

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

**Политическая**  
***Наука*** **3** *2025*

**POLITICAL SCIENCE (RU)**

**Учредитель:** Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук

### **Редакционная коллегия**

**О.Ю. Малинова** – д-р филос. наук, *главный редактор*, главный научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Г. Вольман** – д-р юрид. наук, профессор Университета им. Гумбольдта (Германия); **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, главный научный сотрудник ИНИОН РАН; **О.И. Зазнаев** – д-р юрид. наук, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета; **С.Т. Золян** – д-р филос. наук, профессор Российско-Армянского университета (Армения), профессор Балтийского федерального университета им. И. Канта; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ю.Г. Коргунок** – д-р полит. наук, и.о. зав. отделом политической науки ИНИОН РАН; **А.В. Кузнецов** – д-р эконом. наук, член-корреспондент РАН, директор ИНИОН РАН; **Е.Ю. Мелешкина** – д-р полит. наук, *заместитель главного редактора*, главный научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **А.И. Соловьёв** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Цуй Вэнь И** – PhD (Int. Pol.), профессор Ляонинского университета (Китай); **П. Чейсти** – PhD (Pol. Sci.), профессор Оксфордского университета (Великобритания)

### **Редакция журнала**

**Научный редактор:** д-р полит. наук **П.В. Панов**, канд. полит. наук **А.В. Стародубцев**

**Главный редактор:** д-р филос. наук **О.Ю. Малинова**

**Заместитель главного редактора:** д-р полит. наук **Е.Ю. Мелешкина**

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

**Литературный редактор:** **Д.О. Растегаев**

**Технические редакторы:** **П.С. Копылова**, **Т.Л. Прокопчук**

**Ответственный за номер:** канд. полит. наук **И.А. Помигуев**

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

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации – ПИ НФС77–36084 от 28.04.2009.

**ISSN 1998-1775**

**DOI: 10.31249/poln/2025.03.00**

© ИНИОН РАН, 2025

## **POLITICAL SCIENCE (RU)**

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

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

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

## Editorial Board

**Editor-in-Chief – Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), chief researcher, INION;  
**Deputy Editor-in-Chief – Elena MELESHKINA**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), chief researcher, INION (Moscow, Russia); **Executive secretary – Ilya POMIGUEV**, Cand. Sci. (Pol. Sci.), research fellow, INION (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION (Moscow, Russia); **Hellmut WOLLMANN**, Dr. Sci. (Law), Prof., Humboldt-Universität zu Berlin (Berlin, Germany); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), INION (Moscow, Russia); **Oleg ZAZNAEV**, Dr. Sci. (Law), Prof., Head of Political Science Department, Kazan Federal University (Kazan, Russia); **Suren ZOLYAN**, Dr. Sci. (Philology), Professor of the Russian-Armenian University (Armenia), Professor of the Baltic Federal Immanuel Kant University; **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., HSE University (Moscow, Russia); **Yuriy KORGUNYUK**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), acting head of Political Science Department, INION (Moscow, Russia); **Alexey KUZNETSOV**, Dr. Sci. (Economics), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Director, INION (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., HSE University (Moscow, Russia); **Qu WENYI**, PhD (Int. Pol.), Prof., School of International Studies, Liaoning University (Shenyang, China); **Paul CHAISTY**, PhD (Pol. Sci.), Prof., University of Oxford (Oxford, United Kingdom).

**ТЕМА НОМЕРА:  
МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА  
И ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ГЕТЕРОГЕННОСТЬ**

**СОДЕРЖАНИЕ**

*Стародубцев А.В., Панов П.В.* Представляем номер ..... 9

**СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ**

|                                                                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Стародубцев А.В., Щербак А.В., Стремоухов Д.А.</i><br>Государственные и негосударственные акторы<br>в многоуровневых системах управления: от «железного<br>треугольника» к соуправлению ..... | 15 |
| <i>Сорбалэ А.Б., Стремоухов Д.А., Шевцова И.К.</i> Поддержание<br>устойчивости и адаптация многоуровневых систем<br>к внешним шокам .....                                                        | 36 |
| <i>Семушкина Е.С.</i> Диффузия политики в многоуровневых<br>политических системах: как распространяются<br>политические инновации между иерархическими<br>юрисдикциями .....                     | 62 |

**РАКУРСЫ**

|                                                                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Панов П.В.</i> «Уступать нельзя подавлять»: выбор<br>государством политики в условиях угрозы сецессии .....                                                                               | 84  |
| <i>Грабевник М.В.</i> Кооптация движений за самоопределение<br>в государствах современной Европы как механизм<br>управления политико-территориальной гетерогенностью .....                   | 107 |
| <i>Сулимов К.А.</i> Право законодательной инициативы<br>субнациональных единиц в конституциях стран мира:<br>идеологическая ориентация как механизм<br>институционального изоморфизма? ..... | 131 |

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Кавешников Н.Ю.</i> Формирование единого либерализованного энергетического рынка Европейского союза.....                                        | 153 |
| <i>Кабанов Ю.А., Чугунов А.В., Панфилов Г.О.</i> Электронное гражданское участие в России: от «электронной демократии» к «нервам государства»..... | 182 |
| <i>Сересова У.И.</i> Роль акторов в формировании и реализации многоуровневой туристской политики в современной России .....                        | 206 |

## ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

|                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Борисенко М.С.</i> Многоуровневое управление в Европейском союзе: как объяснить принятие решений за пределами «правил игры»? .....                                                          | 232 |
| <i>Михеев А.К.</i> Институциональный изоморфизм и трансформация регионалистских движений в Бельгии после реформ децентрализации .....                                                          | 253 |
| <i>Юзбекова К.Ш.</i> Трансформация политического статуса субъектов Российской Федерации в условиях централизации.....                                                                          | 276 |
| <i>Федосейкин Д.И.</i> Особенности сетевой конфигурации региональной политической элиты в процессе интеграции новых субъектов Российской Федерации (на примере ДНР и Херсонской области) ..... | 299 |

## С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Цумарова Е.Ю.</i> Чтобы легитимирующий национализм сработал: роль политики идентичности в укреплении политического режима в современной России (Рецензия)..... | 321 |
| <i>Кочухова Е.С.</i> Нестабильные напряжения городской конфликтности (Рецензия).....                                                                              | 332 |

**THEME OF THE ISSUE:  
MULTI-LEVEL POLITICS AND POLLITICALLY-  
TERRITORIAL HETEROGENEITY**

**CONTENTS**

*Starodubtsev A.V., Panov P.V.* Introducing the issue .....9

**STATE OF THE DISCIPLINE**

*Starodubtsev A.V., Scherbak A.V., Stremoukhov D.A.* State and non-state actors in multy-level governance systems: from the iron triangle to co-governance .....15

*Sorbale A.B., Stremoukhov D. A., Shevtsova I. K.* Maintaining resilience and adapting multilevel systems to external shocks .....36

*Semushkina E.S.* Policy diffusion in multi-level political systems: How political innovations spread across hierarchical jurisdictions .....62

**PROSPECTS**

*Panov P.V.* “Concede not suppress”: the state’s choice of policy in the face of the threat of secession.....84

*Grabevnik M.V.* Co-optation of self-determination movements in contemporary European states as a mechanism of governance of political-territorial heterogeneity .....107

*Sulimov K.A.* The subnational units’ right of legislative initiative: political orientation as a mechanism of institutional isomorphism? .....131

## IDEAS AND PRACTICE

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Kaveshnikov N.Y.</i> Formation of a single liberalized energy market in the European Union.....                                                  | 153 |
| <i>Kabanov Y.A., Chugunov A.V., Panfilov G.O.</i> Electronic citizen participation in Russia: from “e-democracy” to the “nerves of government”..... | 182 |
| <i>Seresova U.I.</i> The role of actors in policymaking process of multilevel governance in tourism in contemporary Russia .....                    | 206 |

## FIRST DEGREE

|                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Borisenko M.S.</i> Multilevel governance in the European Union: how to explain decision-making beyond the “rules of the game”? .....                                         | 232 |
| <i>Mikheev A.K.</i> Institutional isomorphism and the transformation of regionalist movements in Belgium after decentralization reforms.....                                    | 253 |
| <i>Yuzbekova K. Sh.</i> Transformation of the political status of the subnational units of the Russian Federation in the context of centralization .....                        | 276 |
| <i>Fedoseikin D.I.</i> Network configuration of the political elite in the integration of Russia’s new regions: the cases of Donetsk People’s Republic and Kherson oblast ..... | 299 |

## FROM THE BOOKSHELF

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Tsumarova E.Yu.</i> Making legitimating nationalism work. Role of identity politics in enhancing the political regime in contemporary Russia (Review) ..... | 321 |
| <i>Kochukhova E.S.</i> Unstable strains of urban conflicts (Review) .....                                                                                      | 332 |



## 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 государственноцентричного подхода. Она основывалась не столько на преуменьшении 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 шефства 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)

---

## СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

---

### **А.В. СТАРОДУБЦЕВ, А.В. ЩЕРБАК, Д.А. СТРЕМОУХОВ\*** **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ** **АКТОРЫ В МНОГОУРОВНЕВЫХ СИСТЕМАХ** **УПРАВЛЕНИЯ: ОТ «ЖЕЛЕЗНОГО ТРЕУГОЛЬНИКА»** **К СОУПРАВЛЕНИЮ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Статья посвящена меняющемуся процессу формирования и реализации государственной политики. Анализируя классическую и новейшую литературу в области исследований государственной политики (*policy studies*), авторы показывают, что вне зависимости от политического контекста процесс изменения той или иной государственной политики происходит на фоне выполнения государственными и негосударственными акторами новых ролей и создания концептуально новых форматов взаимодействия между ними. Авторы используют потенциал концепций многоуровневого управления (МУ) и сетевого управления для того, чтобы определить новые функции участников политического процесса и охарактеризовать основные направления дальнейших исследований в этой области. Анализ исследовательской литературы показал повсеместное увеличение созависимости всех заинтересованных стейкхолдеров, которые становятся

---

\* 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; Щербак Анна Васильевна, кандидат политических наук, независимый исследователь (Санкт-Петербург, Россия); 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

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках проекта «Международное академическое сотрудничество» НИУ ВШЭ.

© Стародубцев А.В., Щербак А.В.,  
Стремоухов Д.А., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.01

ся неотъемлемой частью государственной политики, начиная от социальной повестки дня и заканчивая глобальными экологическими вызовами. Такие феномены как «соуправление», «регулирующее государство» и «частное управление» становятся экстремальными проявлениями происходящих качественных сдвигов в системах МУ. Для недемократических и нерыночных контекстов эти изменения также свойственны, хотя и ограничены определенными сферами государственной политики и производят иные эффекты. Необходимыми издержками в системах МУ являются подчинение политики частным интересам, потеря легитимности и размытие ответственности, а также обострение проблемы принципала-агента. Важным объяснением эффективности второго типа МУ является непротиворечивость распределения полномочий между уровнями управления, справедливое распределение издержек и возникновение дополнительных стимулов для сотрудничества между уровнями власти первого типа МУ.

Последовательно данная статья, во-первых, рассматривает трансформацию функций государства и правительственных акторов в контексте МУ; во-вторых, демонстрирует влияние негосударственных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, а также международных и транснациональных структур) на разработку и / или корректировку государственной политики; в-третьих, фокусируется на эволюции действий различных участников МУ на этапах воплощения политических решений в жизнь и получения обратной связи; наконец, в-четвертых, анализирует степень влияния развития инструментов многоуровневого управления на государственную автономию как фундаментальную черту современных государств.

*Ключевые слова:* многоуровневое управление; сетевое управление; соуправление; государственная политика; международные акторы; НКО; бизнес.

*Для цитирования:* Стародубцев А.В., Щербак А.В., Стремоухов Д.А. Государственные и негосударственные акторы в многоуровневых системах управления: от «железного треугольника» к соуправлению // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 15–35. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.01>

## Введение

В последние три десятилетия феномен государства значительно изменился. Национальные правительства подчиняются наднациональным правилам, а также часто передают на вышестоящий уровень часть собственных полномочий; кроме того, они продолжают децентрализовывать систему государственного управления не только передавая на субнациональный уровень все большее количество полномочий, но и усиливя роль местных институтов власти; наконец, чертой современного управления стала передача отдельных функций государства на аутсорсинг, т.е. их реализация негосударственными агентами – некоммерческими (НКО) и коммерческими организациями, объединениями граждан, экспертными структурами [Cook, Iarskaia-Smirnova, Tarasenko, 2021]. В своем



текущем воплощении государство становится частью сетевого взаимодействия [Coen, Thatcher, 2008; Kropp et al., 2018], продолжая выполнять свою важнейшую функцию – легитимного осуществления насилия для поддержания порядка, но целенаправленно или в силу внешних обстоятельств отказавшись от значительной доли своих полномочий и претензии на полный и всеобъемлющий контроль. В терминологии теории многоуровневого управления (МУ) такие изменения в сути функционирования государства можно обозначить как переход от систем первого типа к системам Второго типа [Hooghe, Marks, 2003].

Первый и второй тип МУ не являются взаимоисключающими. Наоборот, они дополняют друг друга, описывая разные плоскости современного управленческого процесса. Аналитическое разделение между ними, однако, является принципиальным. Первый тип включает в себя системы взаимоотношений между уровнями власти, которые реализуются в пределах ясно очерченной юрисдикции. Акторы, представляющие государства или организации, подобные государствам, являются здесь основными субъектами управленческих процессов, в то время как негосударственные акторы становятся либо объектами управления, либо игроками, лоббирующими принятие тех или иных решений [Schakel, Hooghe, Marks, 2015]. Самыми яркими примерами систем первого типа являются федеративные государства и различного рода интеграционные образования.

Второй тип систем МУ описывает управленческие отношения как набор сетей, участниками которых являются государственные и негосударственные акторы, работающие на локальном, субнациональном, национальном и наднациональном уровнях и подчас на равных участвующие в разработке и реализации политических решений. Каждая новая сеть здесь формируется под решение новой проблемы; если даже ее участники и обладают собственными ограничениями в юрисдикции и полномочиях, то сама сеть не скована такими рамками.

Предлагаемая нами статья посвящена особенностям функционирования многоуровневых систем второго типа, действующих в ходе формирования и реализации государственной политики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В данной статье понятия «политика», «государственная политика» и «политический курс» используются как синонимы и определяются как набор мер, предпринимаемых органами государственной власти для достижения определенных целей. Авторы статьи считают, что политический курс в системах второго типа МУ может быть сформирован и реализован и другими участниками полити-

Представление о сетевом характере управленческих процессов концептуально отличается от традиции восприятия политики как влияния общественного мнения, электората и групп интересов на государство, которое скрывается в «черном ящике» [Easton, 1957], и даже от весьма успешных попыток анализа того, что происходит в «черном ящике» в ходе формирования или изменения политического курса [Kingdon, 2003]. Наиболее близкие к такому видению теории (например, концепция коалиций поддержки) дезагрегируют государство на сторонников и противников того или иного политического решения и включают в каждую из коалиций большое количество негосударственных акторов, без которых победа той или иной альтернативы невозможна [Sabatier, 1988]. При этом не осмысляются новые роли, которые обретают государственные и негосударственные акторы в условиях МУ второго типа, и изменяющееся качество самого управления и, как следствие, упускается из виду влияние этих особенностей на реализацию политического курса. Предлагаемая статья восполняет этот пробел.

Статья состоит из четырех разделов. Первый раздел описывает изменение роли государства и государственных акторов в условиях МУ. Второй посвящен роли негосударственных акторов (бизнеса, некоммерческих организаций, а также наднациональных и международных акторов) в формировании и изменении государственной политики. Наконец, третий раздел концентрируется на изменениях в действиях акторов на стадиях реализации политических решений и получения обратной связи. В четвертой части статьи обсуждается то, насколько существенно развитие механизмов МУ влияет на государственную автономию как ключевую характеристику современных государств.

### **Регулирование вместо управления: новая роль государства в многоуровневых системах**

Тезис об изменении системы государственного управления в связи с появлением влиятельных акторов, действующих параллельно с государством, не является новым – сам этот феномен был

---

ческого процесса, но, что важно, он должен быть эксплицитно одобряем уполномоченными государственными органами. В то же время, авторы готовы подчеркнуть, что за пределами представленного обзора все три понятия могут определяться в других смыслах и отличаться друг от друга по своему значению.

