Адаптация концепта устойчивости под различные исследовательские контексты и фокусы, постепенно превратила устойчивость в «пограничный объект» (*boundary object*), по выражению Брэнд и Джекс: «...удобный интегративный

¹ В физике *resilience* в смысле «эластичность, упругость» означает способность материи, возвращаться к исходному состоянию после того, как на нее было оказано внешнее физическое воздействие [Peng et al., 2017].

концепт, создающий общий язык для исследователей систем [оказавшихся под воздействием внешнего шока]» [Brand, Jax, 2007, p. 8]. Вместе с тем в литературе отсутствует консенсус по поводу того, на каком уровне (территориального сообщества, государственного органа, политического курса) следует прежде всего оценивать устойчивость. Открыт вопрос и о темпоральном изменении устойчивости: важна ли подготовка системы к шоку, реакция системы во время него, или процессы восстановления после того, как шок завершился). Еще более важным представляется отсутствие четкого ответа на вопрос, неизменность какой характеристики является ключевой в определении устойчивости.

Концепцию устойчивости в контексте анализа адаптации мировой экосистемы к климатическим изменениям и технологическим шокам, связанным с наступлением эпохи антропоцена, актуализировал Крофорд Холлинг в 1973 г. [Holling, 1973]. В своей программной статье Холлинг разделяет инженерную и экологическую устойчивость. Под инженерной устойчивостью понимается стабильность системы или ее способность возвращаться к равновесному состоянию после временного периода турбулентности [Holling, 2001]. Экологическая устойчивость, напротив, предполагает не возвращение системы к первоначальной точке равновесия, но баланс между несколькими равновесными состояниями. Главным компонентом экологической устойчивости является гибкость системы, то есть ее способность абсорбировать эффекты внешнего воздействия и занимать те точки равновесия, которые позволяют ей выживать [Holling, 2001; Nieuwborg et al., 2023].

Большая часть работ, изучающая устойчивость систем, имеет в фокусе социальные аспекты изменения климата в различных регионах мира [Adelaja et al., 2021; Haider, Cleaver, 2023; Novalia, Malekpourb, 2020]. В данных исследованиях анализируется способность властей различного уровня к мобилизации административных и финансовых ресурсов для помощи сообществам, столкнувшимся с угрозами выживания в результате климатических пертурбаций, а также роль социального капитала, который необходим для самоорганизации и обмена знаниями внутри и между этими сообществами. Не менее важным является корпус исследований, посвященных стратегиям выживания крупных бизнес-игроков, которые, столкнувшись с эффектами множественных шоков, связанных с экономическими кризисами 2010-х годов и пандемией, стремятся не потерять свою нишу на мировом рынке и вернуться к докризисному статус-кво [Nieuwborg et al., 2023; Ansah et al., 2021].

Нередки и случаи комбинации экологического и инженерного понимания устойчивости. Так, в период мирового финансового кризиса стала актуальной концепция экономической устойчивости, которая предполагает способность системы к противостоянию, абсорбции, восстановлению и возвращению к первоначальному состоянию [Cohen, Hlepas, 2007]. Уровень дифференциации государств мира по показателям экономической устойчивости наиболее заметен в контексте анализа государств Европейского союза, которые, столкнувшись с последствиями экономического и банковского кризиса 2008–2012 гг., оказались на диаметрально противоположных позициях как по показателям противодействия эффектам кризиса, так и по показателям скорости и успешности пост-кризисного восстановления (см., например: [Alessi et al., 2020; Doukas et al., 2025]).

Другое направление исследований посвящено устойчивости отдельных бюрократических организаций и территориальных органов власти. Здесь под устойчивостью понимается способность агентств эффективно выполнять работу в условиях внешних шоков, публичных скандалов и политического давления [Stark, 2014; Zhou, 2020]. Данный сюжет, несомненно, важный в рамках исследований организаций и государственного управления (*Public Administration*), является ограниченным с точки зрения теорий политического процесса (*policy process*), сужая фокус до отдельных органов власти и не принимая во внимание их взаимодействие с другими акторами.

Исследователи также изучают устойчивость политических курсов (*policies*) как таковых, зачастую используя концепт устойчивости совместно с концептом робастности (*robustness*). Так, Хауллетт определяет робастность как способность политики достигать заявленных целей в разных обстоятельствах, а устойчивость как способность сохранять робастность на протяжении длительного времени [Howlett, 2019]. Схожим образом Кастаньеда и Герреро понимают устойчивость экономической политики как способность достигать поставленных целей в области социально-экономического развития в условиях вынужденного перераспределения бюджетных трат. Портфель мер экономической политики является устойчивым, если время достижения поставленных целей значительно не меняется в случае изменений в распределении бюджета [Castañeda, Guerrero, 2018]. Такой подход выводит на передний план роль рационального дизайна политических курсов и смещает внимание с процессов, ведущих к принятию тех или иных госу-

дарственных решений. Более того, политический процесс и попытки стейкхолдеров изменить политический курс сами по себе становятся внешними воздействиями, в свете которых политический курс демонстрирует свою устойчивость [Béland et al., 2020]. Ценный с нормативной точки зрения такой подход ограничивает возможность позитивного политологического анализа.

Капано и Ву в попытке концептуально разграничить робастность и устойчивость отмечают, что робастность означает способность политики достигать заявленных целей, несмотря на внешние шоки (что может быть достигнуто путем рационального дизайна мер государственной политики и использовано в качестве одного из критериев ее оценки), в то время как устойчивость – это способность сложных систем восстанавливать свое состояние через процессы самоорганизации и социального обучения, являясь, таким образом, свойством политического процесса (*policy process*) [Capano, Woo, 2017].

Нам видится оправданным рассматривать устойчивость в качестве свойства политической подсистемы (*policy subsystem*). Политическая подсистема определяется как относительно стабильный набор акторов, участвующих в политическом процессе (*policy process*) вокруг определенной общественной проблемы [Sabatier, 1988]. Концепт политической подсистемы не накладывает ограничений на тип акторов, вовлеченных в процесс выработки и имплементации государственной политики: это могут быть как представители государственной власти, представители бизнеса, НКО и другие стейкхолдеры, так и эксперты по определенной проблематике.

Функциональное понимание устойчивости предполагает сохранение системой способности выполнять определенную функцию, в данном случае достигать целей государственной политики. Важный концептуальный вопрос состоит в том, насколько правомерно говорить об общих для подсистемы целях, ведь подсистемы состоят из множества различных акторов, зачастую объединенных лишь схожим пониманием проблемы или аспекта деятельности, нуждающегося в регулировании, и зачастую преследующих противоположные интересы. Оценка деятельности подсистемы с точки зрения достижения относительно общепризнанных общественно полезных целей (например, обеспечения граждан жильем) покоится на шатких эпистемологических основаниях и снова возвращает нас к нормативному взгляду на государственную политику.

