

## ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

В 1985 году влиятельные исследователи политических процессов Питер Эванс, Дитрих Рюшемайер и Тэда Скочпол издали коллекцию эссе *Bringing the State Back In*. Эта работа обосновывала необходимость смещения фокуса внимания политических исследователей с общественных процессов и акторов на государство, его институты, бюрократию и процессы государственного управления. Спустя сорок лет можно с уверенностью констатировать, что их призыв предопределил десятилетия углубленного анализа как самого феномена государства, так и непосредственно связанных с ним акторов и процессов. Прежде недооцениваемая роль государства и государственных акторов, которые рассматривались исключительно в качестве объектов влияния негосударственных субъектов, сменилась признанием их центральной роли в общественном развитии в самых разнообразных областях и сферах.

Однако параллельно с этим нарастала и критика государственно-центричного подхода. Она основывалась не столько на уменьшении роли государственных институтов, сколько на понимании внутренней фрагментации самого государства, элементы которого обладают собственной волей, интересами, ресурсами и стратегиями. Кроме того, все большее значение приобретала концепция равноправного взаимодействия государственных и негосударственных игроков, которые активно участвуют в политическом процессе, используют различные возможности для влияния на принятие решений и становятся вовлеченными в реализацию государственной политики.

Одной из наиболее успешных попыток концептуализации этой сложной динамики стала концепция многоуровневого управления. Изначально возникшая как аналитический инструмент для описания Европейского союза, она постепенно трансформировалась в

полноценную теорию, осмысливающую сложную сеть взаимоотношений между составными частями государства, а также государственными и негосударственными, но при этом активно участвующими в политике акторами. Авторам теории многоуровневого управления, Лисбет Хуге и Герри Марксу, удалось сформировать отправные точки для последующего изучения феномена управления в самых разнообразных институциональных условиях. Их подход позволяет анализировать как властные отношения между территориально организованными системами по вертикали, так и взаимодействия между акторами, сосуществующими в одной или разных юрисдикциях на различных уровнях управления.

Многоуровневые системы порождают многочисленные вызовы и эффекты для конкретных политических систем и производимых ими политических курсов, а следовательно, и создают решения, используемые акторами для преодоления проблем и достижения своих целей. Среди таких вызовов – потеря легитимности и размывание ответственности, подчинение государственной политики частным интересам, многочисленные нарушения установленных процедур, нарастание неопределенности в ходе усиления кризисов. Особый резонанс эта проблематика приобретает в контексте политизации территориальной гетерогенности государства, когда специфические отличия (социокультурные, социально-экономические и иные) его отдельных частей порождают политико-территориальные конфликты, движения за самоопределение и угрозы сецессии.

Этнотерриториальная гетерогенность – сюжет, которому мог бы быть посвящен весь номер. Являясь важнейшим структурным условием стабильности политической системы, создавая разнообразие вариантов соответствия административно-территориальных, этнических, языковых и религиозных границ, это измерение политики необходимо рассматривать и как фактор и как следствие развития институтов многоуровневого управления. Политические сообщества, основанные на этническом принципе, выступают в многоуровневой политике в самых разных ролях – регионалистских движений, движений за самоопределение, субнациональных элит, обладая собственными интересами и используя самые разные стратегии.

Данный номер журнала посвящен осмыслению этих динамично развивающихся процессов. Представленные в нем статьи объединены общей логикой изучения взаимодействия акторов в сложных многоуровневых системах, анализируя, во-первых, возникающие вызовы – внутренние и внешние, во-вторых, транс-

формации государств и связанных с ними акторов, в-третьих, последствия, к которым приводит функционирование многоуровневых систем.