активно осмыслен политологами и специалистами в области государственного управления в 1980–1990-е годы. В своей радикальной версии те исследования объявляли о начале периода «управления без правительства» (*governance without government*) [Peters, Pierre, 1998] и даже «пустых правительств» (*hollow governments*) [Milward, Provan, 2000], в более умеренной (и сейчас это является доминирующим подходом к осмыслению описываемой проблематики) речь идет об изменении *роли* правительств в новой системе государственного управления [Сморгунов, 2022; Сунгуров, 2022].

То новое, что стало двигателем этих изменений, – это появление в системе государственного управления негосударственных и неполитических акторов – бизнес-структур, международных организаций и организаций третьего сектора. Изначально их влияние обсуждалось политологами в терминах групп интересов – акторов, не стремящихся занять позиции в правительственных органах, но активно влияющих на процесс принятия государственных решений. В этой традиции государства и группы интересов аналитически разделены: первые отвечают за принятие и реализацию государственной политики; вторые стараются повлиять даже не на сами государственные решения, а на людей, принимающих эти решения [Bentley, 1908]. Классическим является представление о противостоянии групп, составляющих «железный треугольник»: политики, чиновники и заинтересованные группы [Lowi, 2009]. Однако новые практики государственного управления сделали правительства набором элементов в многочисленных сетях (*networks*) или сообществах (*communities*), в которых, кроме правительственных, оказались и другие акторы. В этой традиции они уже не столько влияют на процесс принятия решений, сколько участвуют в нем; не столько помогают или препятствуют реализации решений, сколько сами их реализуют [Richardson, 2000]. В сетевой логике нет места представлению о группах интересов как враждебном элементе, отвлекающем правительство от решения стратегически важных задач в пользу распределения благ между наиболее влиятельными группами. Здесь коммерческие, некоммерческие и международные организации становятся полноправными и равноправными партнерами правительств потому, что обладают ресурсами – информацией, легитимностью, финансами, – способными сделать управление более эффективным.

Одним из следствий сетевой логики управления становится выход за пределы формально заданных границ юрисдикции того или иного органа или уровня власти. Сеть многочисленных акто-

ров может перестраиваться для решения специфических задач в рамках конкретного политического курса. Например, цели экологической политики достигаются при сотрудничестве национальных властей и международных организаций, а также при достижении согласия крупных коммерческих компаний [Betsill, Bulkeley, 2006; Dunlop, 2014; Di Gregorio et al., 2019]. Значительная часть социальных проблем решается эффективнее при взаимодействии местных властей и некоммерческих инициатив, следующих рекомендациям международных игроков [Samb et al., 2009], которые обладают информацией о наборе возможных политических альтернатив. Правительства в такой ситуации теряют свою монолитность, становясь набором правительственных акторов, которые, реагируя на те или иные задачи, либо подключаются к их решению вместе с неправительственными акторами [Kluczevska, Korneev, 2021], либо же обороняются, воспроизводя логику классического государственного управления (см., например, случай отказа российских властей от мировых практик борьбы с ВИЧ: [Pape, 2013]).

Изучая трансформацию государственного управления, исследователи фиксируют сокращение и замещение таких традиционно свойственных ему функций, как фискальная монополия (сбор и перераспределение налогов), монополия в процессе разработки, принятия законов и контроля над их исполнением, а также обеспечение безопасности и охраны порядка [Moran, 2002, p. 402]. Так, налоговые средства перестают быть единственным источником финансирования государственной политики. Например, пенсионные накопления все больше обеспечиваются разнообразными банковскими и корпоративными схемами страхования, которые поощряются и поддерживаются государством [Schludi, 2005]. Вместо непосредственной реализации политического курса государство концентрируется на создании условий для эффективной работы рыночных и некоммерческих механизмов для его воплощения в жизнь: поддержание стабильности банковского сектора и развитие пенсионного страхования, организация тендеров и конкурсов на выполнение государственного заказа, налоговые послабления в сфере благотворительности, мониторинг эффективности деятельности приватизированных предприятий социального обеспечения и многое другое. Рефлексия происходящих трансформаций находит свое отражение в исследованиях нового публичного менеджмента, трансформации государства благосостояния и феномена государства, наделяющего других акторов правами и возможностями (*enabling state*) [Deakin, Walsh, 1996; Kazepov, 2010].

Наравне с этим издание законов уже не представляет собой исключительную компетенцию государства, но является результатом компромисса с привлечением экспертов из бизнеса и некоммерческого сектора. В структуре правительств и за его пределами создаются специализированные регулирующие агентства (*regulatory agency*). Они относительно независимы от тех государственных структур, которые их создали, и наделены правом задавать правила для деятельности государственных и негосударственных структур [Moran, 2002].

Одним из результатов осмысления процессов трансформации традиционных государственных функций является теория регулирующего государства (*regulatory state*) [Majone, 1997]. Регулирующее государство характеризуется созданием относительно независимых агентств, иницирующих и реализующих реформы; ставкой на экспертное знание (а не политическое представительство интересов граждан) в разработке, реализации и оценке политических курсов; отказом от иерархического управления различными сферами политического курса в пользу проблемно-ориентированного соуправления; децентрализацией управления и делегированием предоставления услуг негосударственным организациям. В исследованиях расхожа метафора о современном государстве, которое скорее является штурманом, чем гребцом на корабле политического процесса [Osborne, Gaebler, 1993]. Среди самых ярких кейсов развития регулирующего государства исследователи называют Соединенные Штаты Америки, Великобританию и Европейский союз [Moran, 2002; Glaeser, Shleifer, 2003].

Изменения в функционировании государств и их взаимоотношений с негосударственными акторами наблюдаются не только в странах с демократическим устройством и западными социальными институтами. Процессы политической диффузии [Marsh, Sharman, 2009], обусловленные общими глобальными условиями, доминированием неолиберальных идей и стремлением правительств обеспечить хотя бы минимальный уровень эффективности управления, ведут к появлению элементов МУ в разных регионах мира и государствах с разными политическими режимами.

Реформы, проводимые под эгидой нового публичного менеджмента, были с различной степенью успеха имплементированы во многих развивающихся странах, приводя к децентрализации, приватизации, трансформации и сокращению государственных функций [Samaratunge et al., 2008; Manning, 2001]. Зачастую инициаторами таких изменений становятся помещенные в международные сети эксперты, в среде которых меняются идеология,

ценности и представления о том, как оптимально достичь тех или иных целей (см. примеры реформ деинституционализации заботы: [An, Kulmala, 2020]).

Политический режим не является значимым условием для включенности в процессы МУ обоих типов, хотя и влияет на результаты реализации проводимых мер. Интуитивное представление об авторитарных государствах как противящихся любого рода децентрализации и приватизации не соответствует действительности [Knight, Shi, 1999]. Потребность в международной легитимации и престиже ведет к вступлению авторитарных государств в международные организации и созданию интеграционных объединений [Obydenkova, Libman, 2019], которые успешно поддаются анализу через призму МУ [Schreurs, 2010; Obydenkova, 2010].

Таким образом, процессы, ведущие к трансформации государственного управления, относительно универсальны. Однако необходимо сделать ряд важных оговорок. Во-первых, следует отдавать отчет в необходимости адаптации изначальной концепции МУ к местным условиям [Stubbs, 2005]. Во-вторых, правильнее говорить об элементах многоуровневого управления или о многоуровневом управлении только в определенных сферах государственного управления [Hensengerth, Lu, 2019; Ulybina, Fennell, 2013]. Характер регулируемой сферы, несомненно, влияет на степень укорененности практик МУ. Так, неудивительно, что заведомо трансграничные экологические проблемы требуют координации действий на множестве уровней, а потому политика в этой области становится одним из самых ярких примеров МУ.

### **От лоббизма к соуправлению: негосударственные акторы в процессе выработки политического курса**

Логика взаимодействия между государственными и негосударственными акторами в условиях многоуровневого управления освещается, прежде всего, в исследованиях увеличивающейся роли международных акторов [Nye, Keohane, 1971]. Существуют два основных сюжета о взаимоотношениях национальных государств и наднациональных структур – взаимодействие акторов в целях управления глобальными вызовами и влияние наднациональных структур на национальный процесс государственного управления. Первый сюжет, часто характеризующийся собирательным термином

«глобальное управление», является доминирующим в литературе, посвященной МУ, однако на более ранних этапах доминировали и продолжают использоваться два других термина, ясно демонстрирующих развитие мысли в отношении влияния международного уровня управления на национальные политические процессы.

Наиболее раннее понятие – «международные режимы», под которыми понимаются международно признанные документы и действия в области той или иной сферы государственного управления. Международные режимы государствоцентричны, яркой иллюстрацией чему служит оценка их эффективности не путем анализа степени разрешения выявленных проблем, а путем фиксации установления механизмов международного сотрудничества [Keohane, 2005].

Более поздняя концептуальная перспектива – транснациональные сети – включает в фокус своего рассмотрения формальные и неформальные наднациональные взаимодействия государственных и негосударственных акторов по поводу той или иной политической сферы. Транснациональные сети образуют полноценные коалиции, обладающие необходимыми ресурсами для изменения общественного мнения и давления на национальных законодателей. Важнейшим из таких ресурсов становится символический – транснациональные сети рассматриваются как обладатели экспертного знания, почерпнутого из международного опыта. В связи с тем, что государства здесь перестают существовать как нечто единое, сети выступают как лоббисты, оказывающие давление на национальный процесс формирования политического курса [Slaughter, 1997].

Выделение МУ как концептуально нового типа описания действий многочисленных акторов сразу на нескольких уровнях управления для достижения одной цели позволяет окончательно закрепить сетевую модель политического процесса, дезагрегируя государство и демонстрируя сложные взаимоотношения между отдельными государственными и негосударственными акторами [Betsill, Bulkeley, 2006; Joppke, 2007; True, Mintrom, 2001].

Сюжет о влиянии наднациональных структур на национальные процессы государственного управления и принятие решений по вопросам внутригосударственной повестки дня раскрывается в нескольких дискуссиях. Международные организации могут оказаться очень успешными в том, чтобы целенаправленно смещать фокус национальных правительств на конкретные проблемы, используя при этом разнообразные инструменты. Так, глобальное гражданское общество использует методы общественного давле-

ния [Keane, 2003], международные организации – финансовое поощрение [Stone, 2011], а международный бизнес и другие негосударственные участники разного рода сетей межгосударственного взаимодействия предпочитают инструменты лоббизма [Scholte, 2010; Appel, Orenstein, 2013].

Не менее важную, а скорее даже более принципиальную роль международные организации играют в ходе предложения альтернатив решения проблем. Международные акторы используют ресурс легитимности экспертно и международно признанных альтернатив, основанных на опыте большого количества стран и авторитета научного знания для того, чтобы обеспечить принятие того или иного решения на уровне национальных государств. Рост влияния технократического подхода к осуществлению государственной политики (в противовес идеологическому противостоянию правительства и оппозиции) обеспечивает участие крупнейших международных организаций в формировании государственной политики, в том числе в странах с недемократическими политическими режимами [Easterly, 2014].

Экстремальным случаем проявления новой роли бизнеса и НКО, в том числе на международном уровне, становится феномен частного управления (*private governance*). Корпорации в сотрудничестве с представителями некоммерческих организаций зачастую берут на себя задачу формулирования правил и стандартов в тех областях, где государство и международные организации оказываются неэффективными. Рыночная власть крупных корпораций над поставщиками в совокупности с контролем со стороны специализированных НКО оказывается эффективнее и быстрее государственных и межгосударственных механизмов принятия решений [Fuchs, Kalfagianni, 2010; Green, 2010; Mayer, Gereffi, 2010]. Классическим примером частного управления является работа Лесного попечительского совета (*Forest Stewardship Council*), объединяющего производителей и продавцов лесоматериалов и экологические НКО по всему миру. Похожие организации и схемы действуют в сельском хозяйстве (*GLOBALG.A.P.*), контроле выбросов углекислого газа на производстве (*Greenhouse Gas Protocol*) и других сферах. Подобные инициативы не обязательно инициируются государством [Börzel, Hönke, Thauer, 2012] и могут запускать цепную реакцию, приводя к принятию соответствующих стандартов уже на национальном уровне [Gulbrandsen, 2019].

Центральное противоречие сетевой логики МУ иллюстрирует конфликт между эффективностью и легитимностью такой



системы принятия решений. Механизмы МУ действительно создаются там, где трансграничная и полицентричная система управления оказывается эффективнее классической государственно-центричной системы за счет учета интересов разнообразных сторон и их экспертизы [Sicilia et al., 2016; Alford, 2014], однако их функционирование оказывается лишенным важнейшего принципа государственного управления – подотчетности и легитимности. Бизнес традиционно подозревается в преследовании частных, а не общественных интересов; государство может быть представлено неподконтрольными избирателям чиновниками; участие гражданского общества рассматривается как способ общественного контроля в тех редких случаях, когда оно обладает высокой степенью общественного доверия. На первый взгляд кажется, что включение бизнес-акторов и общественных объединений в процесс управления напрямую снижает издержки на лоббирование своих интересов в органах власти. В то же время меньшая степень институционализации может вести к меньшему количеству «точек доступа» к государственным институтам и необходимости опоры на общественные кампании и прочие ресурсозатратные стратегии формирования повестки [Hassel, 2010, p. 157], а запутанность механизмов МУ зачастую приводит к потере контроля общественных структур, не включенных в сеть, над управленческими процессами [Suškevičs, 2012].

### **Имплементация политического курса и его оценка: принципал-агентские отношения, гибридизация стейкхолдеров и аудит**

На стадии реализации политического курса МУ свойственны вызовы, характерные для классического управления – в частности, проблема принципал-агентских отношений<sup>1</sup>. Анализ МУ показы-

---

<sup>1</sup> Изначально проблема принципал-агентских отношений была разработана исследователями для объяснения взаимоотношений между гражданами (принципалами) и политиками (агентами), которые наделяются полномочиями по реализации политической программы, анонсируемой в ходе предвыборной кампании. В исследованиях государственной политики и управления эта концепция используется для анализа взаимоотношений между политиками (принципалами) и чиновниками (агентами), где первые поручают реализацию политического курса вторым. В основе этой концепции лежат отношения информационной асимметрии, в которой агент, располагая большим объемом информации, манипулирует принципалом, что характерно для всех указанных примеров.

вает, что проблема принципал-агента применима, прежде всего, к исследованиям деятельности наднациональных акторов (которые становятся принципалами) в отношении национальных правительств (агентов, реализующих рекомендации международных акторов). Кроме того, эта концепция используется для анализа передачи чиновниками (принципалами) на аутсорсинг услуг некоммерческим организациям и бизнесу (агентам). В исследованиях МУ фокус внимания смещается от отношений граждан с политиками к изучению взаимоотношений между государственными и негосударственными акторами.

Сторонники регулирующего государства подчеркивают, что развитие регулирующих независимых агентств позволяет снять проблему информационной асимметрии между принципалом и агентом. Во-первых, эти агентства наделяются функциями принципала, поскольку способны преодолеть свойственную бюрократии инерцию, не являются ее частью и действуют относительно автономно. Это позволяет им инициировать непопулярные реформы и реализовывать технократические политические курсы. Во-вторых, регулирующие агентства, зачастую обладая узкоспециализированной экспертизой, способны принимать долгосрочно выгодные решения. Это отличает их от принципалов-политиков, которые становятся объектом манипуляции со стороны агентов из-за недостатка экспертизы. Вместе с тем многоуровневая система управления не свободна от влияния негосударственных акторов (агентов), которых она призвана регулировать [Majone, 1997, p. 151]. Зачастую последние лишены доступа к перераспределению бюджетных средств, однако основным источником конфликта с принципалом становятся полномочия по мониторингу и контролю регулирования. Особенности деятельности независимых агентств в роли принципала зависят от того, на каком этапе развития находятся регулирующее государство и регулирующие агенты [Moran, 2002, p. 392].

В случае продвижения реформ со стороны международных акторов (Международный валютный фонд или Всемирный банк) наблюдается тенденция к их позиционированию в качестве «агентов существующих национальных программ» [Batley, 2004, p. 39]. Это свидетельствует о желании международных акторов подчеркнуть ведущую роль национальных правительств в качестве принципалов. На деле, однако, международное влияние оказывается более серьезным в отношении развивающихся стран, и деятельность международных акторов выходит за рамки исполняющего агента.