Возможным решением данной проблемы является признание принципиальной множественности целей той или иной государственной политики с точки зрения разных акторов, составляющих политическую подсистему. Так, возможно, что только часть акторов распознает изменение внешних условий в качестве внешнего шока и осознает необходимость реакции. Будет ли это понимание разделено другими акторами и претворится ли оно в действия – зависит от баланса сил внутри подсистемы и особенностей институциональной структуры.

Таким образом, устойчивость политической подсистемы понимается нами как ее способность вырабатывать политику, направленную на удовлетворение запросов и достижение целей различных акторов (членов подсистемы) в условиях внешнего шока. Такая концептуализация позволяет фокусироваться на том, как взаимодействие акторов, институциональная среда и коллективное обучение способствуют или препятствуют коллективному реагированию на внешние вызовы.

Типы реакций многоуровневых политических систем на внешние шоки

Для исследователей устойчивости политических систем главный интерес представляет как многогранность и разнообразие реакций мировых политий на шоковые события и кризисы, так и их готовность к такого рода явлениям. Первым типом реакции на кризисную ситуацию является преодоление (*coping*), т.е. фактически *ad hoc* решения, которые принимаются для того, чтобы минимизировать негативные эффекты для системы. Такая реакция характерна для государств, которые сталкиваются с асимметричными шоками, в частности, с природными бедствиями и катаклизмами [Miller et al., 2010; Nieuwborg et al., 2023]. Для преодоления необходима высокая степень организации процесса принятия решений, стабильные каналы взаимодействия между органами власти, аккумуляция финансовых ресурсов и способность к быстрой мобилизации человеческих и материальных ресурсов для локализации кризиса. Многочисленные исследования, посвященные управлению катастрофами (*disaster management*) демонстрируют, что главными переменными успеха в контексте противодействия угрозам для устойчивости преодоления являются централизация принятия решений и наличие временного ресурса. Так, на приме-

рах наводнения в Китае, Вьетнаме и Индонезии Ган и соавторы обосновывают важность наличия общего плана действий, которым должны руководствоваться региональные власти в процессе реагирования на природное бедствие [Gan et al., 2021]. Количественное исследование Комфорт и соавторов также подтверждает тезис о важности наличия универсального протокола для региональных стейкхолдеров. Анализ эффективности принятия решений и реакции на серию ураганов в США в 2005–2009 гг. демонстрирует, что региональные администрации при отсутствии протокола гораздо медленнее справляются с мобилизацией необходимых ресурсов для противодействия природному бедствию и, как следствие, местные сообщества становятся более уязвимыми как в период кризиса, так и после его завершения [Comfort, Oh, Ertan, 2009]. Время реакции на катастрофу, в свою очередь, сокращается при наличии специальных планов готовности, которые, например, могут опираться на Индекс ключевой уязвимости (*Prevalent Vulnerability Index, PVI*), как это происходит в Центральной и Южной Америке. Такие планы позволяют координировать информационные, финансовые и административные потоки между уровнями управления и выстраивать стратегические приоритеты во время противодействия кризису [Pant, Adhikari, Bhattarai, 2015; Parsons et al., 2016].

Второй тип реакции на внешние шоки предполагает не просто попытку возвращения к условному статус-кво, но абсорбирование последствий шока и адаптацию к новой реальности. Этот тип реакции требует базовые условия для адаптационной устойчивости (*adaptive resilience*) политической системы: наличие достаточной степени автономии нишевых акторов в процессе принятия решений, децентрализация финансовых и административных ресурсов и наличие платформ для информационного взаимодействия между государственными и негосударственными агентами [Cutter et al., 2008; Martin-Breen, Anderies, 2011; Nieuwborg et al., 2023]. Наиболее активно концепцию адаптационной устойчивости используют исследователи, анализирующие качество политических решений, которые принимались различными государствами в период пандемии *COVID-19* для стимулирования экономики, помощи социально слабо защищенным слоям населения и адаптации систем здравоохранения к эффектам экстерналии [Upadhaya et al., 2020; Haldane et al., 2021; Burke et al., 2021].

Несмотря на то что апологеты адаптационной устойчивости указывают на автономию субнациональных и даже муниципальных единиц как на необходимое условие для успешного занятия системой

нового посткризисного эквилибриума, эмпирические исследования не предлагают однозначно положительного подтверждения этого ожидания. Так, Филиппини и Винцети, анализируя успешность противоковидных мер в итальянских регионах, указывают на то, что отсутствие централизованной программы антиковидных мероприятий в сочетании с увеличением финансирования региональных медицинских служб и центров занятости населения увеличило потенциал реагирования субнациональных властей и повысило общую адаптационную устойчивость, что прежде всего выразилось в поэтапном сокращении избыточной смертности и темпах прироста ВРП, которые в большинстве регионов вышли на доковидные показатели [Filippini, Vinceti, 2021]. В то же время исследование Маркова на примере российских регионов демонстрирует диаметрально противоположный эффект от решения федерального правительства делегировать сложные и часто непопулярные решения, связанные с реализацией противоковидных мер, на уровень регионов. Так, даже несмотря на дополнительную финансовую поддержку и рекомендации федеральных министерств и ведомств, многие российские губернаторы приняли решение действовать по модели *business as usual*, что привело к негативным социально-экономическим последствиям для их субъектов. Объяснение выбора такой стратегии региональными элитами объясняется нежеланием нести потенциальные репутационные и электоральные издержки в результате непопулярных решений для бизнеса и многих категорий граждан, а также отсутствием стимулов к действию в виде потенциальных санкций за неисполнение рекомендаций федерального центра [Марков, 2021]. Балакина и соавторы предлагают другое объяснение слабой адаптационной устойчивости российских регионов в период пандемии. Она предполагает, что главным объяснением сильных различий российских субъектов в абсорбции эффектов внешнего шока и посткризисного восстановления являются не институциональные установки, но убеждения ключевых акторов. Так, в условиях практически неограниченных возможностей для трактовки антиковидных рекомендаций со стороны федерального центра, интерпретация пандемии как проблемы, требующей решения, оказалась в зоне ответственности губернаторов и их команд. В регионах, дискурс руководства которых строился на непризнании или уменьшении масштаба *COVID-19*, в целом наблюдалось худшее качество административной реакции и адаптации к вызовам новой социально-экономической реальности [Балакина, Соснин, Туманова, 2022].