Первые три статьи номера, объединенные рубрикой «Состояние дисциплины», описывают теоретико-концептуальное поле современных исследований в области многоуровневых систем. *А.В. Стародубцев, А.В. Щербак и Д.А. Стремоухов* в статье «Государственные и негосударственные акторы в многоуровневых системах управления: от «железного треугольника» к соуправлению» демонстрируют, как современная литература осмысляет изменение ролей привычных для нас акторов – самих государственных органов, бизнеса, некоммерческого сектора, а также концептуально новые форматы взаимодействия между государственными и негосударственными стейкхолдерами. По мнению авторов, вне зависимости от политического контекста, в котором находится та или иная страна, мы наблюдаем все более возрастающую созависимость всех заинтересованных сторон в широком пуле вопросов – от формирования социальной повестки дня до решения глобальных экологических вызовов.

Реакции многоуровневых систем на разнообразные вызовы посвящена статья *А.Б. Сорбалэ, Д.А. Стремоухова и И.К. Шевцовой* «Поддержание устойчивости и адаптация многоуровневых систем к внешним шокам». С самого начала развития идей о политических системах важнейшим сюжетом политического анализа является вопрос об их стабильности. В центр своей работы авторы поместили концепт сопротивляемости, устойчивости (*resilience*) и связанную с ним идею адаптации государства к внешним по отношению к государственной политике шокам (таким как стихийные бедствия, пандемия *COVID-19*, масштабные экономические санкции).

Развивает тему устойчивости многоуровневых систем статья *Е.С. Семушкиной* «Диффузия политики в многоуровневых политических системах: как распространяются политические инновации между иерархическими юрисдикциями». Распространение новых решений – как на уровне формальных институтов, так и на уровне неформальных практик – является важным источником самообучаемости системы, ее укрепления. Автор обращает особое внимание на разнообразие механизмов и инструментов диффузии инноваций, позволяющее акторам подбирать наиболее подходящие, учитывая особенности политического контекста и сформировавшегося вызова.

В рубрике «Ракурсы» мы собрали статьи, освещающие специфические аспекты многоуровневого управления через призму конкретных проблем, подходов и кейсов. Центральным среди них, конечно же, – политические процессы, связанные с политико-территориальной гетерогенностью, которым посвящены четыре статьи номера. *П.В. Панов* в своей работе «“Уступать нельзя подавлять”»: выбор государством политики в условиях угрозы сецессии» исследует разнообразие реакций государства на требования со стороны движений за самоопределение, а также последствия этих реакций. Вывод автора еще раз подчеркивает хрупкость позиции государства: исследование обнаруживает явные тенденции сохранения, а порой и возникновения высокой угрозы сецессии тогда, когда государство подавляет движение за самоопределение, даже если такое подавление сопровождается реформами-уступками.

В таких условиях правящей группе приходится искать способы совместного существования с движениями за самоопределение, что анализируется *М.В. Грабевником* в статье «Кооптация движений за самоопределение как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью». Формируя и применяя классификацию различных типов кооптации, автор показывает, что чаще всего государство выбирает форму устойчивых и длительных правительственных кооптаций с различными партийными и идеологическими партнерами для нивелирования радикальных угроз целостности государства.

Тему институционального строительства в условиях политико-территориального разнообразия развивает работа *К.А. Сулимова* «Право законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях стран мира: идеологическая ориентация как механизм институционального изоморфизма?». Право законодательной инициативы в целом является способом представительства и учета интересов наделенных этим правом групп, и автор статьи показывает, что предоставление такого права субнациональным единицам в значительной степени связано с участием политических сил левой части идеологического спектра в создании соответствующих конституций. Для концептуализации такого результата используется идея идеологического институционального изоморфизма, что справедливо включает партии и партийные идеологии в сложносоставную картину трансформации многоуровневых систем.

Концепция институционального изоморфизма является ключевой и для статьи *А.К. Михеева* «Институциональный изомор-

физм и трансформация регионалистских движений в Бельгии после реформ децентрализации», опубликованной в рубрике «Первая степень». В работе автор показывает, что различия в траекториях развития регионалистских движений после удовлетворения (части) их требований в значительной степени определяются особенностями их формирования, которое происходило в случае Бельгии с оглядкой друг на друга, что позволяет показать, как механизмы изоморфизма влияют на развитие регионалистских движений.