Несмотря на сетевой способ взаимодействия и неماжоритарный характер принятия решений, в МУ остается пространство для конфликта интересов. Поэтому перед принципами встает вопрос баланса издержек и рисков во взаимодействии с агентами, а также необходимость выработки стратегий по преодолению сопротивления со стороны противников реформ. Джон Найт и Ли Ши выделяют три варианта перераспределения издержек и рисков: принципал берет на себя риски, и тогда у агента мало стимулов для достижения поставленных целей и эффективности; агент несет все риски, что провоцирует его снижать затраты; принципал и агент достигают согласия о совместной ответственности за риски [Knight, Shi, 1999, p. 14].

Для взаимоотношений государства с организациями третьего сектора и бизнесом на стадии имплементации политического курса характерны две особенности. Во-первых, в связи с включенностью в сетевые взаимодействия происходит гибридизация и размывание границ между государственным, частным и некоммерческим секторами [Billis, 2010]. Показательным примером является широкое распространение государственно-частных партнерств (ГЧП), позволяющих сочетать легитимность государства с ресурсами и знаниями частных компаний и гражданского общества. Транснациональные ГЧП показали свою эффективность в предоставлении критически важных для населения услуг в регионах с низким уровнем государственной состоятельности (*state capacity*), при условии продуманного институционального дизайна и высокого уровня легитимности [Beisheim et al., 2014]. Во-вторых, вовлекая частный бизнес в предоставление услуг, государство ставит себя в большую зависимость от него и создает новые каналы воздействия бизнес-акторов на государственную политику [Busemeyer, Thelen, 2020].

Для описания особенностей тесного сотрудничества и вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс реализации политического курса исследователи используют термин «сопроизводство», т.е. вовлечение в производство благ волонтеров, государственных и негосударственных организаций, или более узко, как непосредственное участие в производстве благ и услуг самих потребителей [Sicilia et al., 2016]. Это понятие подразумевает включенность акторов и на более ранней стадии политического курса («со-планирование» и «со-дизайн»).

За успешность реализации нового политического курса в многоуровневых системах отвечают несколько факторов. Во-первых, институциональный дизайн, который определяет взаимоотноше-

ния между уровнями управления и характеризует первый тип управления [Hooghe, Marks, 2003, p. 12], оказывается определяющим для объяснения результативности и эффективности реализуемого политического курса [Arlotti, Aguilar – Hendrickson, 2018]. Во-вторых, открывая возможности для аутсорсинга, государственные органы создают себе конкурентов в сфере предоставления услуг гражданам за счет бюджета. Только долгосрочная административная и политическая приверженность реформам способствует успеху, особенно в таких сферах, как здравоохранение и образование [Batley, 2004].

Включение в процесс реализации политического курса множественного количества акторов неизменно приводит к размыванию ответственности, а в сфере социальной политики и к откровенному сокращению государственных обязательств и увеличению частных, корпоративных и волонтерских вложений в общественное благополучие [Gilbert, 2002; Dagnino, 2016]. Нечеткое разделение ответственности между уровнями власти способствует стратегиям избегания наказания, осуждения и перекладывания издержек на других стейкхолдеров [Arlotti, Aguilar – Hendrickson, 2018]. Вместе с тем европейские исследования показывают, что легитимация на выходе (*output legitimacy*) отчасти снимает напряжение в дилемме подотчетности и эффективности [Young, Wallace, 2000].

Аудиторские процедуры, предполагающие оценку (часто количественных) показателей реализованного проекта или политического курса, становятся важной частью обратной связи, несмотря на их «ритуальность и низкую эффективность» [Moran, 2002, p. 405]. Исследуя аудит как неотъемлемую часть современного политического курса, Майкл Пауэр приходит к выводу, что отсутствие доверия между социальными акторами является ключом к пониманию его высокой востребованности [Power, 2000]. При этом система МУ создает специфические стимулы для снижения издержек. Например, Холмстром и Милгром показали [Holmstrom, Milgrom, 1991], что в случае, когда агенты должны продемонстрировать успешное выполнение разнообразных функций, приоритет будет отдан той функции, которая легче всего измеряется [Jäppinen, Kulmala, 2021, p. 118–140]. Как результат аудит сопровождают многочисленные «игры в креативное исполнение» (*creative compliance*), которые не только чреваты дисфункциями исполнителей политического курса, но и могут разрушать изначальные цели и намерения [Power, 2000, p. 115]. Показательным является повсеместное навязывание оценки исследовательской

деятельности, ориентированное на уровень публикационной активности. Эти нововведения в сфере производства научного знания затронули многие страны, но далеко не везде они приводят к качественному скачку, инновациям и открытиям [Power, 2000, p. 115].

### **Заключение**

Наша статья, вслед за разрастающейся академической литературой, анализирует многоуровневые системы как новый феномен и предлагает инструменты не только для осмысления трансформирующейся роли государства, а также уровней и способов включения негосударственных акторов, но и формулирует основные вызовы, с которыми сталкивается МУ.

Одним из эффектов увеличившейся роли негосударственных акторов является взаимозависимость всех трех секторов в ходе подготовки и реализации реформ. Будучи неспособным претворить в жизнь политический курс единолично (даже космические проекты и обеспечение безопасности сегодня неосуществимы силами правительства), государство отдает часть своей автономии, открывая политические курсы для воздействия со стороны других акторов.

Вместе с тем не стоит чрезмерно умалить роль государства даже в тех контекстах, где ясно прослеживаются механизмы управления второго типа. Государство не только продолжает выполнять функции в сферах законодательства, перераспределения благ и поддержания общественного порядка [Crawford, 2006], но и задает рамки функционирования новой модели управления. Некоторые исследования приписывают успехи второго типа МУ именно той координирующей роли, которую сыграло государство и связанные с ним механизмы первого типа [Audouin, Finger, 2018; Purbo et al., 2019], что соотносится с оригинальной идеей Хуг и Маркса о том, что «второй тип управления в целом расположен внутри первого типа» [Hooghe, Marks, 2003, p. 238]. Даже при решении глобальных политических проблем международное сотрудничество мыслится в терминах сотрудничества между государствами при возможном посредничестве большого количества негосударственных наднациональных акторов.

Два типа МУ представляют собой идеальные типы, с разной степенью совпадающие с наблюдаемой реальностью. Представляется оправданной точка зрения, согласно которой существует

множество различных способов взаимодействия государственных и негосударственных акторов, констелляции которых находятся ближе к тому или иному идеальному типу, но не воплощают его полностью [Bache, Bartle, Flinders, 2016, p. 493]. Более того, государства могут в достаточной мере влиять на конкретную институциональную структуру межуровневых и государственно-частных отношений в зависимости от уровня собственной состоятельности. Таким образом, перспективы дальнейших исследований в области многоуровневого управления связаны, с одной стороны, с изучением эффектов многоуровневых систем на конкретные решения в отдельных сферах политического курса, а с другой стороны, с выявлением тех факторов, которые объясняют большую или меньшую степень включения государственных структур в механизмы многоуровневого управления.

**A.V. Starodubtsev, A.V. Scherbak, D.A. Stremoukhov<sup>1</sup>**  
**State and non-state actors in multi-level governance systems:**  
**from the iron triangle to co-governance<sup>2</sup>**

*Abstract.* The article scrutinizes the current changes in the process of policy formulation and policy implementation. Analyzing classic and up-to-date literature on policy studies, the authors demonstrate that the new roles of state- and non-state actors and the new modes of their interaction serve as a background for policy change regardless of the political context it takes place in. The authors utilize the concepts of multi-level governance and network governance in order to identify the new functions actors take in a policy process and to outline the pathways for future research in the field.

Literature overview demonstrates a pervasive increase in co-dependence of all stakeholders, who became an integral part of public policy, starting from social agenda and ending up with global environmental challenges. Such phenomena as co-governance, regulatory state, and private government become extreme examples of shifts in quality of multi-level governance systems. These changes are also relevant for non-democratic and non-capitalist market contexts, even though they are limited to specific policy spheres and might produce different outcomes. Inevitable shortcomings of multi-level governance are a tendency of private capture of public policy, legitimacy decline and blurring of accountability as well as escalation of the principal-agent problem. The crucial explanation of multi-level governance efficiency lies in the coherence

---

<sup>1</sup> **Starodubtsev Andrey**, HSE University (St, Petersburg), e-mail: astarodubtsev@hse.ru; **Shcherbak Anna**, independent researcher; **Stremoukhov Denis**, HSE University (St, Petersburg), e-mail: dstremoukhov@hse.ru.

<sup>2</sup> The article was prepared within the framework of the project “International academic cooperation” HSE University.

of layering of responsibilities, fair distribution of costs and additional incentives for cooperation among various layers of governance.

The article is organized as follows. The first paragraph describes the role of the state and governmental actors under the conditions of multi-level governance. The second paragraph is devoted to the role of non-state actors (business, NGOs, international, and transnational organizations) in the process of policy formulation and policy change. Finally, the third paragraph focuses on the changes in actors' behavior that take place at the stages of policy implementation and feedback. To conclude, the authors discuss how the development of multi-level governance influences state autonomy.

**Keywords:** multi-level governance; network governance; co-governance; public policy; international actors; NGO; business.

**For citation:** Starodubtsev A.V., Scherbak A.V., Stremoukhov D.A. State and non-state actors in multi-level governance systems: from the iron triangle to co-governance. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 15–35. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.01>

## References

- Alford J. The multiple facets of co-production: building on the work of Elinor Ostrom. *Public management review*. 2014, Vol. 16, N 3, P. 299–316. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.806578>
- An S., Kulmala M. Global deinstitutionalisation policy in the post-Soviet space: A comparison of child-welfare reforms in Russia and Kazakhstan. *Global social policy*. 2021, Vol. 21, N 1, P. 51–74. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468018120913312>
- Appel H., Orenstein M. A. Ideas versus resources: explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union. *Comparative political studies*. 2013, Vol. 46, N 2, P. 123–152. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414012453036>
- Arlotti M., Aguilar-Hendrickson M. The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: the case of elderly care in Italy and Spain. *Social policy & administration*. 2018, Vol. 52, N 3, P. 646–661. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12351>
- Audouin M., Finger M. The development of mobility-as-a-service in the Helsinki Metropolitan area: a multi-level governance analysis. *Research in transportation business & management*. 2018, Vol. 27, P. 24–35. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2018.09.001>
- Bache I., Bartle I., Flinders M. Multi-level governance. In: Ansell C., Torfing J. (eds). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, P. 486–498.
- Batley R. The politics of service delivery reform. *Development and change*. 2004, Vol. 35, N 1, P. 31–56. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2004.00341.x>
- Beisheim M., Liese A., Janetschek H., Sarre J. Transnational partnerships: conditions for successful service provision in areas of limited statehood. *Governance*. 2014, Vol. 27, N 4, P. 655–673. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12070>
- Bentley A.F. *The process of government: a study of social pressures*. Chicago: University of Chicago Press, 1908, 501 p.

- Betsill M.M., Bulkeley H. Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance: a review of multilateralism and international organizations*. 2006, Vol. 12, N 2, P. 141–160. DOI: <https://doi.org/10.1163/19426720-01202004>
- Billis D. *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*. London: Palgrave MacMillan, 2010, 256 p.
- Börzel T.A., Hönke J., Thauer C.R. Does it really take the state. *Business and politics*. 2012, Vol. 14, N 3, P. 1–34. DOI: <https://doi.org/10.1515/bap-2012-0023>
- Bussemeyer M.R., Thelen K. Institutional sources of business power. *World politics*. 2020, Vol. 72, N 3, P. 448–480. DOI: <https://doi.org/10.1017/S004388712000009X>
- Coen D., Thatcher M. Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of public policy*. 2008, Vol. 22, N 1, P. 49–71. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000779>
- Cook L., Iarskaia-Smirnova E., Tarasenko A. Outsourcing social services to NGOs in Russia: federal policy and regional responses. *Post Soviet affairs*. 2021, Vol. 37, N 2, P. 119–136.
- Crawford A. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical criminology*. 2006, Vol. 10, N 4, P. 449–479. DOI: <https://doi.org/10.1177/1362480606068874>
- Dagnino E. Citizenship in Latin America: an introduction. *Latin American perspectives*. 2016, Vol. 30, N 2, P. 211–225 DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X02250624>
- Deakin N., Walsh K. The enabling state: the role of markets and contracts. *Public administration*. 1996, Vol. 74, P. 33–48.
- Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D.R., May P.H., Brockhaus M., Sari I.M., Kusumadewi S. D. Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global environmental change*. 2019, Vol. 54, P. 64–77. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003>
- Dunlop C.A. The possible experts: How epistemic communities negotiate barriers to knowledge use in ecosystems services policy. *Environment and planning C: Government and policy*. 2014, Vol. 32, N 2, P. 208–228. DOI: <https://doi.org/10.1068/c13192j>
- Easterly W. *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. Philadelphia: Basic books, 2014, 416 p.
- Easton D. An approach to the analysis of political systems. *World politics*. 1957, Vol. 9, N 3, P. 383–400.
- Fuchs D., Kalfagianni A. The causes and consequences of private food governance. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 145–181. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1319>
- Gilbert N. *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 224 p.
- Glaeser E.L., Shleifer A. The rise of the regulatory state. *Journal of economic literature*. 2003, Vol. 41, N 2, P. 401–425. DOI: <https://doi.org/10.3386/w8650>
- Green J.F. Private standards in the climate regime: the greenhouse gas protocol. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 1–37. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1318>
- Gulbrandsen L.H. Public sector engagement with private governance programmes: interactions and evolutionary effects in forest and fisheries certification. In: van Erp J., Faure M., Nollkaemper A., Philipsen N. (eds). *Smart mixes for transboundary envi-*



- ronmental harm. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, P. 211–236. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108653183.010>
- Hassel A. Multi-level governance and organized interests. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgard Publishing, 2010, P. 153–167.
- Hensengerth O., Lu Y. Emerging environmental multi-level governance in China? Environmental protests, public participation and local institution-building. *Public policy and administration*. 2019, Vol. 34, N 2, P. 121–143.
- Holmstrom B., Milgrom P. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of law, economics and organization*. Vol. 7, P. 24–52. DOI: [https://doi.org/10.1093/jleo/7.special\\_issue.24](https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24)
- Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 2, P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Jäppinen M., Kulmala M. “One has to stop chasing numbers!” The unintended consequences of Russian child welfare reforms. In: Jäppinen M., Kulmala M., Tarasenko A., Pivovarova A. *Reforming child welfare in the Post-Soviet space: institutional change in Russia*. Abingdon: Routledge, 2021, P. 118–140.
- Joppke C. Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European politics*. 2007, Vol. 30, N 1, P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>.
- Kazepov Y. *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. London: Routledge, 2010, 506 p.
- Keane J. *Global civil society?* Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 236 p.
- Keohane R.O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton university press, 2005, 320 p.
- Kingdon J.W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2003, 253 p.
- Kluczevska K., Korneev O. Policy translation in global health governance: localizing harm reduction in Tajikistan. *Global social policy*. 2021, Vol. 21, N 1, P. 75–95.
- Knight J., Shi L. Fiscal decentralization: incentives, redistribution and reform in China. *Oxford development studies*. 1999, Vol. 27, N 1, P. 5–32. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600819908424164>
- Kropp S., Aasland A., Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Schuhmann J. *Governance in Russian regions: A policy comparison*. London: Palgrave Macmillan, 2018, 249 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61702-2>
- Lowi T. *The end of liberalism*. New York: W. W. Norton & Company, 2009, 331 p.
- Majone G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*. 1997, Vol. 17, N 2, P. 139–167. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>
- Manning N. The legacy of the new public management in developing countries. *International review of administrative sciences*. 2001, Vol. 67, N 2, P. 297–312. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852301672009>
- Marsh D., Sharman J. C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*. 2009, Vol. 30, N 3, P. 269–288. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

- Mayer F., Gereffi G. Regulation and economic globalization: prospects and limits of private governance. *Business and politics*. 2010, Vol. 12, N 3, P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1325>
- Milward H.B., Provan K.G. Governing the hollow state. *Journal of public administration research and theory*. 2000, Vol. 10, N 2, P. 359–380. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024273>
- Moran M. Understanding the regulatory state. *British journal of political science*. 2002, Vol. 32, N 2, P. 391–413. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000169>
- Nye J.S., Keohane R.O. Transnational relations and world politics: an introduction. *International organization*. 1971, Vol. 25, N 3, P. 329–349. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300026187>
- Obydenkova A. Multi-level governance in Post-Soviet Eurasia: problems and promises. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 292–307.
- Obydenkova A.V., Libman A. *Authoritarian regionalism in the world of international organizations: global perspective and the Eurasian Enigma*. Oxford: Oxford University Press, 2019, 336 p.
- Osborne D., Gaebler T. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse*. New York: Plume, 1993, 432 p.
- Pape U. *The politics of HIV/AIDS in Russia*. London: Routledge, 2013, 304 p.
- Peters B.G., Pierre J. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*. 1998, Vol. 8, N 2, P. 223–243. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Power M. The audit society - second thoughts. *International journal of auditing*. 2000, Vol. 4, P. 111–119. DOI: <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>
- Purbo R.K., Smith C., Bianchi R.J. Local government and public-private partnerships: experiencing multilevel governance issues in Indonesian water supply provision. *International journal of water resources development*. 2020, Vol. 36, N 1, P. 27–49. DOI: <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1625754>
- Richardson J. Government, interest groups and policy change. *Political studies*. 2000, Vol. 48, N 5, P. 1006–1025. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00292>
- Sabatier P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*. 1988, Vol. 21, N 2–3, P. 129–168.
- Samaratunge R., Alam Q., Teicher J. The new public management reforms in Asia: A comparison of South and Southeast Asian countries. *International review of administrative sciences*. 2008, Vol. 74, N 1, P. 25–46. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852307085732>
- Samb B., Evans T., Dybul M., Atun R., Moatti J.-P., Nishtar S., Wright A., Celletti F., Hsu J., Kim J. Y., Brugha R., Russell A., Etienne C. An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. *The Lancet*. 2009, Vol. 373, N 9681, P. 2137–2169. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)60919-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)60919-3)
- Schakel A. H., Hooghe L., Marks G. Multilevel governance and the state. In: Leibfried S., Huber E., Lange M., Levy J.D., Stephens J.D. *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford: Oxford University Press, 2015, P. 269–285.