Заслуживают внимания и попытки применения концепта адаптивной устойчивости для анализа реакции национальных и субнациональных властей на серию экономических шоков 2008–2012 гг. Так, Муле на примере регионов Италии показывает, что делегирование властных полномочий на региональный уровень в совокупности с выстроенной системой софинансирования и совместного принятия решений в контексте кризис-менеджмента оказывает положительное влияние на процесс восстановления региональных рынков [Mulé, 2016]. Автор указывает на исключительную важность платформы трехстороннего диалога между органами государственной власти на национальном и региональном уровнях и социальными партнерами из некоммерческого сектора (*Conferenza delle regioni e province autonome*) для целей эффективного перераспределения ресурсов в пользу наиболее пострадавших от последствий кризиса региональных рынков. Кроме того, эта платформа стала инструментом, обеспечивающим субсидиарность в вопросах принятия решений, координации региональных и национальных политик и распределения финансовых потоков [Mulé, 2016, p. 365–366]. Результатом деятельности платформы стало предотвращение кризисов на рынках труда в крупнейших регионах Италии – Ломбардии и Эмилии-Романии – и более быстрое восстановление общенационального рынка труда, которому удалось вернуться к докризисным показателям занятости и социального обеспечения всего за полтора года. Важность каналов координации и большей автономизации регионов для целей построения адаптивной устойчивости подтверждает лонгитюдное количественное исследование на материале Европейского союза, проведенное Алесси и соавторами [Alessi et al., 2016]. Так, в период кризисов 2000–2010-х годов региональные программы играли ключевую роль в привлечении иностранных инвестиций, регулировании цен на строительном рынке, взаимодействии с местными бизнес-агентами и имплементации социальных мер по поддержке наиболее пострадавших от кризиса слоев населения. Результаты исследования показывают, что страны Европы, способствующие перераспределению властных и финансовых полномочий в пользу субнациональных единиц, менее восприимчивы к негативным эффектам экономических кризисов и показывают лучшие темпы посткризисного восстановления [Alessi et al., 2016]. Из этого следует, что в иерархии адаптивной устойчивости регионы можно считать своеобразными «абсорбентами» шоков [Mulé, 2016, p. 375].

Наконец, третьим типом реакции политической системы на внешние шоки является трансформация (*transformative resilience*). В отличие от адаптации, трансформация предполагает долгосрочный и фундаментальный ответ на нынешний и все последующие аналогичные вызовы стабильности системы. Основным компонентом трансформационной устойчивости является обучение (*learning*), которое может предполагать как изучение и анализ опыта ближайших административных единиц (в частности, регионов), так и других государств [Martin-Breen, Anderies, 2011; Ramezani, Camarinha-Matos, 2020; Nieuwborg et al., 2023]. В отличие от адаптации, которая может предполагать внедрение отдельных мер для поддержания устойчивости и поиска нового равновесного состояния, трансформация нацелена на создание новых институтов, которые призваны обеспечить устойчивость в долгосрочной перспективе [Keck, Sakdapolrak, 2013].

Наибольший интерес исследователей трансформационной устойчивости вызывают управленческие и политические действия государств, которые сталкиваются с давлением международных санкций. Ряд авторов сравнивают международные санкции с природными катастрофами по масштабам их влияния на социально-экономические системы затрагиваемых государств и асимметричный характер их эффектов [Daneshmandi et al., 2010; Yaghoubi et al., 2016]. Однако, в отличие от природных катаклизмов, санкции являются гораздо более предсказуемым явлением, во многих случаях имеют циклический характер, и поэтому предоставляют политическим системам больше возможностей для подготовки и последующей функциональной трансформации. Пример трансформационной устойчивости демонстрируют российские регионы, которые пережили сразу несколько волн санкционных шоков: в 2014–2015, 2018–2019 и 2022–2023 гг. Работа Земцова показывает, что в период первой и второй волн санкций основные потери понесли приграничные с Европой регионы России, а также субъекты Центрального федерального округа [Zemtsov, 2024]. Прежде всего пострадали экспортные сегменты экономики: деревообработка, сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых и энергетика. Среди главных причин низкой устойчивости в этих регионах выделяются потеря традиционных рынков сбыта и разрыв производственных и логистических цепочек. При этом во время санкционной волны 2022–2023 гг. регионы, которые оказались в числе аутсайдеров во время первых двух волн, продемонстрировали высокую степень устойчивости к изменениям экономической и политической конъюнктуры. Особенно выделяются Москва, Москов-

ская и Ленинградская области, где рост ВРП и внешней торговли не только не замедлился, но и вырос по сравнению с предыдущим отчетным периодом. Успех этих и ряда других регионов авторы видят в последовательной диверсификации торговых партнеров и в региональной политике по подготовке и привлечению профессиональных кадров. В то же время такие регионы, как Иркутская область, Тыва, Амурская область и Республика Бурятия, которые не имели стимулов к трансформации сетки своих внешнеполитических контактов и на протяжении всего периода продолжали экспорт своей продукции в Китай, оказались среди аутсайдеров по показателям динамики безработицы и роста промышленного производства во время санкционного кризиса 2020-х годов [Zemtsov, 2024].

Компонент обучения имеет большую актуальность и при рассмотрении трансформационной устойчивости национальных государств. Исследования, посвященные адаптации и трансформации иранской политической системы к санкционному давлению, показывают, что на протяжении последних двух десятилетий Иран активно изучает практики других государств, оказавшихся в сходной конъюнктуре: Кубы, Мьянмы и Южной Африки [Egle et al., 2010; Boguchwal et al., 2012; Sajadi, Majdzadeh, 2022]. На примере иранской сферы здравоохранения Таслими и соавторы выделяют главные драйверы трансформации иранской политической системы к постоянному внешнеполитическому давлению. В их число входят смена поставщиков лекарств и оборудования, постоянное увеличение государственного финансирования медицинских учреждений, специальные программы обучения для медицинского персонала (в частности, в России), приглашение иностранных специалистов и покупка лицензий на производство собственных лекарственных препаратов [Taslimi et al., 2021].

Таким образом, в контексте анализа противодействия политических систем внешним шокам и кризисам, бóльшую релевантность имеет разговор не об устойчивости, но об «устойчивостях» в зависимости от типа кризиса и избранного стейкхолдерами типа реакции. Кроме того, реализация этих типов реакций может предполагать разный набор конкретных механизмов. Так, адаптация (*adapting*) и трансформация (*transforming*), в отличие от преодоления (*coping*), предполагает институциональные корректировки и / или перенастройку систем управления и в этом смысле зависит от множества деталей политического, экономического и управленческого ландшафта.