Отдельный сюжет многоуровневого управления – попытки отдельных уровней и органов власти использовать существующие инструменты и институты для собственного усиления во взаимоотношениях с другими центрами власти. Подобный процесс наблюдается в самых разных, используя термин Дэниела Элейзера, нецентрализованных системах, как межнациональных, так и национальных. Этому посвящены статьи раздела «Идеи и практика». Так, статья *Н.Ю. Кавешникова* «Формирование единого либерализованного энергетического рынка Европейского союза» выявляет факторы автономии Европейской комиссии, а также ее стратегии (прежде всего, кооперативные), направленные на либерализацию энергетического рынка. *М.С. Борисенко* «Многоуровневое управление в Европейском союзе: как объяснить принятие решений за пределами “правил игры”?» рассматривает ситуации, когда институты ЕС принимают решения в тех областях, где этого не ожидается, и оценивает теоретический инструментарий для анализа такого рода случаев.

О том, как российское государство трансформирует и использует инструменты, нормативно предназначенные для развития гражданского участия, рассказывает статья *Ю.А. Кабанова, А.В. Чугунова и Г.О. Панфилова* «Электронное гражданское участие в России: от “электронной демократии” к “нервам государства”». В течение короткого времени власти смогли трансформировать целый набор инструментов общественной делиберации в систему обеспечения обратной связи и политического контроля. В свою очередь, в совершенно иной сфере российской государственной политики – развития туризма – мы также наблюдаем постепенное нарастание содержательно-идеологического и инфраструктурного присутствия государства. Об этом идет речь в статье *У.И. Сересовой* «Многоуровневая туристская политика в современной России: цели и результаты, акторы и функции».

Последние две статьи номера, опубликованные в разделе «Первая степень», посвящены трансформации субъектов Российской Федерации в контексте их взаимоотношений друг с другом и федеральным центром. *К.Ш. Юзбекова* в статье «Трансформация политического статуса субъектов Российской Федерации в условиях централизации» предприняла попытку количественной оценки уровня статуса субъектов Федерации и обнаружила, что политический статус отдельных субъектов сохраняется и повышается даже в условиях централизации административно-территориальной системы. *Д.И. Федосейкин* в статье «Особенности сетевой конфигурации региональной политической элиты в процессе интеграции новых субъектов РФ (на примере ДНР и Херсонской области)» анализирует формирование региональной политической элиты в Херсонской области и Донецкой Народной Республике, степень их включенности в федеральные патрональные сети и роль института шепства в отношениях с регионами.

Наконец, в этом номере мы публикуем две глубокие рецензии на замечательные книги. *Е.Ю. Цумарова* в своей рецензии на работу Кети Стюарт рассуждает о роли политики идентичности в укреплении политического режима в современной России, а *Е.С. Кочухова* обсуждает феномен городских асимметрий и конфликтов, отзываясь на коллективную монографию «Городские асимметрии: политики, практики и репрезентации» под редакцией Е.В. Тыкановой.

*А.В. Стародубцев, П.В. Панов*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Стародубцев Андрей Владимирович**, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [astarodubtsev@hse.ru](mailto:astarodubtsev@hse.ru); **Панов Петр Вячеславович**, доктор политических наук, главный научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Институт гуманитарных исследований УрО РАН (Пермь, Россия), e-mail: [panov.petr@gmail.com](mailto:panov.petr@gmail.com)

**Starodubtsev Andrei**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: [astarodubtsev@hse.ru](mailto:astarodubtsev@hse.ru); **Panov Petr**, Perm Federal Research Center, Ural Branch, RAS (Perm, Russia), e-mail: [panov.petr@gmail.com](mailto:panov.petr@gmail.com)