- Schludi M. *The reform of Bismarckian pension systems: A comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005, 312 p.
- Scholte J.A. Civil society in multi-level governance. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 383–396.
- Schreurs M.A. Multi-level governance the ASEAN Way. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, P. 308–320.
- Sicilia M., Guarini E., Sancino A., Andreani M., Ruffini R. Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International review of administrative sciences*. 2016, Vol. 82, N 1, P. 8–27. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314566008>
- Slaughter A.M. The real new world order. *Foreign affairs*. 1997, Vol. 76, N 5, P. 183–197.
- Smorgunov L.V. Modern trends in public administration: from new public management to public policy management. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 100–121. (In Russ.)
- Stone R.W. *Controlling institutions: international organizations and the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 272 p.
- Stubbs P. Stretching concepts too far? Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South-Eastern Europe. *South East European politics*. 2005, Vol. 6, N 2, P. 66–87.
- Sungurov A.Yu. Public policy: development of foreign and Russian studies. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 80–99. (In Russ.)
- Suškevičs M. Legitimacy analysis of multi-level governance of biodiversity: evidence from 11 case studies across the EU. *Environmental policy and governance*. 2012, Vol. 22, N 4, P. 217–237. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.1588>
- True J., Mintrom M. Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International studies quarterly*. 2001, Vol. 45, N 1, P. 27–57.
- Ulybina O., Fennell S. Forest certification in Russia: challenges of institutional development. *Ecological economics*. 2013, Vol. 95, P. 178–187. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.09.004>
- Young A.R., Wallace H. *Regulatory politics in the enlarging European Union: weighing civic and producer interests*. Manchester: Manchester University Press, 2000, 180 p.

## Литература на русском языке

- Сморгунов Л.В. Современные тенденции в государственном управлении: от нового государственного менеджмента к управлению публичной политикой // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 100–121.
- Сунгуров А.Ю. Публичная политика: развитие зарубежных и российских исследований // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 80–99.

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

## **ПОДДЕРЖАНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ И АДАПТАЦИЯ МНОГОУРОВНЕВЫХ СИСТЕМ К ВНЕШНИМ ШОКАМ<sup>1</sup>**

*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

<sup>1</sup> 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 фреймироваться 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 наук<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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, Хаулетт 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 шокам<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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»<sup>1</sup> и «борьбы за выживание»<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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-proydet-cherez-moshchnyy-stress-test/> (дата посещения: 27.03.2025).

<sup>2</sup> 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 застройщиков<sup>1</sup>. 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 региональный<sup>2</sup>. 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 застройщиков<sup>3</sup>, а Краснодарский край (вероятно, по политическим причинам) пошел по пути передачи ответственности за выдачу разрешений на строительство на уровень муниципалитетов<sup>4</sup>. Отчасти меры по централизации можно объяснить необходимостью выстраивания общей градостроительной политики для городов и прилегающих к ним муниципалитетов.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 Федерации<sup>1</sup>. Институциональной адаптацией можно считать и отмену механизма общественных слушаний при утверждении градостроительных проектов<sup>2</sup>. 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 коронавируса<sup>3</sup>. Действие этого механизма на данный момент продлено до 2026 г.<sup>4</sup>

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 поддержки<sup>5</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

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

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

<sup>5</sup> 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 кадров<sup>1</sup>, 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 проектов<sup>2</sup>. 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-

---

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

<sup>2</sup> 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 shocks<sup>1</sup>**

*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

<sup>1</sup> 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.

**Е.С. СЕМУШКИНА\***

**ДИФфуЗИЯ ПОЛИТИКИ В МНОГОУРОВНЕВЫХ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ:  
КАК РАСПРОСТРАНЯЮТСЯ ПОЛИТИЧЕСКИЕ  
ИННОВАЦИИ МЕЖДУ ИЕРАРХИЧЕСКИМИ  
ЮРИСДИКЦИЯМИ**

*Аннотация.* Данная статья представляет собой систематический аналитический обзор исследований, посвященных анализу моделей распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах и основных механизмов распространения политики между иерархическими юрисдикциями. Особое внимание уделяется изменению эффектов распространения политических инноваций в контексте трансформации современного поля политической науки и переключению внимания исследователей к системам многоуровневого управления с участием нетрадиционных акторов (*multilevel governance*). В работе представлен обзор двух основных подходов к теоретической концептуализации процесса распространения политических инноваций – диффузии политики (*policy diffusion*) и политического трансфера (*policy transfer*). В первой части исследования рассматривается эволюция указанных теоретических моделей и соответствующих им основных механизмов диффузии. Во второй части исследования определяются ключевые детерминанты диффузии политики – структурные, институциональные и агентские характеристики, дается описание основных каузальных механизмов данных детерминант. Особое внимание уделяется феномену вертикальной диффузии (*vertical diffusion*) политических инноваций. Заключительная часть статьи посвящена сравнению моделей диффузии политики в западном и незападном политических контекстах на примере сравнительного анализа распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах Китая и США.

---

\* Семушкина Екатерина Сергеевна, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, стажер-исследователь Лаборатории урбанистических исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [katerina.semushkina@gmail.com](mailto:katerina.semushkina@gmail.com)

© Семушкина Е.С., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.03

*Ключевые слова:* диффузия политики; политический перенос; политические инновации; горизонтальная диффузия; вертикальная диффузия; нисходящая диффузия; восходящая диффузия; многоуровневые политические системы; федерализм; децентрализация.

*Для цитирования:* Семушкина Е.С. Диффузия политики в многоуровневых политических системах: как распространяются политические инновации между иерархическими юрисдикциями // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 62–83. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.03>

Исследования диффузии политики долгое время занимают значимое место в политической науке, и интерес к ним продолжает расти. Это связано с универсальностью аналитической модели диффузии, применимой к большинству современных обществ. Первое поколение исследований диффузии политики было сосредоточено на анализе процессов распространения политических курсов<sup>1</sup> и знаний о них между равноуровневыми административно-территориальными единицами (политическими юрисдикциями). В то же время современные исследования все чаще обращаются к анализу эффектов диффузии политики в разнуровневых политических юрисдикциях<sup>2</sup>, что отражает общий тренд в сторону понимания государственного управления как сложного процесса, включающего взаимодействие между различными уровнями власти и участием как государственных, так и негосударственных акторов.

В данной статье предпринимается попытка оценить современное состояние проблемного поля исследований диффузии политики, а также систематизировать существующие представления о различных эффектах распространения политических инноваций в многоуровневых политических системах. Статья состоит из трех разделов. В первой части мы описываем концептуальную и методологическую эволюцию понятия диффузии политики и ее основных механизмов, рассматривая их в контексте усложнения струк-

---

<sup>1</sup> В статье автор рассматривает термины «политика», «государственная политика», «политическая программа» как синонимичные понятия, описывающие набор мер, предпринимаемых органами власти для достижения определенных целей государственного управления (policy).

<sup>2</sup> В статье под терминами «политическая юрисдикция» и «юрисдикция» (jurisdiction) понимается область, в пределах которой определенные политические органы или учреждения имеют власть и полномочия для принятия решений, установления законов и регулирования поведения членов сообщества. Данное понятие охватывает различные иерархические уровни управления, такие как локальные, региональные, национальные и наднациональные юрисдикции.

тур управления. Во второй части будут рассмотрены особенности функционирования основных элементов диффузии политики в многоуровневых политических системах. В третьей части дано описание практическим последствиям вертикальной диффузии политических инноваций в многоуровневых политических системах на примере исследований США и Китая.

### **Диффузия политики как объект исследований в политической науке**

Наиболее распространенное определение феномена социальной диффузии было предложено Эвереттом Роджерсом, определившим его как «процесс, посредством которого инновация передается по определенным каналам с течением времени между членами социальной системы» [Rogers, 1983, p. 5]. Ключевым элементом модели диффузии является инновация. В контексте политической науки «политическая инновация» – это любая политическая программа, являющаяся новой для адаптирующих ее юрисдикций [Walker, 1969, p. 881]. Таким образом, диффузия политики – это концептуальная модель, описывающая «политический выбор одного правительства, на который влияет выбор других правительств» [Shipan, 2012, p. 1].

Проблему неоднородности в распространении политических инноваций первыми заметили ученые, занимавшиеся исследованиями американского регионализма. Эти исследования подчеркивали влияние региональной кластеризации и географических эффектов «перелива знаний» в процессе диффузии политики между американскими штатами [Walker, 1969; Foster, 1978]. Другими детерминантами диффузии рассматривались социальные связи: чем сильнее формальные и неформальные связи между участниками разработки политики в различных юрисдикциях, тем вероятнее распространение инноваций между этими штатами [Gray, 1973].

Сильным методологическим ограничением первого поколения исследований диффузии политики долгое время являлась невозможность содержательного анализа взаимодействия между эндогенными характеристиками юрисдикций и экзогенным влиянием на них опыта адаптации политических программ в других юрисдикциях [Berry, Berry, 1990]. Развитие количественных методов, включая анализ времени наступления событий (*Event History Analysis*) и пространственно-сетевые модели, помогло переосмыслить роль



географических детерминант в объяснении диффузии политики с учетом их иерархической структуры и пространственной взаимозависимости [Boushey, 2010; Mitchell, 2017]. Наряду с «географическим соседством» все большее внимание исследователи начали уделять «идеологическому соседству» [Mallinson, 2021].

Другая традиция изучения процесса распространения политических инноваций смещает акцент со структуроцентричного подхода американских регионалистов на агентные характеристики. В фокусе данного подхода – феномен политического переноса (*policy transfer*), конвергенции политических курсов, идей и норм [Bennett, 1991] и акторы, содействующие этим процессам. Концепция политического переноса, близкая по смыслу диффузии политики, делает упор на осознанную передачу знаний о политике, а также на механизмах и институтах, способствующих переносу знаний [Dolowitz, Marsh, 1996, p. 344]. Перенос может быть как принудительным – под давлением предписаний международных организаций [Mosley, Harrigan, Toye, 1995], доминирующих идей и норм [Simmons, Dobbin, Garrett, 2006], так и добровольным, когда правительства целенаправленно заимствуют чужой опыт, извлекая уроки (*lesson-drawing*) о предыдущих успехах и неудачах в адаптации политических программ [Rose, 1991; May, 1992]. В этом заключается еще одно концептуальное различие между исследовательскими традициями – сторонники последнего подхода чаще не относят случаи принудительного принятия юрисдикциями политических инноваций к примерам диффузии политики [Dobbin, Simmons, Garrett, 2007, p. 454].

Несмотря на некоторые методологические и семантические различия описанных подходов, в современной литературе выделяются четыре основных механизма распространения политики: принуждение (*coercion*), эмуляция (*emulation*), конкуренция (*competition*) и обучение (*learning*) [Bennett, Howlett, 1992; Shipan, Volden, 2008]. Ниже мы кратко рассмотрим каждый из перечисленных механизмов.

Механизм принуждения описывает случаи принятия новых норм и программ под давлением вышестоящих юрисдикций. Фрэнк Доббин выделяет три характеристики принуждения: обусловленность (*conditionality*), политическое лидерство и доминирующие идеи [Dobbin, Simmons, Garrett, 2007, p. 455–457]. Обусловленность позволяет различать прямое принуждение (в рамках административной подчиненности) от опосредованного принуждения, при котором юрисдикция формально независима, но вынуждена адаптировать политику под внешним давлением.

Принуждение может быть инструментальным (федеральные грантовые программы или обязательства перед международными организациями [Derthick, 1970; Mosley, Harrigan, Toye, 1995]) или нормативным – основанным на с доминирующих в социуме идеях (например, описанная Питером Холлом и Ноамом Лупу история распространения кейнсианства как управленческой парадигмы в отдельных государствах [Hall, Lupu, 1989]). Некоторые авторы склонны связывать нормативное принуждение с механизмом эмуляции [Füglister, 2012], что подчеркивает сложность и взаимосвязанность механизмов диффузии. Хотя принуждение по своей природе носит вертикальный характер, его эффекты могут варьироваться в зависимости от уровня и канала распространения – данный вопрос будет рассмотрен в третьей части.

Механизм конкуренции связан с соревнованием между правительствами за разработку эффективной экономической и социальной политики. Конкуренция возможна как между государствами [Cai, Treisman, 2005], так и между субнациональными юрисдикциями внутри отдельной децентрализованной системы [Montinola, Qian, Weingast, 1995]. Обычно конкуренция представляет собой горизонтальную диффузию между равноуровневыми юрисдикциями. Этот механизм связан с моделью «гонки на дно» (*race to the bottom*) – ситуации, при которой конкурирующие юрисдикции снижают стандарты регулирования и налогообложения для привлечения инвестиций и бизнеса из других юрисдикций.

Эмуляция (копирование) политики долгое время рассматривалась основным механизмом диффузии политики. Например, Джек Уолкер рассматривал ее как способ заимствования апробированных решений для снижения рисков и затрат на разработку новой политической программы [Walker, 1969, p. 889]. В более поздних исследованиях копирование трактуется скорее как элемент «символической имитации» – приписывания себе статуса и авторитета юрисдикции, чья программа копируется [Meseguer, 2005, p. 73]. При этом модель отбора лучших практик Уолкера скорее относится к механизму обучения. Оба механизма могут проявляться как в горизонтальной, так и вертикальной диффузии в многоуровневых юрисдикциях.