Как уже указывалось выше, одним из механизмов адаптации является децентрализация, которая, с одной стороны, позволяет более точно учитывать местную динамику и специфику, что, например, было крайне важно в период пандемии *COVID-19*, с другой – позволяет размывать ответственность в периоды внешних шоков, последствия которых могут быть значимыми для политической поддержки национальных властей. При этом способность государства реагировать на шок в условиях децентрализации будет значительно зависеть от способности решать проблемы на местах (*problem-solving capacity*) [Scharpf, 1997; Allain-Dupre, 2011]. Эта способность будет определяться существующим качеством управления на субнациональном уровне, укорененными рутинными практиками взаимодействия между местными акторами и наличием достаточных ресурсов. Так, в исследовании реакции Германии на пандемию *COVID-19* показано, что существовавшие ранее проблемы местных систем здравоохранения, связанные с нехваткой кадров, дали о себе знать в период резкого всплеска заболеваемости, что в конечном счете привело к большему вмешательству центра в первый период пандемии [Kuhlmann, Franzke, 2022]. В Голландии быстрый ответ на кризис в сфере общественного транспорта на местном уровне в период пандемии был связан с предшествующим наличием рутинного, в том числе и неформального взаимодействия между стейкхолдерами, что позволило быстро скоординировать усилия бизнеса в сфере транспорта и добиться финансовой поддержки со стороны государства [Hirschhorn, 2021]. При этом отсутствие предшествующего рутинного взаимодействия между местными акторами (городской правящей коалиции) привело к провалу адекватной реакции Нового Орлеана на ураган Катрина в США 2005 г. [Burns, Tomas, 2006].

Реакцию государств на внешние шоки объясняет и то, как выстроены в государстве вертикальные и горизонтальные взаимодействия. Так, авторы исследования реакций Китая и США на *COVID-19*, обобщая существующую литературу, предлагают выделять несколько ключевых типов таких взаимодействий, которые могут сочетаться между собой и не всегда напрямую зависеть от типа политического режима. Во-первых, это взаимодействие по типу ‘команды и контроль’ (*command / control*), где решения реализуются «сверху вниз» посредством регуляций национальных властей, которые должен выполнять нижестоящий уровень управления. Во-вторых, это менее директивные управленческие курсы (*steer policy actions*), которые позволяют национальным властям координировать акторов по вертикали и горизонтали через установление

общих целей и приоритетов, например посредством установления общих рамок и формулирования инструкций. В-третьих, это переговорный процесс (*negotiating*), который предполагает устойчивые каналы координации действий между различными акторами, нацеленные на формулирование совместных решений. И, наконец, поддержка (*supporting*), которая предполагает обмен ресурсами между акторами, включая информацию, знания, техническую поддержку и финансовые ресурсы, которые представляют вышестоящие уровни власти, другие сферы управления или негосударственные акторы [Liu et al., 2021]. В итоге авторы приходят к выводу, что и в США, и в Китае относительно в равной мере политические системы реагировали на пандемию посредством «команд и контроля» и установления общих целей (*steering*), но с большей долей переговоров (*negotiating*) в случае США и поддержки (*supporting*) в Китае [Liu et al., 2021]. Италия и Испания, будучи похожими с точки зрения государственного устройства и социально-экономических характеристик, продемонстрировали в период пандемии различные типы вертикальных и горизонтальных взаимодействий между стейхолдерами. В случае Италии большую роль сыграли площадка координации между государством и регионами (конференция «Государство-регионы»), которая облегчала взаимодействие не только по вертикали, но и по горизонтали между регионами, а также более тесная координация между институтами. В то время как в Испании регионы предпочитали двустороннее взаимодействие с центром и межрегиональная кооперация была крайне слабой [Casula, Pazos-Vidal, 2021].

Реакция на внешние шоки требует и координации неправительственных акторов, качество которой обычно объясняется с помощью концепта социального капитала (см., например: [Aldrich, Meyer, 2014; Carmen et al., 2022]). Под социальным капиталом подразумеваются сети взаимодействия и межличностное доверие, которые позволяют людям действовать совместно [Putnam, Nanetti, Leonardi, 1994]. В периоды внешних шоков социальный капитал может помогать властям решать проблему «провалов государства», когда у органов власти не хватает управленческих или финансовых ресурсов справиться с проблемой самостоятельно. С другой стороны, сильные сети социального взаимодействия помогают контролировать расходование финансовых и нефинансовых ресурсов, обычно крайне ограниченных в условиях кризисов, и тем самым снижают негативные эффекты коррупции [Broadhurst, Gray, 2022]. Роль социального капитала хорошо изучена на примере реакций на

стихийные бедствия, когда социальный капитал оказывался критически важным условием быстрой реакции на внешний шок [Aldrich, Meyer, 2014; Torres, Marshal, Sidnor, 2019]. Но и в контекстах воздействия других внешних шоков социальный капитал будет играть важную роль в условиях ограниченных ресурсов и необходимости координации [Wulandhari et al., 2022].

Анализируя реакции политических систем на внешние шоки, нельзя игнорировать и особенности политической динамики внутри государства. Есть много свидетельств того, как во время пандемии *COVID-19* правые и популистские политические силы остро реагировали на необходимость вводимых ограничений на передвижение людей и работу бизнеса [Wondreys, Mudde, 2022]. Кроме того, в контексте сильной партийной поляризации в государстве стратегия реагирования на внешний шок может становиться предметом политического торга и затруднять необходимые решения [Casula, Pazos-Vidal, 2021]. Меры реагирования на внешний шок будут также зависеть и от близости выборов, особенно если кризис коснулся социально значимых сфер и его последствия потенциально могут повлиять на политическую устойчивость власти.

В целом можно ожидать, что уже было показано в ряде исследований (случай Германии – [Kuhlmann, Franzke, 2022]; случаи Испании и Италии: [Casula, Pazos-Vidal, 2021]), что использование второго типа многоуровневого управления или движение в сторону имплементации отдельных его атрибутов будут скорее способствовать адаптации политических систем к внешним шокам¹. Этот тип многоуровневого управления предполагает не просто децентрализацию, но является более интегративным и подвижным и может обеспечивать более эффективное аккумулирование и распределение ресурсов. Он предполагает более точный фокус на решении конкретной проблемы и включение в процесс принятия решений тех акторов (например, объединений бизнеса), которые обладают экспертизой для ее решения. Кроме того, этот тип многоуровневого управления предполагает горизонтальную кооперацию

¹ Имеются в виду два типа многоуровневого управления, описанные в работах Л. Хуг и Г. Маркса. Первый тип напоминает федеративные отношения, когда полномочия разделены между уровнями управления и привязаны к территории. Второй тип является более адаптивным и подразумевает большую роль горизонтальных взаимодействий и создание юрисдикций, ориентированных на решение конкретных проблем (*task-specific jurisdictions*), когда роли разных уровней власти и количество стейкхолдеров может меняться в зависимости от конкретной задачи [Hooghe, Marks, 2010].