Таблица 1

### Основные тематики и направления исследований диффузии политики

| Механизм диффузии | Направление диффузии                   | Инструменты диффузии                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Ключевые исследования                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Конкуренция       | Горизонтальная диффузия                | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Конкуренция за снижение стандартов</li> <li>○ Политика стимулирования конкуренции</li> <li>○ Налоговые и социальные льготы</li> </ul>                                                                                                                                              | [Montinola et al., 1995; Volden, 2002; Cai, Treisman, 2005; Wasserfallen, 2014; Gilardi, Wasserfallen, 2016; Zhu, Zhao, 2018; Guo, Ba, 2020]                                                                                                                    |
| Эмуляция          | Горизонтальная и вертикальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Копирование лучших практик</li> <li>○ Символическая имитация и стереотипизация</li> </ul>                                                                                                                                                                                          | [Walker, 1969; Berry, Berry, 1990; Mooney, Lee, 1995; Sugiyama, 2007; Shipan, Volden, 2008; Graham et al., 2013; Boushey, 2016; Septio et al., 2019; Pereira, 2022]                                                                                             |
| Обучение          | Горизонтальная и вертикальная диффузия | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Пилотные программы и политические эксперименты</li> <li>○ Экспертные сообщества и политические сети</li> <li>○ Группы интересов и политические предприниматели</li> <li>○ Обмен опытом</li> <li>○ Адаптация лучших практик;</li> <li>○ Обучение на политических ошибках</li> </ul> | [Gray, 1973; Menzel, Feller, 1977; Lupu, Hall, 1989; May, 1992; Mintrom, 1997; Dolowitz, 1998; Jones, 2001; Balla, 2001; Weyland, 2005; Shipan, Volden, 2006; Douglas et al., 2015; Dolowitz et al., 2019; Mallinson, 2021; Beatty, 2020; Shipan, Volden, 2021] |
| Принуждение       | Вертикальная диффузия                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Федеральные программы, законы и гранты</li> <li>○ Доминирующие идеи, практики и групповое давление</li> <li>○ Международная помощь и требования соответствия</li> </ul>                                                                                                            | [Derthick, 1970; Welch, Thompson, 1980; Mosley et al., 1995; True, Mintrom, 2001; Allen et al., 2004; Daley, Garand, 2005; Simmons et al., 2006; Karch, 2010; McCann et al., 2015; Kern et al., 2023; Garlick, 2023; Li, Wang, 2024]                            |

Источник: составлено автором.

## **Основные элементы диффузии политики: акторы и структурно-институциональные характеристики**

Модель диффузии политики носит дуалистичный характер, объединяя в себе пространственно-географические и социальные характеристики. В ее основе лежат несколько основных элементов: агенты (акторы) – субъекты, участвующие в распространении политических инноваций, и объекты – инструменты, включая стимулы, ресурсы акторов и каналы распространения инноваций. Однако диффузия не является изолированным процессом: на нее влияют как эндогенные характеристики юрисдикций, адаптирующих политику, так и внешние характеристики политического пространства [Berry, Berry, 2007, p. 232]. В данном разделе рассматриваются основные элементы диффузии и их роль в распространении политики внутри многоуровневых политических систем и между ними.

### *Основные участники процесса диффузии политики*

Актеры играют ключевую роль в процессе диффузии политики: именно их стремление найти внешние решения управленческих задач часто инициирует процесс распространения инноваций. Тем не менее, как было отмечено ранее, в разных исследовательских традициях степень их влияния оценивается по-разному. Так, американские регионалисты отмечают приоритет структурных характеристик юрисдикций, в то время как представители другого подхода акцентируют внимание на акторах как субъектах диффузии и их убеждениях и мотивах. Например, Дэвид Доловитц и Дэвид Марш предлагают пять основных вопросов, ответы на которые помогут исследователям точнее понять природу политического трансфера, и все они в той или иной степени обращаются к анализу акторов и контексту их действий [Dolowitz, Marsh, 2000].

К традиционным агентам диффузии относятся органы власти и непосредственно сами политики и бюрократы. Однако с самого начала отмечалось, что пространство политических инноваций формируется не только традиционными, но и многочисленными нетрадиционными акторами. Последние могут действовать индивидуально (например, политические предприниматели) или объединяться в группы с другими акторами для усиления своих позиций [Mintrom, 1997; True, Mintrom, 2001; Balla, 2001]. К их числу относятся объединения ученых и экспертов [Сунгуров, 2015],

политические сети и политические сообщества в отдельных регионах и государствах [Garrett, Jansa, 2015], а также транснациональные сети, содействующие распространению инноваций на всех административно-территориальных уровнях от локального до наднационального [Stone, 2004; Wallner, 2014].

Акторы могут рассматриваться как рациональные участники политического процесса, выбирающие наилучшие политические альтернативы [Walker, 1969], а также как акторы с ограниченной рациональностью, принимающие решения исходя из идеологических предпочтений, когнитивных искажений и наиболее доступных политических альтернатив [Weyland, 2004], и даже как политические оппортунисты, выбирающие неудачные политические программы по причине дешевизны и легкости их имплементации [Shipan, Volden, 2021].

Наиболее значительное влияние нетрадиционные акторы оказывают на распространение отдельных политических программ, составляющих «глобальную повестку» – экологические инициативы и программы устойчивого развития, программы гендерного равенства и социальной инклюзии [Bush, 2011]. Другим частым сюжетом исследований диффузии политики выступают урбанистические инициативы городов и практики их переноса на локальный уровень внутри страны и за ее пределами [Семенов, Минаева, 2020; Beatty, 2020; Kern, Eckersley, Haupt, 2023].

Таким образом, понимание характеристик акторов, контекста их действий и мотивов значительно влияет на наше понимание природы распространения политики. Увеличение числа нетрадиционных акторов в последние десятилетия заметно повлияло на скорость распространения политических инноваций между иерархическими административными структурами как внутри отдельных стран, так и на наднациональном уровне, заметно расширив географию распространения политики.

### *Роль структурных и институциональных характеристик юрисдикций в процессе распространения политических инноваций*

Как было отмечено ранее, диффузия политики неразрывно связана с пространственными и институциональными характеристиками юрисдикций. Они влияют на то, каким образом и почему начинается процесс поиска внешнего опыта, как отбираются, адаптируются и имплементируются политические альтернативы.

В данной работе под *структурными характеристиками* понимаются особенности юрисдикции, повышающие ее восприимчивость к политическим инновациям, а под *институциональными характеристиками* – формальные и неформальные нормы, регулирующие принятие политических решений в отдельных юрисдикциях. Анализ этих факторов позволяет нам понять, как они формируют действия акторов и упорядочивают инструменты диффузии политики, включая стимулы и ресурсы.

Фрэнсис Стокс Берри и Уильям Берри разделяют детерминанты диффузии на две группы: внутренние (политические, экономические и социальные характеристики юрисдикций) и внешние (диффузионные), отражающие управленческую взаимозависимость (*intergovernmental connectivity*) – подражание политике других юрисдикций [Berry, Berry, 2007, p. 224]. Управленческая взаимозависимость, таким образом, объясняет, почему появление политической программы в одной юрисдикции связано с ее существованием в другой юрисдикции.

Ранние исследования подчеркивали первостепенность пространственно-географических характеристик в адаптации политических программ из соседних юрисдикций. Так, Дэниэл Элазар [Elazar, 1972] утверждал, что принятие программы в близлежащем штате повышает мотивацию к его принятию в соседних штатах. Менее развитые юрисдикции чаще копируют политические программы [Walker, 1969; Shipan, 2008], тогда как более состоятельные юрисдикции реже копируют, имеют больше ресурсов для обучения политике [Shipan, 2012] и иницируют собственные политические программы [Mooney, 2001].

Традиционное понимание структуры пространства через географические характеристики – кластеризацию и расстояние – переосмысливается в современных исследованиях с нескольких позиций. С одной стороны, отмечается, что ранее исследования фокусировались на одномерной пространственной плоскости, упуская из вида иерархические особенности структуры юрисдикций и динамику диффузионных паттернов во времени [Mitchell, 2017]. С другой стороны, пространство определяется как абстрактная материя с набором социальных и культурных характеристик, конструируемых акторами. В условиях усложнения социальных структур, усиления влияния глобальных трендов и вовлечения нетрадиционных участников политического процесса важным становится идеологическая [Mallinson, 2021] и психологическая близость [Rose, 1991].

Кроме того, Берри и Берри [Berry, Berry, 1990] подчеркивают значимость внутренних характеристик юрисдикций, которые, хотя и не связаны напрямую с механизмами диффузии, существенно влияют на нее. К таким детерминантам относится, например, выборность должностных лиц и близость выборов: ожидается, что выборные лица будут более отзывчивы к настроению избирателей и вероятнее адаптируют программу, поддерживаемую электоратом [Walker, 1969; Gilardi, 2010]. Размер правительственного аппарата может прямо коррелировать с его готовностью адаптировать новые политические программы [Walker, 1969], однако важным является управленческий потенциал юрисдикции (*state capacity*) [Shipan, 2012, p. 5]. Важны и личные характеристики акторов: уровень образования политиков и бюрократов [Berry, Berry, 2007, p. 234], их идеологические предпочтения [Gilardi, 2010] и партийная принадлежность [Pereira, 2022]. Влияние оказывает и политический контекст: в федерациях сопротивление новым программам может усиливаться, если на субнациональном уровне доминируют партии, находящиеся в оппозиции к федеральному правительству [Bulman-Pozen, 2014].

### **Практические эффекты вертикальной диффузии политики в многоуровневых политических системах**

В своем исследовании политических заимствований между США и Великобританией Дэвид Доловитц [Dolowitz, 1998] выделил около 30 возможных путей переноса политики, основываясь на пяти административно-территориальных уровнях: международном, национальном, региональном (географические регионы внутри страны), субнациональном (уровень штатов) и локальном. Политика может распространяться как горизонтально – между юрисдикциями одного уровня, так вертикально: сверху вниз – нисходящая диффузия (*top-down diffusion*), и снизу вверх – восходящая диффузия (*bottom-up diffusion*). Несмотря на то что многие исследователи долгое время подчеркивали важность изучения взаимодействия между разными административно-территориальными уровнями, вертикальная диффузия долгое время оставалась на периферии тематических исследований.

Первые исследования вертикальной диффузии были сосредоточены на распространении федеральных программ на уровне американских штатов. Доминирующей моделью выступал механизм

принуждения [Berry, Berry, 2007, p. 231]. Современное состояние исследовательского поля вертикальной диффузии значительно расширилось: помимо нисходящей диффузии, внимание стало уделяться распространению политики между штатами и городами [Mintrom, 1997; Shipan, Volden, 2006], федеральным центром и штатами [Karch, 2007], национальным и субнациональным уровнями нескольких государств [Beatty, 2020], а в некоторых случаях даже между локальными и национальными уровнями, минуя промежуточный субнациональный уровень [Fay et al., 2022].

Далее мы подробнее остановимся на обзоре исследований, посвященных случаям восходящей и нисходящей вертикальной диффузии в двух политических системах – США и Китая.

*США: от «лабораторий демократии»  
к «политическим лабораториям»*

Одним из первых, кто обратил внимание на феномен вертикальной восходящей диффузии, стал Майкл Минтром [Mintrom, 1997]. Он выделяет политических предпринимателей в качестве ключевых агентов инноваций на уровне штатов – наиболее активных участников, продвигающих адаптацию политических нововведений. В своем исследовании он обращается к успешным примерам реформирования школьной системы на уровне округов, которые в дальнейшем могли быть адаптированы на уровне штатов. Возможность адаптации зависела не столько от успешности локального опыта, сколько от общественной поддержки и включенности политических предпринимателей в местные профессиональные и политические сети.

Американская система образования достаточно часто становится объектом исследований диффузии политики. Это связано, во-первых, с институциональным разнообразием: в стране существуют государственные, а также частные – как коммерческие, так и некоммерческие – колледжи и университеты. При этом значительная доля образовательных учреждений приходится на частный сектор. Подобная структура формирует высококонкурентную среду, в которой поиск эффективных управленческих решений становится ключевой задачей для университетских управленцев. При этом все образовательные учреждения, независимо от формы собственности и основного источника финансирования, обязаны соблюдать законодательство штатов и федеральные стандарты.



Так, Дэниэл Фэй с соавторами [Fay et al., 2022] рассматривают, как американские вузы адаптируют программы социальной поддержки студентов-ветеранов и выстраивают процесс взаимодействия с чиновниками на федеральном и субнациональном уровнях. Как отмечают исследователи, чаще всего университеты заимствуют программы из более схожих по параметрам учебных заведений, что соответствует логике модели горизонтальной диффузии с доминированием механизмов эмуляции и обучения. В отдельных случаях стремление приблизиться к более авторитетным вузам приводило к заимствованию прочих инклюзивных практик даже вне рамок формальных требований. В то же время ведущие университеты действуют несколько иначе, взаимодействуя напрямую с федеральными чиновниками в вопросах разработки и адаптации программ социальной поддержки студентов-ветеранов, минуя другие университеты и профильные структуры уровня штатов. Предложенная авторами модель диагональной диффузии дает более детализированное представление о том, как согласуется и распространяется политика между государственными и негосударственными структурами с учетом иерархической системы контроля и подотчетности.

Анализируя процесс восходящей диффузии на примере анти табачной политики в американских муниципалитетах и штатах, Чарльз Шипан и Крейг Волден [Shipan, Volden, 2006] приходят во многом к схожим выводам: роль давления вышестоящих юрисдикций в меньшей степени объясняет процесс распространения политических программ между локальными юрисдикциями и их дальнейшее распространение на уровень штатов. Чаще разработка и принятие муниципальных антитабачных программ происходила под влиянием отдельных политических предпринимателей и групп давления, способных актуализировать проблему и инициировать закон на уровне отдельного муниципалитета. Однако их влияние редко распространялось за пределы собственной юрисдикции и не оказывало значимого воздействия на соседние муниципалитеты и штаты. Появление антитабачного законодательства в других юрисдикциях объясняется скорее эффектом «снежного кома»: по мере того как большинство юрисдикций принимают аналогичные меры, усиливается внешнее опосредованное давление на тех, кто еще не принял подобную программу.

Приведенные примеры показывают, как субнациональные и локальные уровни в децентрализованной системе США выступают в роли своеобразных «лабораторий демократии». Однако приме-

нима ли подобная логика ко всем сферам политики? И какую роль играет давление со стороны федерального центра на распространение инноваций? Чтобы ответить на данные вопросы, далее мы обратимся к случаям диффузии в наукоемких и финансово затратных областях политики, где участие центра особенно заметно.

Дороти Дейли и Джеймс Гаранд [Daley, Garand, 2005] анализируют региональные программы рекультивации биологически опасных отходов, сосредоточив внимание на степени их проработанности, а также на соответствии федеральным стандартам и наличию норм, принятых также в соседних штатах. Исследователи подтверждают, что даже в более затратных отраслях политики для американской системы характерно слабое влияние федерального центра на политику штатов. Более проработанные программы рекультивации чаще встречаются в штатах с большим числом полигонов с биологически опасными отходами, высоким уровнем экономического развития и соседями, реализующими схожие строгие нормы. При этом влияние НПО и профессиональных сообществ на распространение подобных программ оказалось несущественным.

Анализируя влияние федерального правительства на регулирование эмбриональных исследований в штатах, Эндрю Карч [Karch, 2010] предложил обращать внимание на «мягкие» инструменты давления федерального центра – формирование и поддержание повестки дня. Исследование показало, что фактор соседства практически не влиял на появление регионального законодательства, тогда как повестка, задаваемая центром, стимулировала рост инициатив по ужесточению или либерализации существующих законов. Различия объясняются внутренними характеристиками: штаты с большей долей католического населения чаще ужесточали нормы, а штаты с развитой исследовательской инфраструктурой реже вводили новые ограничения.

Таким образом, в условиях децентрализованной американской системы формирование повестки дня становится важным механизмом мягкого принуждения со стороны федерального центра. Развивая данную идею, Алекс Гарлик [Garlick, 2022] анализирует, как повестка дня, формулируемая на уровне отдельных штатов, влияет на восходящую диффузию – вертикальное распространение инициатив снизу вверх. Он обращает внимание на феномен «сигнальных» законопроектов, цель которых – обозначить региональные проблемы на федеральном уровне, а не добиться непосредственной имплементации инициатив. При этом наиболее отзывчивым к таким законопроектам являются республиканские

конгрессмены. Автор объясняет это совокупностью двух факторов – идеологической предрасположенности политиков и более развитой сети партийных лоббистских групп [Garlick, 2022].

Несмотря на это Гарлик приходит к выводу, что восходящая диффузия в американской системе работает слабо. Вместо привычной метафоры штатов как «лабораторий демократии» он предлагает альтернативную модель – «политические лаборатории», фокусирующиеся скорее на выявлении низовых сигналов для поддержания связи с электоратом, но не для поиска и адаптации на федеральном уровне лучших низовых программ и практик.

*Китай: управляемый регионализм  
и пространство для авторитарных экспериментов*

Политическая система Китая противоположна американской федеративной системе, обладая жесткой централизованной структурой однопартийного управления и контроля. Однако исследования отмечают парадоксальность китайской модели государственного управления: несмотря на централизованный контроль системы партийными органами, на региональном уровне допускается и поощряется экспериментальная разработка и внедрение политических программ.

Габриелла Монтинола [Montinola et al., 1995] отмечает, что правительства китайских провинций выстраивают экономическую политику вокруг необходимости конкурировать как на мировом рынке, так и внутри страны. Некоторые исследователи характеризуют китайскую систему как де-факто «авторитарный федерализм» с централизованным политическим контролем и децентрализованной социально-экономической политикой в провинциях [Rochlitz, Libman, 2019]. Таким образом, нам кажется интересным рассмотреть, как возникают и распространяются политические инновации в условиях централизованного политического контроля с поощряемой конкуренцией политических программ на уровне китайских провинций.

Характеризуя современную китайскую политическую систему, Юланг Чжан и Сюфэн Чжу отмечают, что политические эксперименты для Китая, как и в других развивающихся странах, являются важным инструментом улучшения существующей системы. В отдельных отраслях политики провинциальные правительства обладают автономией, сопоставимой с децентрализованными

системами [Zhang, Zhu, 2020, p. 1–2]. Анализируя внедрение программ административного лицензирования и развития центров регистрации бизнеса, авторы демонстрируют, как работают механизмы диффузии политики в неконкурентных политических системах и обосновывают применимость данной концепции к западным политиям.

Распространение реформ происходило как горизонтально (между провинциями), так и вертикально (от центра к провинции). При горизонтальной диффузии ключевым фактором является структурное сходство между провинциями, в меньшей степени работает принцип соседства. При этом провинции чаще копируют практики у более развитых регионов либо адаптируют их под свои условия. Более развитые провинции реже копируют программы, что косвенно говорит о конкуренции внутри страны. В отличие от США, для Китая важна нисходящая вертикальная диффузия – поддержка центральной властью отдельных инициатив на местах, тогда как восходящая диффузия менее значима в получившейся модели [Zhang, Zhu, 2020].

Исследование распространения программы «Системы речных начальников» в китайских провинциях подтверждает выводы предыдущей работы. Дэвид Доловитц и Е Сюн [Dolowitz, Xiong, 2024] отмечают, что внедрение системы управления речными водами, впервые появившейся в городе Уси (*Wuxi*) провинции Цзянсу (*Jiangsu*), в соседних муниципалитетах демонстрирует черты горизонтальной диффузии, типичные для конкурентных политических систем [Dolowitz, Xiong, 2024, p. 151]. Копирование программы другими провинциями подчеркивает, что механизмы эмуляции и обучения возможны и в централизованных системах, если в отдельных отраслях политики сохраняется управленческая автономия на низовом уровне. Описанный случай распространения рекомендациями центрального правительства Китая по масштабированию данной программы, хоть и не может быть методологически идентифицирован как пример нисходящей диффузии, но показывает особенность китайской модели диффузии политики – поддержка центральной властью лучших региональных инициатив.

Исследование Сюйфэн Чжу и Хуэй Чжао, посвященное внедрению налоговых льгот на корпоративные пенсионные программы в китайских провинциях, служит хорошим примером распространения экспериментальных инициатив [Zhu, Zhao, 2018]. Китайским провинциям была дана существенная автономия в определении конкретных параметров реформы при существовании

общих рамок программы, заданных центром. Это сочетание централизованного предписания и отсутствия единого шаблона усилило эффект конкуренции между провинциями при разработке и реализации программ. Кроме того, фактор «соседства» оказывал влияние на увеличение размера льгот, что отражает модель «гонки на дно» – типичной для механизма конкуренции.

Как показывают рассмотренные исследования, участие центрального правительства – прямое или косвенное – играет ключевую роль в распространении инноваций в Китае. В демократических системах федеральные политики нередко опираются на низовые инициативы для лучшего понимания настроений электората. В случае Китая, усиление поддержки отдельных инициатив центром приводит к снижению горизонтального давления между регионами: провинциальные чиновники становятся менее отзывчивыми к принимаемым решениям в соседних провинциях при схожем наборе решаемых задач [Guo, Ba, 2020].

Другим интересным сюжетом исследований диффузии политики в Китае является анализ карьерных траекторий чиновников и их связь с распространением инноваций между юрисдикциями. Подобная идея не является новой, однако ее изучение в западных системах затруднительно из-за более умеренной мобильности чиновников и избираемых политиков. В Китае же назначения чиновников в другие регионы способствуют формированию сетей распространения инноваций как горизонтально, так и вертикально [Liu, Yi, 2022]. В этом случае кадровая политика становится еще одним способом опосредованного влияния центра на распространение политических инноваций на местах.

### **Заключение**

Представленный обзор охватывает лишь часть обширного и развивающегося поля исследований диффузии политики, отражающего сложность социальных процессов. С момента публикации первого исследования диффузии политики – работы Дж. Уолкера «Диффузия инноваций в американских штатах» – прошло более полувека, и сегодня в исследованиях диффузии политики выделяется по меньшей мере три методологических поколения. Усложнение социальных структур, децентрализация и регионализация политических систем, а также рост числа новых акторов политики требуют переосмысления механизмов формирования и распро-

странения политических идей и инноваций как за пределами равноуровневых юрисдикций в частности, так и за пределами западных политических систем в целом.

Сложно не заметить, что в представленном обзоре присутствует лишь небольшое количество исследований, посвященных диффузии политики и политическому трансферу в России. Сделано это совершенно не намеренно: структурированных политологических исследований того, как взаимосвязано распространяются политические инновации в России, действительно мало. Это можно отчасти объяснить отсутствием управленческой автономии, необходимой для формулирования политической проблемы и поиска альтернатив извне. Однако опыт Китая показывает, что подобные объяснения нередко упрощают и искажают изучаемое социальное поле. Инновации распространяются и в незападных системах, однако контекст и логика работы механизмов диффузии действительно может отличаться от уже имеющихся у нас представлений. Преодоление подобных теоретических и методологических ограничений и расширение исследовательского фокуса представляются наиболее перспективным направлением развития изучения диффузии политики.

**E.S. Semushkina\***

**Policy diffusion in multi-level political systems:  
How political innovations spread across hierarchical jurisdictions**

*Abstract.* This article is a systematic analytical review of studies analyzing the patterns of policy innovation diffusion in multilevel political systems and the main mechanisms of policy diffusion between hierarchical jurisdictions. Particular attention is paid to the changing effects of policy innovation diffusion in the context of the transformation of the contemporary field of political science and the shift of researchers' attention to multilevel governance systems involving non-traditional actors. The paper provides an overview of two main approaches to the theoretical conceptualization of the process of policy diffusion – policy diffusion and policy transfer. The first part of the study examines the evolution of these theoretical models and the main mechanisms of diffusion that correspond to them. The second part of the study identifies the key determinants of policy diffusion – structural, institutional and agency characteristics, and describes the main causal mechanisms of these determinants. Special attention is paid to the phenomenon of vertical diffusion of policy innovations. The final part of the article is devoted to the comparison of policy

---

\* **Semushkina Ekaterina**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: [katerina.semushkina@gmail.com](mailto:katerina.semushkina@gmail.com)

diffusion models in Western and non-Western political contexts on the example of a comparative analysis of the policy diffusion in multilevel political systems of China and the United States.

**Keywords:** policy diffusion; policy transfer; policy innovations; horizontal diffusion; vertical diffusion; top-down diffusion; bottom-up diffusion; multilevel governance; federalism; decentralization.

**For citation:** Semushkina E.S. Policy diffusion in multi-level political systems: How political innovations spread across hierarchical jurisdictions. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 62–83. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.03>

## References

- Allen M.D., Pettus C., Haider-Markel D.P. Making the national local: Specifying the conditions for national government influence on state policymaking. *State politics & policy quarterly*. 2004, Vol. 4, N 3, P. 318–344. DOI: <https://doi.org/10.1177/153244000400400304>
- Balla S. Interstate professional associations and the diffusion of policy innovations. *American politics research*. 2001, Vol. 29, N 3, P. 221–245. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X01293001>
- Beatty A.L. *Cross-National policy diffusion in states and provinces*. Doctor's degree dissertation. Ann Arbor, 2020, 265 p.
- Bennett C. What is policy convergence and what causes it? *British journal of political science*. 1991, Vol. 21, N 2, P. 215–233. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006116>
- Bennett C., Howlett M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*. 1992, Vol. 25, N 3, P. 275–294. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Berry F., Berry W. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*. 1990, Vol. 84, N 2, P. 395–415. DOI: <https://doi.org/10.2307/1963526>
- Berry F., Berry W. Innovation and diffusion models in policy research. In: Weible C., Sabatier P. (eds). *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 2007, P. 253–297. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Boushey G. Targeted for diffusion? How the use and acceptance of stereotypes shape the diffusion of criminal justice policy innovations in the American states. *American political science review*. 2016, Vol. 110, N 1, P. 198–214. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055415000523>
- Boushey G. *Policy diffusion dynamics in America*. Cambridge: Cambridge university press, 2010, 238 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778834>
- Bulman-Pozen J. Partisan federalism. *Harvard law review*. 2014, Vol. 127, N 4, P. 1077–1146. DOI: <https://www.jstor.org/stable/23741419>
- Bush S. International politics and the spread of quotas for women in legislatures. *International organization*. 2011, Vol. 65, N 1, P. 103–137. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818310000287>
- Cai H., Treisman D. Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy. *American economic review*. 2005, Vol. 95, N 3, P. 817–830. DOI: <https://doi.org/10.1257/0002828054201314>

- Daley D., Garand J. Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989–1998. *American politics research*. 2005, Vol. 33, N 5, P. 615–644. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X04273416>
- Derthick M. *The influence of federal grants: public assistance in Massachusetts*. Cambridge: Harvard university press, 1970, 285 p.
- Dobbin F., Simmons B., Garrett G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual review of sociology*. 2007, Vol. 33, P. 449–472. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dolowitz D. *Learning from America: policy transfer and the development of the British welfare state*. Liverpool: Liverpool University Press, 1998, 212 p.
- Dolowitz D., Marsh D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*. 2000, Vol. 13, N 1, P. 5–23. DOI: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dolowitz D., Marsh D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*. 1996, Vol. 44, N 2, P. 343–357. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz D., Plugaru R., Saurugger S. The Process of transfer: The micro-influences of power, time and learning. *Public policy and administration*. 2019, Vol. 35, N 4, P. 445–464. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076718822714>
- Dolowitz D., Xiong Y. Policy transfer and the movement of Chinese river chief system. *Asian journal of political science*. 2024, Vol. 32, N 2, P. 138–156. DOI: <https://doi.org/10.1080/02185377.2024.2363186>
- Douglas J., Raudla R., Hartley R. Shifting constellations of actors and their influence on policy diffusion: a study of the diffusion of drug courts. *Policy studies journal*. 2015, Vol. 43, N 4, P. 484–511. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12113>
- Elazar D. *American federalism: A view from the states*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 1972, 256 p.
- Fay D., Kinch A., Berry F. Explaining interstate military friendly policy diffusion across U.S. universities: uncovering vertical-diagonal diffusion. *Public management review*. 2022, Vol. 24, N 12, P. 2053–2078. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1960735>
- Foster J. Regionalism and innovation in the American states. *The journal of politics*. 1978, Vol. 40, N 1, P. 179–187. DOI: <https://doi.org/10.2307/2129981>
- Füglister K. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. *European journal of political research*. 2012, Vol. 51, N 3, P. 316–349. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02000.x>
- Garrett K., Jansa J. Interest group influence in policy diffusion networks. *State politics & policy quarterly*. 2015, Vol. 15, N 3, P. 387–417. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532440015592776>
- Garlick A. Laboratories of politics: there is bottom-up diffusion of policy attention in the American federal system. *Political research quarterly*. 2023, Vol. 76, N 1, P. 29–43. DOI: <https://doi.org/10.1177/10659129211068059>
- Gilardi F. Who learns from what in policy diffusion processes? *American journal of political science*. 2010, Vol. 54, N 3, P. 650–666. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>



- Gilardi F., Wasserfallen F. How socialization attenuates tax competition. *British journal of political science*. 2016, N 46 (1), P. 45–65. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123414000246>
- Guo L., Ba Y. Adopt or not and innovation variation: a dynamic comparison study of policy innovation and diffusion mechanisms. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2020, Vol. 22, N 4, P. 298–319. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1603603>
- Gray V. Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review*. 1973, Vol. 67, N 4, P. 1174–1185. DOI: <https://doi.org/10.2307/1956539>
- Hall P.A., Lupu N. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton university press, 1989, 416 p.
- Jones B.D. *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. Chicago: University of Chicago press, 2001, 248 p.
- Karch A. *Democratic laboratories: Policy diffusion among the American states*. Ann Arbor: University of Michigan press, 2007, 288 p. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.206839>
- Karch A. Vertical diffusion and the policy-making process: the politics of embryonic stem cell research. *Political research quarterly*. 2010, Vol. 65, N 1, P. 48–61. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912910385252>
- Kern K., Eckersley P., Haupt W. Diffusion and upscaling of municipal climate mitigation and adaptation strategies in Germany. *Regional environmental change*. 2023, Vol. 23, N 1, P. 23–28. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10113-022-02020-z>
- Mallinson D. Who are your neighbors? The role of ideology and decline of geographic proximity in the diffusion of policy innovations. *Policy studies journal*. 2021, Vol. 49, N 1, P. 67–88. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12351>
- May P. Policy learning and failure. *Journal of public policy*. 1992, Vol. 12, N 4, P. 331–354. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00005602>
- McCann P., Shipan C., Volden C. Top-down federalism: state policy responses to national government discussions. *Publius: the journal of federalism*. 2015, Vol. 45, N 4, P. 495–525. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjv013>
- Menzel D., Feller I. Leadership and interaction patterns in the diffusion of innovations among the American states. *Western political quarterly*. 1977, Vol. 30, N 4, P. 528–536. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591297703000407>
- Meseguer C. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The annals of the American Academy of political and social science*. 2005, Vol. 598, N 1, P. 67–82. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716204272372>
- Mintrom M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*. 1997, Vol. 41, N 3, P. 738–770. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111674>
- Mitchell J. Does policy diffusion need space? Spatializing the dynamics of policy diffusion. *Policy studies journal*. 2018, Vol. 46, N 2. P. 424–451. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12226>
- Montinola G., Qian Y., Weingast B.R. Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World politics*. 1995, Vol. 48, N 1, P. 50–81. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.1995.0003>
- Mooney C. Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political research quarterly*. 2001, Vol. 54, N 1, P. 103–124. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591290105400106>

- Mooney C., Lee M. Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American journal of political science*. 1995, Vol. 39, N 3, P. 599–627. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111646>
- Mosley P., Harrigan J., Toye J.F. *Aid and power: the World Bank and policy-based lending*. London: Psychology Press, 1995, Vol. 1, 362 p.
- Pereira M. How do public officials learn about policy? A field experiment on policy diffusion. *British journal of political science*. 2022, Vol. 52, N 3, P. 1428–1435. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123420000770>
- Rochlitz M., Libman A. *Federalism in China and Russia: Story of Success and Story of Failure?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, 232 p.
- Rogers E.M. *Diffusion of innovations*. New York: The free press, 1983, 576 p.
- Rose R. What is lesson-drawing? *Journal of public policy*. 1991, Vol. 11, N 1, P. 3–30. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- Semenov A.V., Minaeva E.Y. Policy transfer in urban governance: the case of strategic urban planning in Russia. *Ars Administrandi*. 2020, Vol. 12, N 1, P. 120–136. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-1-120-136> (In Russ.)
- Shipan C., Volden C. Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*. 2006, Vol. 50, N 4, P. 825–843. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00218.x>
- Shipan C., Volden C. The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*. 2008, Vol. 52, N 4, P. 840–857. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>
- Shipan C., Volden C. *Why bad policies spread (and good ones don't)*. Cambridge: Cambridge university press, 2021, 72 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108956123>
- Simmons B., Dobbin F., Garrett G. Introduction: the international diffusion of liberalism. *International organization*. 2006, Vol. 60, N 4, P. 781–810. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818306060267>
- Stone D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*. 2004, Vol. 11, N 3, P. 545–566. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- Sungurov A.Y. *How political innovations emerge: «think tanks» and other mediation institutions*. Moscow: Autonomous non-profit organization «Political encyclopedia publishing house», 2015, 283 p. (In Russ.)
- True J., Mintrom M. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. *International studies quarterly*. 2001, Vol. 45, N 1, P. 27–57.
- Volden C. The politics of competitive federalism: A race to the bottom in welfare benefits? *American journal of political science*. 2002, Vol. 46, N 2, P. 352–363. DOI: <https://doi.org/10.2307/3088381>
- Wasserfallen F. Contextual variation in interdependent policy making: The case of tax competition. *European journal of political research*. 2014, Vol. 53, N 4, P. 822–839. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12058>
- Walker J. The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*. 1969, Vol. 63, N 3, P. 880–899. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954434>
- Dolowitz D. *Learning from America: policy transfer and the development of the British welfare state*. Liverpool: Liverpool University Press, 1998, 212 p.
- Wallner J. *Learning to School: Federalism and Public Schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2014, 432 p.