между единицами субнационального уровня, а также кооперацию между центром и регионами / местным уровнем, когда центр оказывает финансовую, техническую поддержку, участвуя в решении проблемы, но не подменяя собой нижестоящие власти. Последняя стратегия в ряде случаев, например, как было в случае Германии в период пандемии *COVID-19*, может подразумевать временное усиление централизации.

Адаптация многоуровневых политических подсистем к внешним шокам: пример жилищной политики в РФ

В данном параграфе предпринимается попытка проиллюстрировать теоретические положения статьи примерами из сферы жилищной политики в РФ. В последние годы строительный сектор столкнулся с такими проблемами, как падение спроса на жилье и сложности с привлечением финансирования на фоне высокой ключевой ставки и отмены безадресной льготной ипотеки в 2024 г., необходимость импортозамещения и выстраивания новых логистических цепочек, а также недостаток квалифицированных кадров. По некоторым оценкам экспертов и самих застройщиков, 2025 год станет годом «беспрецедентного стресс-теста»¹ и «борьбы за выживание»².

Постепенный характер нарастания кризиса и наличие предыдущего опыта борьбы с внешними шоками (в первую очередь – пандемийным) делает данный случай интересным для изучения. С одной стороны, акторы могут опираться на недавний опыт при выработке политических решений. С другой стороны, важную роль в процессе выработки политических курсов играют не только объективные социально-экономические процессы, но и восприятие их акторами. Постепенное накопление проблем и периодическое повторение шоковых ситуаций создают пространство для множества различных интерпретаций: от «нормального положения дел» до

¹ Русинов А. Проверка на прочность: в 2025 году строители пройдут через мощный «стресс-тест» // Строительная газета. – 2025. – 30 декабря. – Режим доступа: <https://stroygaz.ru/publication/construction/proverka-na-prochnost-v-2025-godu-stroiteli-proyut-cherez-moshchnyy-stress-test/> (дата посещения: 27.03.2025).

² Игнатова М. «А потом будет пир выживших»: застройщики обсудили проблемы на рынке недвижимости Екатеринбурга // Коммерсантъ. – 2025. – 18 февраля. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/7515669> (дата посещения: 27.03.2025).

«беспрецедентного кризиса». Можно предположить, что доминирующее в политической подсистеме понимание ситуации, а также фрейминг, избранный лоббистами тех или иных мер поддержки и институциональных решений, будет влиять на способность политической подсистемы реагировать на кризис и на производимые ей решения. Понимание кризиса как чего-то долгосрочного и / или повторяющегося должно способствовать выработке долгосрочных (адаптационных и трансформативных) решений, а успешный фрейминг – помогать акторам достигать своих целей в рамках подсистемы.

Система многоуровневого управления в жилищной сфере характеризуется сложностью и вовлеченностью игроков разных типов на разных уровнях территориальной организации власти. В нее вовлечены не только федеральные, региональные и муниципальные органы власти и частный бизнес (застройщики и проектировщики), но и автономные образования (на федеральном уровне, в первую очередь институт развития АО «ДОМ.РФ»), банки, местные сообщества и другие акторы (например, образовательные организации). Строительный бизнес организован в саморегулируемые организации (СРО), ответственные за контроль качества работы своих членов и заменившие в 2010 г. механизм государственного лицензирования. Региональные и межрегиональные СРО объединены на национальном уровне в Национальное объединение строителей (НОСТРОЙ). На разных уровнях власти действует множество формальных (например, оперативные штабы) и неформальных (например, профессиональные конференции) институтов взаимодействия между заинтересованными акторами. Можно предположить, что такая архитектура управления изначально делает данную сферу более успешной с точки зрения реагирования на внешние шоки.

Основным императивом мер государственной поддержки стало сокращение строительно-инвестиционного цикла, сокращение времени выдачи градостроительной документации и прямая поддержка застройщиков, в целом укладывающиеся в сценарий копинга. Более интересными видятся адаптационный и трансформационный сценарии, которые должны проявляться в институциональных изменениях: создании новых каналов коммуникации и средств координации между акторами подсистемы, автономизации акторов и децентрализации принятия решений, перераспределении полномочий между уровнями власти, повышении роли саморегулируемых организаций, создании функциональных юрисдикций, дополняющих традиционное территориальное деление и другие меры, потенциально позволяющие гибче и быстрее реагировать на

кризисные явления. Сценарии адаптации и трансформации зачастую сложно разграничить как концептуально, так и эмпирически, однако предварительно трансформацией можно считать институциональные изменения, которые способны кардинально изменить баланс сил между членами политической подсистемы и основные принципы ее функционирования, что в будущем позволит эффективнее реагировать на будущие кризисы.

Распространенным ответом на кризисные вызовы стало создание оперативных штабов и других площадок взаимодействия на разных уровнях власти. Показательным видится спрос на создание консультативных органов со стороны застройщиков¹. Создание и функционирование подобных органов создает условия для responsiveness государственных органов и оперативной реакции на запросы бизнеса.

В качестве адаптационной меры можно рассматривать и перераспределение полномочий между уровнями власти. После 2022 г. продолжилась тенденция к передаче градостроительных полномочий с муниципального уровня на региональный². Такая централизация, вероятно, ведет к большей эффективности создания нового жилья [Бабейкин, 2024]. Вместе с тем стоит отметить, что конфигурация полномочий муниципального уровня также является предметом лоббизма со стороны застройщиков³, а Краснодарский край (вероятно, по политическим причинам) пошел по пути передачи ответственности за выдачу разрешений на строительство на уровень муниципалитетов⁴. Отчасти меры по централизации можно объяснить необходимостью выстраивания общей градостроительной политики для городов и прилегающих к ним муниципалитетов.

¹ Шипченко И. Нужна антикризисная программа // Томская интернет-газета. – 2024. – 11 декабря. – Режим доступа: <https://gt-tomsk.ru/spread/nuzhna-antikrizisnaya-programma/> (дата посещения: 27.03.2025).

² Алексеев В.К. Полномочиям добавили чиновника // Коммерсантъ. – 2024. – 29 августа. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6921416> (дата обращения: 27.03.2025); Лавский В. Томску сократили права и обязанности // Коммерсантъ. – 2023. – 25 декабря. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6426461> (дата посещения: 27.03.2025).

³ Тен А. У нас теперь синдром – боязнь возвращения обманутых дольщиков // Коммерсантъ. – 2025. – 6 марта. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/7552961> (дата посещения: 27.03.2025).

⁴ Мэры Кубани в ответе за строительство: к чему приведет решение Кондратьева? // Региональные комментарии. – 2025. – 26 февраля. – Режим доступа: <https://regcomment.ru/main/mery-kubani-v-otvete-za-stroitelstvo-k-chemu-privedet-reshenie-kondrateva/> (дата посещения: 28.03.2025).