- Welch S., Thompson K. The impact of federal incentives on state policy innovation. *American journal of political science*. 1980, Vol. 24, N 4, P. 715–729. DOI: <https://doi.org/10.2307/2110955>.
- Weyland K. *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington: Woodrow Wilson Center\* Press, 2005, 320 p.
- Yi H., Liu I. Executive leadership, policy tourism, and policy diffusion among local governments. *Public administration review*. 2022, Vol. 82, N 6, P. 973–1207. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13529>
- Zhang Y., Zhu X. Career cohorts and inter-jurisdictional innovation diffusion: an empirical exploration in China. *International public management journal*. 2020, Vol. 23, N 3, P. 421–441. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1510449>
- Zhu X., Zhao H. Experimentalist governance with interactive central–local relations: making new pension Policies in China. *Policy studies journal*. 2018, Vol. 49, N 1, P. 13–36. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12254>

### Литература на русском языке

- Семенов А.В., Минаева Э.Ю. Заимствования политических курсов в сфере городского управления: анализ стратегического городского планирования в России // *Ars Administrandi*. – 2020. – Т. 12, № 1. – С. 120–136.
- Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. – М.: Автономная некоммерческая организация «Издательство «Политическая энциклопедия», 2015. – 283 с.

---

\* Деятельность организации признана нежелательной на территории Российской Федерации.

## РАКУРСЫ

---

**П.В. ПАНОВ\***

**«УСТУПАТЬ НЕЛЬЗЯ ПОДАВЛЯТЬ»:  
ВЫБОР ГОСУДАРСТВОМ ПОЛИТИКИ  
В УСЛОВИЯХ УГРОЗЫ СЕЦЕССИИ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Когда кросстерриториальная гетерогенность, свойственная современным государствам, приобретает политическое значение, это порождает политико-территориальные конфликты, движения за самоопределение (*self-determination movement – SDM*) и сопровождается потенциальной угрозой сецессии. Государство в условиях угрозы сецессии может игнорировать требования *SDM* либо подавлять его или / и проводить реформы-уступки. Эмпирическое исследование воздействия политики государства и других факторов на угрозу сецессии, проведенное методом логистической регрессии на материале 171 политически значимых *SDM*, которые действовали в 77 странах в период с 1991 по 2020 гг., подтверждает теоретические представления, согласно которым на вероятность сильной угрозы сецессии позитивно влияют ресурсы, имеющиеся у *SDM* для осуществления политической мобилизации: этническая идентичность территории и потерянная государственность, благоприятное географическое положение, доступ к власти на региональном уровне, особенно в условиях, когда регион имеет автономию. Вместе с тем существенный эффект имеет и политика государства. В целом реализация государством реформ-уступок снижает вероятность сильной угрозы сецессии, однако, если они сопровождаются подавлением движения со стороны государства, это дает противоположный эффект: соотношение

---

\* **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

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

© Панов П.В., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.04

шансов в пользу того, что угроза сецессии будет сильной, возрастает в несколько раз.

*Ключевые слова:* политико-территориальная гетерогенность; движения за самоопределение; угроза сецессии; уступки; реформы; подавление.

*Для цитирования:* Панов П.В. «Уступать нельзя подавлять»: выбор государством политики в условиях угрозы сецессии // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 84–106. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.04>

Определенные территориальные границы остаются одним из ключевых атрибутов современных государств как территориальных политий. Однако в рамках этих границ отдельные части государств различаются по социокультурным, историческим, социально-экономическим, географическим характеристикам, и такая территориальная неоднородность может политизироваться, когда возникают политические организации, которые выдвигают политико-территориальные требования и вступают в конфликт с государством.

Политизации территориальной гетерогенности посвящена обширная литература. Похоже, что эта тема неисчерпаема, авторы находят все новые и новые аспекты, операциональные индикаторы, применяют новые техники исследования. Чаще всего работы фокусируются на факторах возникновения политико-территориальных конфликтов [Cederman, Wimmer, Min, 2010], а также их продолжительности [Wucherpfennig et al., 2012], интенсивности, в том числе эскалации [Bartusevičius, Gleditsch, 2019], возобновления уже урегулированных конфликтов [Walter, 2015]. Эти же вопросы ставятся и, условно говоря, в «обратном ключе»: факторы, способствующие прекращению конфликтов, снижению их интенсивности [Cederman, Gleditsch, Wucherpfennig, 2017].

Нельзя не заметить, во-первых, что большинство *large-N* сравнительных исследований акцентируют внимание на «интенсивные», т.е. насильственные / вооруженные конфликты. В значительной мере это объясняется тем, что их намного проще выявить и операционализировать, тем более в распоряжении ученых имеются такие авторитетные базы данных, как, например, *Armed Conflict Dataset (ACD)*<sup>1</sup>. И хотя значимые политико-территориальные конфликты отнюдь не всегда достигают вооруженной стадии (достаточно вспомнить случаи Шотландии или Каталонии), мирные / ненасильственные конфликты включаются в исследования значи-

---

<sup>1</sup> UCDP / PRIO Armed Conflict Dataset. – Режим доступа: <https://ucdp.uu.se/downloads/> (дата посещения: 04.03.2025).

тельно реже [Cunningham, 2014; Chenoweth, Stephan, 2011], поскольку собрать в систематизированном виде информацию по таким конфликтам намного сложнее, а базы данных, включающие мирные конфликты (*Conflict Barometer*, *SDM Dataset*)<sup>1</sup>, не столь совершенны.

Во-вторых, исследователи фокусируются преимущественно на этнополитических конфликтах. В большинстве случаев политико-территориальные конфликты действительно имеют этническую составляющую, однако немало и таких примеров, когда этничность<sup>2</sup> не значима либо отсутствует совсем (Истрия в Хорватии, Гонконг в Китае, Санта-Круз в Боливии и др.). Поэтому достаточно перспективным представляется более широкий подход, где за основу берутся не этнические группы, а движения за самоопределение, в том числе неэтнические [Cunningham, 2014; Sambanis, Germann, Schädel, 2018].

Таким образом, к исследованию политизации территориальной гетерогенности можно приступать как со стороны конфликтов (вычленив среди них политико-территориальные), так и отталкиваясь от политических акторов, выделяя среди них тех, кто выдвигает политико-территориальные требования. Кроме того, проблема политико-территориальной гетерогенности изучается не только через призму конфликтов как таковых, но и под иными углами зрения: степень радикальности политико-территориальных требований [Sambanis, Milanovic, 2014], сила регионалистских / сепаратистских партий и движений [Brancati, 2007] и т.д. Все эти сюжеты, несомненно, взаимосвязаны, но каждый из них имеет собственные нюансы и грани.

В данной работе предлагается еще один вариант проблематизации вопроса о политизации территориальной гетерогенности –

---

<sup>1</sup> Conflict Barometer. Datasets. – Режим доступа: <https://hiik.de/data-and-maps/datasets/?lang=en> (дата обращения: 04.03.2025); SDM Dataset. – Режим доступа: <https://web.sas.upenn.edu/pic-lab/about/>; <https://michagermann.github.io/data/sdm/> (дата посещения: 04.03.2025).

<sup>2</sup> «Этничность» в современных этнополитических исследованиях конвенционально понимается в веберовской традиции как субъективное представление об общем происхождении («common descent», «common origin») независимо от того, на чем основано это представление – на цвете кожи, внешности, языке, религии или иных индикаторах общего происхождения либо их комбинации [Вебер, 2017, с. 72].

через такое явление, как угроза сецессии<sup>1</sup>. Угроза сецессии – это не то же самое, что интенсивность политико-территориального конфликта, поскольку она может быть велика и при относительно низкой его интенсивности. В то же время угроза сецессии не тождественна наличию сецессионизма: с одной стороны, слабые сепаратисты могут не представлять реальной угрозы, с другой – угроза сецессии может возникнуть и в их отсутствие. Точно так же степень угрозы сецессии отнюдь не идентична силе движения за самоопределение, поскольку даже сильное движение может не представлять собой значительной угрозы, если оно не сепаратистское, и наоборот.

Основная задача данного исследования – выявить, как влияет политика государства (в комбинации с другими факторами) на угрозу сецессии. В первой части статьи раскрываются понятия угрозы сецессии и варианты политики государства в условиях угрозы сецессии. Затем представлены эмпирическая база и операциональные индикаторы. В следующей части рассмотрены иные факторы, которые могут влиять на угрозу сецессии. В последнем разделе обсуждаются результаты исследования.

### **Угроза сецессии, движения за самоопределение и политика государства**

В основу данной работы положен тезис, что об угрозе сецессии можно вести речь тогда, когда политизация территориальной гетерогенности приводит к возникновению политически значимого движения за самоопределение (далее *SDM* – *self-determination movement*). Под самоопределением понимается право народов «свободно определять без вмешательства извне свой политический статус»<sup>2</sup>, но в данной работе при выделении *SDM* используются несколько дополнительных критериев. Во-первых, *SDM* – это не просто присутствие в сообществе «настроений» в пользу само-

---

<sup>1</sup> Концепты «регионализм», «автономизм», «сепаратизм», «сецессионизм» соотносятся в литературе по-разному. В данной работе «сепаратизм» и сецессионизм» используются как синонимы.

<sup>2</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года. – Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml) (дата посещения: 04.03.2025).

определения, а наличие политических акторов – организаций, которые выдвигают к государству требования самоопределения и на основе них производят политическую мобилизацию. С точки зрения организационной формы, такими акторами могут быть политические партии, «повстанцы» и «субнациональные органы власти»<sup>1</sup>.

Во-вторых, маргинальные организации, выступающие за «самоопределение», вероятно, можно найти практически везде, поэтому имеет смысл выделить политически значимые *SDM*. Значимыми по определению будут те *SDM*, где актором являются «субнациональные органы власти». Политические партии как акторов *SDM* можно считать значимыми, когда они участвуют в правительстве (единолично или в коалиции) на национальном / субнациональном уровне или их наличие влияет на партийную конкуренцию<sup>2</sup>. Повстанцы идентифицируются как значимые акторы *SDM* в том случае, если государство реагирует на их наличие, вступая с ними в вооруженное противостояние (эмпирический индикатор – высокая интенсивность вооруженного конфликта<sup>3</sup>). Наконец, признаком значимости *SDM* является и такая реакция государства на *SDM*, как проведение политико-институциональных реформ.

В-третьих, поскольку нас интересуют только политико-территориальные конфликты и угроза сепарации, мы рассматриваем лишь те *SDM*, требования которых касаются политического статуса *территории*, где действует *SDM*, исключая движения, чьи требования связаны только с политическим статусом этнической группы (культурно-национальная автономия, официальное признание этнической группы и т.д.). В таком понимании требование самоопределения – отнюдь не обязательно сепарация, возможны и

---

<sup>1</sup> Выделение последнего варианта обусловлено тем, что в некоторых случаях не партии как акторы *SDM* приходят к власти на субнациональном уровне (это соответствует первому варианту), а непартийные субнациональные власти выдвигают требования самоопределения и занимаются политической мобилизацией.

<sup>2</sup> За основу здесь взяты правила отделения «релевантных» политических партий от «иррелевантных», сформулированные в классической работе Джованни Сартори [Sartori, 1976, p. 119–130].

<sup>3</sup> Здесь и далее высокая интенсивность конфликта понимается как насильственный вооруженный конфликт, который приводит к гибели не менее 25 человек в боевых действиях в течение календарного года. Этот критерий, сформулированный в Armed Conflict Dataset, практически конвенционально используется в литературе. Вместе с тем, в данной работе учитывается, что реакция государства на значимых акторов *SDM* может быть не только в форме вооруженного противостояния, но и в виде тагетированного подавления *SDM* (аресты, преследования лидеров и т.п.).



иные варианты: создание в рамках государства отдельной административно-территориальной единицы (АТЕ), расширение территории уже существующей АТЕ или предоставление ей автономии, расширение полномочий органов публичной власти. В некоторых случаях ключевое требование – сохранение статуса-кво, то есть защита уже имеющейся автономии, когда она оказывается под угрозой (Гонконг в Китае, памирские таджики в Горном Бадахшане, Анжуан на Коморах), или реализация формального автономного статуса на практике, что особенно актуально для автономий в авторитарных режимах (Занзибар в Танзании).

Несмотря на то, что требования *SDM* не сводятся к сепессии, наличие политически значимого *SDM*, на наш взгляд, уже представляет собой угрозу сепессии (как минимум потенциальную). Прежде всего это связано с тем, что государства зачастую интерпретируют самоопределение как сепаратизм, даже если у *SDM* нет сепессиионистских устремлений. Движение мадхеси в Непале, например, никогда не заявляло о стремлении к отдельному государству, однако их требование создания отдельного штата расценивается непальскими властями как угроза сепаратизма [Jnawali, 2025]. Такое восприятие особенно характерно для сильно фрагментированных государств, которые опасаются дезинтеграции, тем более грань между сепаратизмом и регионализмом тонкая и вполне проницаемая. Многие исследователи не без оснований рассматривают движения за самоопределение через призму «торга» (*bargaining*) между акторами *SDM* и государством. Как отмечают Э. Дженье и ее коллеги, радикальные требования, в том числе сепессиионистские, нередко выдвигаются как способ добиться от властей умеренных уступок. Однако это не мешает акторам *SDM* при благоприятных условиях снова выдвинуть более жесткие требования [Jenne, Saideman, Lowe, 2007, p. 541].

Кроме того, как и другим общественно-политическим движениям, *SDM* свойственна фракционализация, и в них почти всегда есть группировки, которые выступают с более радикальными, в том числе сепаратистскими требованиями [Cunningham, 2014]. Даже если в данный момент они маргинальны, в определенных обстоятельствах ситуация может измениться, тем более существует немало случаев, когда успех в борьбе за умеренные требования стимулирует выдвигание более радикальных. В Индии, к примеру, многие движения (бодо, гуркхи и др.), получив от государства уступки в виде окружных автономных советов, каждый раз выдвигают новые требования: «Во многих случаях окружные советы были только ступенькой к по-

лучению более высокого политического статуса, такого как союзная территория, а затем и статуса штата» [Bhattacharyya, 2023, p. 113].

Ключевой исследовательский вопрос данной работы – как влияет политика государства в отношении *SDM* на угрозу сепаратизма. Если говорить о политике «в целом», выбор вариантов в условиях угрозы сецессии у государства невелик: 1) согласиться на сецессию, что бывает крайне редко и обычно после того, как исчерпаны иные варианты; 2) игнорировать требования *SDM*; 3) попытаться подавить его; 4) пойти на уступки (компромисс). Две последние опции нередко сочетаются.

Последний вариант (реформы-уступки) представляет собой самые разнообразные «аккомодационные политики». Это и вовлечение различных политических сегментов, в том числе этно-территориальных групп, в осуществление власти на разных уровнях – *power-sharing* (афары в Джибути, курды в Ираке, анжуанцы на Коморах и т.д.), и создание новых субнациональных АТЕ (Нигерия, Индия, Эфиопия и др.), и повышение статуса уже существующих АТЕ (Новая Каледония, Корсика, Шотландия, Уэльс и т.д.), и расширение полномочий в отдельных сферах. В некоторых случаях реформы-уступки имеют универсальный характер, будучи адресованными не отдельному *SDM*, а всем регионам (федерализация в Бельгии, децентрализация в Италии).