Возможным кандидатом на адаптационную или трансформационную меру в этой сфере является наделение формальным статусом городских агломераций, не ограниченных границами одного муниципалитета и даже субъекта Федерации¹. Институциональной адаптацией можно считать и отмену механизма общественных слушаний при утверждении градостроительных проектов². Стоит отметить, однако, что это решение направлено на исключение акторов из процесса принятия решений и, по некоторым оценкам, чревато негативными последствиями для качества городской среды.

Среди примеров адаптационных мер, опирающихся на вовлечение негосударственных акторов, можно назвать право СРО выдавать займы своим членам из средств компенсационных фондов, полученное ими во время пандемии коронавируса³. Действие этого механизма на данный момент продлено до 2026 г.⁴

Еще одним примером механизма адаптации, опирающегося на вовлечение негосударственных акторов и внетерриториальный принцип организации управления, можно считать создание строительных кластеров. Строительный кластер представляет собой не только ассоциацию бизнес-акторов, создаваемую с целью выполнения совместных целей и решения общих проблем, но и организацию, выступающую объектом мер государственной поддержки⁵.

Некоторые наблюдения позволяют говорить и о возможности трансформационных сценариев. Активное встраивание строительного бизнеса в образовательную систему не только решает

¹ Михеенко Д. Город на вырост // Коммерсантъ. – 2025. – 21 сентября. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6225220> (дата посещения: 30.03.2025); Трубилина М. Минстрой России ускорит развитие агломераций // Российская газета. – 2022. – 24 октября. – Режим доступа: <https://rg.ru/2022/10/24/minstroy-rossii-uskorit-razvitie-aglomeracij.html> (дата посещения: 31.03.2025).

² Малева Ю. Регионы смогут принимать градостроительные проекты без общественных слушаний // Ведомости. – 2024. – 12 декабря. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2024/12/12/1080872-regioni-smogut-prinimat-gradostroitelnie-proekti-bez-obschestvennih-slushanii> (дата посещения: 27.03.2025).

³ Крючкова Е. Строительной отрасли отрегулировали займы // Коммерсантъ. – 2020. – 1 июля. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4399150> (дата посещения: 26.03.2025).

⁴ Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵ В тюменский строительный кластер войдут компании из других регионов РФ // РБК. – 2024. – 23 апреля. – Режим доступа: <https://t.rbc.ru/tyumen/23/04/2024/6627941e9a79470c62634363> (дата посещения: 31.03.2025).

текущую проблему нехватки квалифицированных кадров¹, но и в перспективе становится источником дополнительного влияния бизнеса на власть [Busemeyer, Thelen, 2020] и создает условия для гибкого реагирования образовательных организаций на будущие внешние шоки, релевантные для строительной индустрии. Другим примером может являться потенциальная трансформация роли государственной экспертизы от надзора к экспертному сопровождению строительных проектов². Однако сейчас рано делать выводы о развитии подобных инициатив в долгосрочной перспективе.

Заключение

Понимание процессов реагирования политических систем на кризисы актуально как для фундаментальной науки, так и для непосредственного дизайна более устойчивых институциональных структур и процедур принятия политических решений. В данной работе мы осветили применение понятия «устойчивость» (*resilience*) в литературе о публичной политике, сформулировали рабочее определение устойчивости политической подсистемы, описали выявленные в литературе типы реагирования систем на кризисы и показали их потенциальную применимость к реакции многоуровневой подсистемы жилищной политики в России на кризис, связанный с санкционным давлением и структурными изменениями российской экономики, разворачивающимися с 2022 г.

Данные, полученные из открытых источников, позволяют заключить, что подсистема жилищной политики в России претерпевает определенные институциональные изменения, которые можно проинтерпретировать через призму концепции многоуровневого управления и концепты адаптации и трансформации системы как ответа на кризисы. Эти изменения неравномерны и разнонаправлены: концентрация полномочий на региональном уровне и отмена общественных слушаний соседствуют с созданием новых ко-

¹ Профессиональный подход // Коммерсантъ. – 2023. – 24 ноября. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6363211> (дата посещения: 30.03.2025).

² Торба А. Трансформация экспертизы: новые подходы к развитию важнейшего института российского стройкомплекса // Строительная газета. – 2022. – 6 декабря. – Режим доступа: <https://stroygaz.ru/publication/regulation/transformatsiya-ekspertizy-novye-podkhody-k-razvitiyu-vazhneyshego-instituta-rossiyskogo-stroykomple/> (дата посещения: 27.03.2025).

ординирующих органов, расширением полномочий саморегулируемых организаций, начальными шагами к потенциальному формированию функциональных юрисдикций и большей включенностью строительного бизнеса в реализацию образовательной политики.

Приведенный эмпирический материал служит цели проиллюстрировать теоретический аргумент и не позволяет подтвердить влияние описанных изменений на способность политической подсистемы реагировать на кризисы, а также со стопроцентной уверенностью доказать существование причинно-следственной связи между кризисом и описанными изменениями. Не может он и зафиксировать изменения в неформальных институтах и практиках взаимодействия акторов политической подсистемы. Преодоление этих ограничений связано с дальнейшими (в том числе сравнительными) исследованиями с опорой на полевую работу. Также многообещающим направлением исследований выглядит внимание к стратегиям, используемым акторами для продвижения своих интересов в рамках подсистемы. С теоретической точки зрения интересной и требующей дальнейшей разработки выглядит также гипотеза о связи между устойчивостью и переходом от первого типа многоуровневого управления ко второму [Hooghe, Marks, 2010].

A.B. Sorbale, D.A. Stremoukhov, I.K. Shevtsova*

Maintaining resilience and adapting multilevel systems to external shocks¹

Abstract. External shocks affect the quality of governance and the stability of political systems around the world. The concept of resilience, which until recently was actively used only in natural science research, has become a key focus for political scientists studying the impact of crises on political institutions in various national contexts. In studies of the causes of resilience to external shocks, a significant place is occupied by studies of multi-level governance, where multi-levelness is considered as a key factor determining the success or failure of a state's adaptation to new conditions.

Adaptation of multi-level political systems to external shocks has been profoundly examined using the example of the natural disasters effects and the COVID-19 pandemic, where the impact of these events on the decision-making process most fully corresponds to the concept of an "external shock" and requires the fastest possible responses. At the same time, the found explanations for the speed and quality of the response of multi-level

* **Sorbale Aleksei Borisovich**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: asorbale@hse.ru; **Stremoukhov Denis Aleksandrovich**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: dstremoukhov@hse.ru; **Shevtsova Irina Konstantinovna**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: ishevtsova@hse.ru

¹ The study was supported by a grant from the Russian Science Foundation № 25-28-01041, <https://rscf.ru/project/25-28-01041/>

systems to natural disasters or pandemics are not always suitable for explaining the adaptation of states to such external shocks as large-scale economic sanctions, since the latter do not imply such rapid and obvious negative consequences. In addition, the consequences of economic sanctions are not always interpreted by stakeholders as an “external shock”, but can often be framed as a routine policy. In this article, we attempt to generalize the existing theoretical explanations in the social sciences of the quality of adaptation of multi-level political systems to external shocks and assess their analytical capabilities for studying the adaptation of the Russian multi-level system to the consequences of economic sanctions in housing policy. The possibilities and limitations of using existing theories will be illustrated by the case of adaptation of the housing policy sphere in Russian regions to new economic conditions.

Keywords: multilevel governance; resilience; Russian politics; housing policy; adapting; external shocks.

For citation: Sorbale A.B., Stremoukhov D.A., Shevtsova I.K. Maintaining resilience and adapting multilevel systems to external shocks. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 36–61. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.02>

References

- Aldrich D. P., Meyer M. A. Social capital and community resilience. *American behavioral scientist*. 2015, Vol. 59, N 2, P. 254–269.
- Alessi L., Benczur P., Campolongo F., Cariboni J., Manca A. R., Menyhert B., Pagano A. The resilience of EU member states to the financial and economic crisis. *Social indicators research*. 2020, Vol. 148, P. 569–598.
- Allain-Dupré D. Multi-level governance of Public Investment: Lessons from the Crisis. *OECD Regional development working papers*. 2011, N 2011/05, P. 1–67.
- Ansah I.G.K., Gardebroek C., Ihle R. Shock interactions, coping strategy choices and household food security. *Climate and development*. 2021, N 5, P. 414–426.
- Babeykin R.V. Assessing the efficiency of regional practices of governance centralization in the field of urban planning in Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. 2024, N 106, P. 183–199. (In Russ.)
- Balakina Y.V., Sosnin A.V., Tumanova M.V. Strategies of legitimization and maintaining the image in the discourse of Russian governors during the COVID-19 pandemic. *Perm University Herald. Political Science*. 2022, Vol. 16, N 4, P. 5–16. (In Russ.)
- Béland D., Howlett M., Rocco P., Waddan A. Designing policy resilience: lessons from the affordable care act. *Policy Sciences*. 2020, Vol. 53, P. 269–289.
- Boguchwal L., Johnson M., Kewelew L., Evans D. Learning networks: Iran and the effects of sanctions. *Defense technical information center*. 2012, N 2, P. 501–532.
- Brand F.S., Jax K. Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and society*. 2007, N 1, P. 87–111.
- Broadhurst K., Gray N. Understanding resilient places: Multi-level governance in times of crisis. *Local economy*. 2022, Vol. 37, N 1–2, P. 84–103.
- Burke S., Parker S., Fleming P., Barry S., Thomas S. Building health system resilience through policy development in response to COVID-19 in Ireland: from shock to reform. *The Lancet regional health–Europe*. 2021, Vol. 9, P. 265–288.

- Burns P., Thomas M.O. The failure of the nonregime: How Katrina exposed New Orleans as a regimeless city. *Urban affairs review*. 2006, N 4, P. 517–527.
- Busemeyer M.R., Thelen K. Institutional sources of business power. *World politics*. 2020, N 3, P. 448–480.
- Castañeda G., Guerrero O.A. The resilience of public policies in economic development. *Complexity*. 2018, N 1, P. 1–15.
- Carmen E., Fazey I., Ross H., Bedinger M., Smith F.M., Prager K., McClymont K., Morrison D. Building community resilience in a context of climate change: The role of social capital. *Ambio*. 2022, N 6, P. 1371–1387.
- Carroll B.J., Brummel L., Toshkov D., Yesilkagit K. Multilevel governance and responses to the COVID-19 pandemic: a systematic literature review. *Regional & Federal studies*. 2023, Vol. 32, N 2, P. 1–22.
- Casula M., Pazos-Vidal S. Assessing the multi-level government response to the COVID-19 crisis: Italy and Spain compared. *International journal of public administration*. 2021, N 11–12, P. 994–1005.
- Capano G., Woo J. J. Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*. 2017, N 3, P. 399–426.
- Chisadza C., Clance M., Gupta R. Government effectiveness and the COVID-19 pandemic. *Sustainability*. 2021, N 6, P. 30–42.
- Chowdhury A.Z., Jomo K.S. Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south. *Development (Society for international development)*. 2020, N 2–4, P. 162–171.
- Cohen S., Hlepas N. Financial resilience of Greek local governments. governmental financial resilience. *Emerald publishing limited*. 2017, Vol 27, P. 135–152.
- Comfort L.K., Oh N., Ertan G. The dynamics of disaster recovery: Resilience and entropy in hurricane response systems 2005–2008. *Public organization review*. 2009, N 9, P. 309–323.
- Cutter S.L., Barnes L., Berry M., Burton Ch., Evans E., Tate E., Webb J. A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global environmental change*. 2008, N 4, P. 598–606.
- Daneshmandi M., Amiri H., Vahedi M., Farshi M., Saghafi A., Zigheymat F. Assessing the level of preparedness for confronting crisis such as flood, earthquake, fire and storm in some selected hospitals of Iran. *Journal of military medicine*. 2010, N 1, P. 708–723.
- Doukas Y.E., Maravegias N., Ioannides S., Salvati L., Vardopoulos I. Economic resilience and sustainability in the European Union: a comparative analysis of pre-and posteconomic crisis. *Environmental sustainability and global change. Elsevier*. 2025, Vol. 29, P. 257–273.
- Egle S. The learning curve of sanctions-have three decades of sanctions reform taught us anything. *Currents: Int'l trade LJ*. 2010, Vol. 19, P. 34–49.
- Filippini T., Vinceti S. Italian national recovery and resilience plan: a healthcare renaissance after the COVID-19 crisis? *Acta bio medica: atenei parmensis*. 2021, N 6, P. 444–463.
- Gan C.C.R., Oktari R.S., Nguyen H.X., Yuan L., Yu.X., Alisha K.C., Tuyet Hanh T.T., Phung D.T., Dwirahmadi F., Liu T., Musumari P.M., Kayano R., Chu A. A scoping review of climate-related disasters in China, Indonesia and Vietnam: disasters, health

- impacts, vulnerable populations and adaptation measures. *International journal of disaster risk reduction*. 2021, Vol. 66, P. 102–138.
- George J., Fox L., Fuglie K., Jayne T. Shocks, resilience and structural transformation in Sub-Saharan Africa. *Sustainability*. 2021, N 24, P. 136–154.
- Giannakis E., Bruggeman A. Determinants of regional resilience to economic crisis: A European perspective. *European planning studies*. 2017, N 8, P. 1394–1415.
- Haider L.J., Cleaver F. Capacities for resilience: persisting, adapting and transforming through bricolage. *Ecosystems and people*. 2023, N 1, P. 224–234.
- Haldane V., De Foo C., Abdalla S.M., Jung A.S., Tan M., Wu S., Legido-Quigley H. Health systems resilience in managing the COVID-19 pandemic: lessons from 28 countries. *Nature medicine*. 2021, N 6, P. 964–980.
- Hirschhorn F. A multi-level governance response to the Covid-19 crisis in public transport. *Transport policy*. 2021, Vol. 112, P. 13–21.
- Holling C.S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*. 1973, N 1, P. 1–23.
- Holling C.S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*. 2001, N 4, P. 390–405.
- Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance. In: Enderlein H., Wälti S., Zürm M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 17–32.
- Howlett M. Procedural policy tools and the temporal dimensions of policy design. Resilience, robustness and the sequencing of policy mixes. *International review of public policy*. 2019, N 1, P. 27–45.
- Keck M., Sakdapolrak P. What is social resilience? Lessons learned and ways forward. *Erdkunde*. 2013, N 5, P. 5–19.
- Kuhlmann S., Franzke J. Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local government studies*. 2022, N 2, P. 312–334.
- Liu Z., Guo J., Zhong W., Gui T. Multi-level governance, policy coordination and subnational responses to COVID-19: comparing China and the US. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2021, N 2, P. 204–218.
- Markov R. S. The Coronavirus pandemic as a shaping factor in the political context of Russian gubernatorial election campaigns. *Society: politics, economics, law*. 2021, N 11, P. 29–35. (In Russ.)
- Martin-Breen P., Anderies J.M. *Resilience: A literature review*. Brighton: IDS 2011, 56 p.
- Miller F. Osbahr, H., Boyd E., Thomalla F., Bharwani S., Ziervogel G., Walker B., Birkmann J., van der Leeuw S., Rockström J., Hinkel J., Downing T., Folke C., Nelson D. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and society*. 2010, N 3, P. 479–491.
- Mulé R. Coping with the global economic crisis: the regional political economy of emergency social shock absorbers in Italy. *Regional & Federal studies*. 2016, N 3, P. 359–379.
- Nieuwborg A., Hiemstra-van Mastrigt S., Melles M., Zekveld J., Santema S. A categorization of resilience: a scoping review. *Administrative sciences*. 2023, N 4, P. 95–116.
- Novalia W., Malekpour S. Theorising the role of crisis for transformative adaptation. *Environmental science & policy*. 2020, N 112, P. 361–370.

- Pant L.P., Adhikari B., Bhattarai K.K. Adaptive transition for transformations to sustainability in developing countries. *Current opinion in environmental sustainability*. 2015, Vol. 14, P. 206–212.
- Parsons M., Glavac S., Hastings P., Marshall G., McGregor J., McNeill J., Stayner R. Top-down assessment of disaster resilience: A conceptual framework using coping and adaptive capacities. *International journal of disaster risk reduction*. 2016, Vol. 19, P. 1–11.
- Peng C., Yuan M., Gu C., Peng Z., Ming T. A review of the theory and practice of regional resilience. *Sustainable cities and society*. 2017, Vol. 29, P. 86–96.
- Putnam R.D., Nanetti R.Y., Leonardi R. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994, 280 p.
- Ramezani J., Camarinha-Matos L.M. Approaches for resilience and antifragility in collaborative business ecosystems. *Technological forecasting and social change*. 2020, Vol. 151, P. 119–146.
- Rogov M., Rozenblat C., Bida M., Shutters S. Evaluating multilevel resilience of Russian urban economies 2010–2019. *Ecology and society*. 2022, N 4, P. 2–22.
- Sabatier P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*. 1988, N 2, P. 129–168.
- Sajadi H.S., Majdzadeh R. Health system to response to economic sanctions: global evidence and lesson learned from Iran. *Globalization and health*. 2022, N 1, P. 107–123.
- Scharpf F.W. Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European public policy*. 1997, N 4, P. 520–538.
- Stark A. Bureaucratic values and resilience: An exploration of crisis management adaptation. *Public administration*. 2014, N 3, P. 692–706.
- Taslimi M.S., Azimi A., Nazari M. Resilience to economic sanctions; case study: hospital equipment cluster of Tehran (HECT). *International journal of disaster resilience in the built environment*. 2021, N 1, P. 13–28.
- Torres A.P., Marshall M.I., Sydnor S. Does social capital pay off? The case of small business resilience after Hurricane Katrina. *Journal of contingencies and crisis management*. 2019, N 2, P. 168–181.
- Upadhaya B., Wijethilake C., Adhikari P., Jayasinghe K., Arun T. COVID-19 policy responses: reflections on governmental financial resilience in South Asia. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*. 2020, N 5, P. 825–836.
- Weiss L. Developmental states in transition: adapting, dismantling, innovating, not ‘normalizing’. *The pacific review*. 2000, N 1, P. 21–55.
- Wondreys J., Mudde C. Victims of the pandemic? European far-right parties and COVID-19. *Nationalities papers*. 2022, N 1, P. 86–103.
- Wulandhari N.B.I., Gölgeci I., Mishra N., Sivarajah U., Gupta S. Exploring the role of social capital mechanisms in cooperative resilience. *Journal of business research*. 2022, Vol. 143, P. 375–386.
- Yaghoubi M., Najarkolaei R. Iranian hospital preparedness dealing with disasters: a review study. *Quarterly scientific journal of rescue and relief*. 2015, N 4, P. 1–16.
- Yan B., Zhang X., Wu L., Zhu H., Chen B. Why do countries respond differently to COVID-19? A comparative study of Sweden, China, France, and Japan. *The American review of public administration*. 2020, N 6–7, P. 762–769.
- Zemtsov S. P. Sanctions risks and regional development: Russian case. *Baltic region*. 2024, N 1, P. 23–45.

Zhou X. Organizational response to COVID-19 crisis: Reflections on the Chinese bureaucracy and its resilience. *Management and organization review*. 2020, N 3, P. 473–484.

Литература на русском языке

Бабейкин Р.В. Оценка эффективности региональных практик централизации управления в сфере градостроительной деятельности в России // Государственное управление. Электронный вестник. – 2024. – № 106. – С. 183–199.

Балакина Ю.В., Соснин А.В., Туманова М.В. Стратегии легитимации и поддержания имиджа в дискурсе российских губернаторов во время пандемии COVID-19 // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2022. – № 4. – С. 5–16.

Марков Р.С. Пандемия коронавируса как фактор формирования политического контекста российских губернаторских избирательных кампаний // Общество: политика, экономика, право. – 2021. – № 11 (100). – С. 29–35.