Аккомодационные политики привлекают особое внимание исследователей, так как теоретически, начиная с классических работ А. Лейпхарта и Д. Горовица [Лейпхарт, 1997; Horowitz, 1985], предполагается, что они должны позитивно влиять на урегулирование конфликтов, поскольку устраняют основания для недовольства и «обид». Правда, эмпирические исследования конкретных аккомодационных политик показывают, что все не так просто. Г. Браун, к примеру, обнаружил, что в контексте сильной этнической специфики и низкого уровня развития территории автономия скорее усиливает, а не снижает конфликтность [Brown, 2009]. Л.-Э. Цедерман и его коллеги, проанализировав эффекты наделения этнической группы автономией, пришли к выводу, что, хотя это позитивно влияет на предотвращение конфликтов, в условиях уже возникшего конфликта желаемого результата может и не быть, если автономия предоставлена в недостаточном объеме и слишком поздно («*too little, too late*») [Cederman et al., 2015].

Таким образом, эффекты конкретных аккомодационных политик государств зависят от множества факторов, в том числе от требований, которые выдвигают *SDM*, а они весьма разнообразны. В данном

исследовании, и в этом его ограничение, нет амбиции вскрыть эффекты конкретных политик. Реформы-уступки исследуются в совокупности, и задача более скромная – выявить тенденции, связанные с эффектами политических курсов в отношении *SDM* «в целом», в том числе проверить, насколько эмпирически подтверждается теоретическое ожидание, что в условиях угрозы сецессии политика уступок (без учета их содержательного разнообразия) снижает такую угрозу.

### Эмпирическая база и дизайн исследования

Опираясь на критерии, обозначенные выше, из всего разнообразия движений за самоопределение были отобраны 171 политически значимое *SDM*, которые действовали в период с 1991 по 2020 гг. в 77 странах<sup>1</sup>. Политика государства в отношении *SDM* на протяжении 1991–2020 гг. могла меняться, и для оценки эффектов политики взят период после реформы, если таковая была, а если их было несколько – после последней<sup>2</sup>. При этом следует учесть, что по своей направленности реформы надо разделять на уступки и ограничения, и только первые соответствуют аккомодационной политике государства. Но поскольку политика уступок и подавление могут сочетаться, независимая переменная («политика государства») кодируется дихотомически в пяти вариантах: 1) Реформы-уступки (*Concessions*); 2) Только реформы-уступки (*Only concessions*); 3) Подавление (*Suppress*); 4) Только подавление (*Only Suppress*); 5) Сочетание реформ-уступок и подавления (*Concessions AND Suppress*). В таблице 1 представлена частотность разных вариантов политических курсов государства в отношении *SDM*, в том числе реформ-уступок, которые обнаруживаются в 60% наблюдений.

---

<sup>1</sup> Для формирования выборки *SDM* были проанализированы различные датасеты, посвященные политизированным этническим группам, движениям за самоопределение, этнополитическим конфликтам и политике государств по управлению этнополитическими конфликтами. В качестве «базового» был взят (как наиболее полный по охвату) *SDM Dataset*, но из-за хронологической ограниченности (до 2012 г.) он был дополнен несколькими случаями из других датасетов: *Conflict Barometer*, *UCDP / PRIO Armed Conflict Dataset*, *Ethnic Power Relations dataset*, База данных зон распространения сецессионизма [Попов, 2012].

<sup>2</sup> Для исследования отобраны только те реформы, которые связаны с требованиями *SDM* и являются политико-институциональными, то есть предполагают изменение институтов, а не решение конкретных проблем.

Таблица 1

**Варианты политик государства  
в отношении *SDM* и степень угрозы сецессии**

|                                                        |            |             |
|--------------------------------------------------------|------------|-------------|
| <b>Всего</b>                                           | <b>171</b> | <b>100%</b> |
| Реформы-уступки                                        | 102        | 60%         |
| Только реформы-уступки                                 | 61         | 36%         |
| Подавление                                             | 80         | 47%         |
| Только подавление                                      | 20         | 12%         |
| Сочетание реформ-уступок и подавления                  | 41         | 24%         |
| <b>Высокий уровень угрозы сецессии</b>                 | <b>94</b>  | <b>55%</b>  |
| Наличие в <i>SDM</i> политически значимых сепаратистов | 55         | 32%         |
| Высокая степень интенсивности конфликта                | 73         | 43%         |

*Источник:* составлено автором.

Зависимая переменная – угроза сецессии (*Threat sec*). Ее кодировка основывается на том, что наличие политически значимого *SDM* уже является признаком угрозы сецессии, однако уровень / степень угрозы сецессии варьируется. Дихотомически это кодируется как «1» – если уровень угрозы высокий (сильная угроза) – и как «0» – в остальных случаях.

Очевидным индикатором сильной угрозы является наличие в *SDM* политически значимого актора, который открыто выдвигает сецессионистские требования. Политическая значимость сепаратистов определяется по тем же критериям, которые сформулированы для политической значимости *SDM*. Однако в силу сказанного выше этот индикатор недостаточен. Необходимо учитывать, как государство воспринимает требования *SDM*. Найти точные показатели для этого весьма проблематично, поэтому в качестве прокси-индикатора рассматривается интенсивность политико-территориального конфликта: если государство стремится насильственно подавить *SDM*, можно полагать, что оно ощущает высокую степень угрозы. В Узбекистане, к примеру, в 2022 г. власти достаточно жестко подавили протесты против проекта конституции, который лишал Каракалпакстан права выхода из состава государства. Хотя протестующие не выступали за независимость, государство восприняло их действия как угрозу сепаратизма. Следовательно, насильственный характер конфликта является вторым индикатором высокой степени угрозы сецессии<sup>1</sup>. Частотность наличия позитивных значений

---

<sup>1</sup> Дополнительно использованы еще три достаточно очевидных индикатора – потеря центральной властью контроля над данной территорией (включая возникновение де-факто государства, но это лишь один из вариантов потери кон-

индикаторов угрозы сепарации представлена в таблице 1. Примечательно, что только в половине случаев на основе предложенных индикаторов угроза интерпретирована как сильная<sup>1</sup>.

Таким образом, мы ожидаем что между значениями независимой и зависимой переменных должна быть обратная связь, т.е. проведение реформ-уступок негативно воздействует на угрозу сепарации. При такой постановке вопроса неизбежно возникает подозрение об эндогенности, поскольку высокий уровень угрозы сепарации может быть одним из стимулов проведения реформ-уступок. Полностью устранить эндогенность вряд ли возможно, но в значительной мере она элиминируется тем, что именно реформа (если она была) является началом периода наблюдения, а степень угрозы сепарации оценивается применительно ко всему периоду (после реформы), и особое внимание при этом обращается на его конец. Кроме того, следует оговориться, что вопрос о факторах, влияющих на эффекты реформ-уступок, в данной работе не ставится; он требует другого исследования, где единицами наблюдения должны быть реформы, а не *SDM*, а независимыми переменными – не политика государства, а факторы, гипотетически влияющие на эффективность реформ.

---

троля, поэтому точнее говорить о «неконтролируемых территориях» [Себенцов, Колосов, 2012]), проведение на соответствующей территории референдума о независимости, официальное принятие декларации о независимости. Как правило, в этих случаях имеются политически значимые сепарационисты или высокая интенсивность конфликта, но есть исключения. Так, в специальных зонах Кокан и Ва в Мьянме возникли де-факто государства, где у власти стоят акторы *SDM*, но их вполне устраивает текущая ситуация и официально они не выдвигают сепарационистских требований (в Кокане, правда, в 2009 г. мьянманские военные провели успешную операцию, вернув контроль над территорией). Подобная ситуация была и в грузинской Абхазии до 2004 г.

<sup>1</sup> Нельзя не отметить, что иногда *SDM* завершается. Во-первых, в выборке есть 5 случаев сепарации, и это значит, что до того, как это произошло, угроза сепарации была сильной. В этой же логике интерпретируется создание де-факто государства, но лишь в том случае, если оно приобретает устойчивость. Во-вторых, есть более десятка случаев, когда *SDM* прекратилось / потеряло значимость вследствие реформ-уступок. При кодировке степени угрозы все эти случаи отдельно не выделяются, но прекращение *SDM* рассматривается как отсутствие сильной угрозы сепарации (кодировка «0»).

### «Другие факторы» и контрольные переменные

Разумеется, на степень угрозы сецессии оказывает влияние не только политика государства в отношении *SDM*. Исследуя ее эффекты, необходимо контролировать другие факторы. Для их выделения представляется уместным обратиться к двум наиболее значимым теоретическим объяснениям возникновения этнополитических конфликтов, которые сложились в данной предметной области. Первое акцентирует внимание на «*grievances*» («обиды»): конфликт возникает в результате того, что этническая (в том числе территориальная) группа чувствует себя ущемленной вследствие неравенства, дискриминации, исключения из политики и т.п. [Gurr, 1993; Cederman, Gleditsch, Buhaug, 2013]. В фокусе второго объяснения – «*greed*» («жадность»): акторы, выступающие от имени некой группы, руководствуясь инструментальными интересами, идут на конфликт с государством, как только представляется такая возможность [Fearon, Laitin, 2003; Collier, Hoeffler, 2004]. В «*greed*-подходе» можно выделить две группы факторов: собственные ресурсы акторов (материальные, организационные, интенсивность групповой идентичности и т.д.) и «окно возможностей», которое открывается, когда у государства снижается способность (*capabilities*) сопротивляться их требованиям вследствие кризисов, смены режима и т.п. [Gledhill, 2018].

Как показали многочисленные исследования, эти объяснительные модели – отнюдь не взаимоисключающие, а хорошо дополняющие друг друга [Lucas, Appel, Prorok, 2022], но для данного исследования более адекватными представляются идеи, вытекающие из *greed*-подхода, поскольку *grievances*-подход нацелен в первую очередь на объяснение возникновения политико-территориальных конфликтов, тогда как в нашем случае они уже возникли, более того – имеет место политически значимое движение, и ключевое значение приобретают не «обиды», а ресурсы и возможности. Поэтому наряду с политикой государства в данное исследование включаются несколько независимых переменных, которые характеризуют различные аспекты соотношения ресурсов между *SDM* и государством.

В первую очередь это этнические характеристики территории, где действует *SDM*. Из 171 *SDM* к этническим (в ряде случаев с оговорками) можно отнести 146, тогда как 25 движений являются чисто территориальными. Поскольку гипотетически этническая идентичность помогает легитимировать идеи самоопределения и способствует политической мобилизации, в анализ включена,

прежде всего, дихотомическая переменная «*SDMethnic*», а для этнических *SDM* рассчитаны доли этнической группы в составе населения страны и территории, где действует *SDM* («*SDMethnic country*» и «*SDMethnic region*»). Так как данные по этнической структуре зачастую не вполне надежны, значения этих переменных ранжированы по шкале от 0 до 10. Кроме того, важным ресурсом для мобилизации может быть степень этнической специфики территории относительно доминирующей в стране этнической группы [Brubaker, 2013], она фиксируется в двух переменных: языковая специфика («*lang spec*») и религиозная («*religion spec*»), которые измерены на порядковом уровне по шкале от 0 до 2.

Наряду с этнической существенное значение для политической мобилизации может иметь историческая специфика территории. М. Германн и Н. Сабанис, к примеру, показывают, что эскалации конфликтов способствуют такие факторы, как утрата территорией собственной государственности, потеря автономии, а также «разделенность» («*stranded*»), когда в результате изменения межгосударственных границ группа, от лица которой действует *SDM*, оказалась за пределами своего родного государства [Germann, Sambanis, 2021]. Здесь, кстати, хорошо видно, как пересекаются «*grievances*» и «*greed*»: историческая специфика оказывается и основанием для «обиды», и «ресурсом» для мобилизации. Для данного исследования использована только потеря государственности («*lost statehood*», закодирована дихотомически) как наиболее сильный параметр исторической специфики.

Далее, вслед за многими исследователями мы полагаем, что значимым ресурсом или / и возможностями для *SDM* является географическое положение территории [Carter, Shaver, Wright, 2019], оно фиксируется в двух дихотомических переменных: изолированность региона от основной части страны – острова, эксклавы («*isolated region*») – и пограничное положение («*border region*»), которые представляются наиболее благоприятными для сепаратизма. Общеизвестно, что и на возникновение, и на интенсивность политико-территориальных конфликтов оказывает влияние наличие в регионе значимых природных ресурсов [Asal et al., 2016]. Опираясь на данные проекта *Global Energy Monitor*<sup>1</sup>, для всех единиц наблюдения было дихотомически закодировано наличие / отсутствие запасов нефти и газа («*oil gas region*»).

---

<sup>1</sup> Global Energy Monitor. – Режим доступа: <https://globalenergymonitor.org/projects/global-oil-gas-extraction-tracker/tracker-map/> (дата посещения: 04.03.2025).

Особое значение среди ресурсов, которыми располагает *SDM*, имеют политико-административные, среди них – наличие у территории, где действует *SDM*, автономии (если эта территория является отдельной АТЕ, что имеет место далеко не всегда) и доступ акторов *SDM* к властным позициям. По первому параметру закодирована дихотомическая переменная «*SDMterautonomy*». Также дихотомически закодирован доступ акторов *SDM* к властным позициям на национальном уровне («*GOVnat*»: «1» – если на протяжении 1991–2020 гг. они участвовали в правящей коалиции). Что касается доступа к власти на субнациональном уровне («*GOVsubnat*»), здесь вариативность выше, и требуется порядковая кодировка: «1» – аналогично предыдущему (участие в коалиции); «2» – *SDM* были у власти единолично, но лишь в отдельные периоды; «3» – акторы *SDM* имеют монополию на власть в регионе или явно доминируют.

Наконец, необходимо учесть способности государства противостоять *SDM*. Для этого были использованы значения «индекса государственности» («*Stateness Index*»)<sup>2</sup>. Описательные статистики по всем переменным, характеризующим «другие факторы», представлены в таблице 2.

---

<sup>1</sup> В настоящее время из 171 *SDM* только 125 действуют на территории, которая является отдельной АТЕ (регионального или субрегионального уровня). В остальных случаях территория *SDM* не имеет четких политико-административных границ.

<sup>2</sup> *Stateness Index*. – Режим доступа: <https://www.stateness-index.org/en/downloads> (дата посещения: 04.03.2025). Данные взяты за 2022 г., последний в текущей версии датасета (в случаях сепарации – на момент сепарации). Для 3 единиц данные отсутствуют. Индекс принимает значения от 0 до 1, но для анализа он трансформирован в шкалу от 0 до 10. Следует оговориться, что этот индекс, разумеется, включает и такой компонент, как контроль над территорией, а это один из признаков угрозы сепарации. Однако «*State authority over territory*» – лишь один из почти 20 индикаторов, на основании которых рассчитывается *Stateness Index*. Кроме того, высокий уровень угрозы сепарации далеко не всегда сопровождается потерей государством контроля над этой территорией, так что некоторой эндогенностью в данном случае можно пренебречь. Примечательно, что корреляция между *Threat sec* и *Stateness Index* составляет всего 0,2, хотя и является статистически значимой.



Таблица 2

## Описательные статистики по «другим факторам»

| Описательные статистики по числовым переменным |         |      |                     |          |          |     |
|------------------------------------------------|---------|------|---------------------|----------|----------|-----|
| Переменная                                     | N       | Мин. | Макс.               | Среднее  | Ст.откл. |     |
| Stateness (ранговая 0-10)                      | 168     | 1,14 | 9,19                | 5,88     | 1,86     |     |
| SDMethnic_country (ранговая 0-10)              | 167     | 1    | 8                   | 1,56     | 1,15     |     |
| SDMethnic_region (ранговая 0-10)               | 126     | 1    | 10                  | 6,50     | 2,55     |     |
| Частоты по категориальным переменным (N=342)   |         |      |                     |          |          |     |
| Переменная                                     | Частота | В %  | Переменная          | Значение | Частота  | В % |
| SDM_ethnic (1)                                 | 146     | 85   | lang_group_spec     | 0        | 23       | 13  |
| lost_statehood (1)                             | 68      | 40   |                     | 1        | 92       | 54  |
| isolated_region (1)                            | 30      | 18   |                     | 2        | 56       | 33  |
| border_region (1)                              | 109     | 64   | religion_group_spec | 0        | 92       | 54  |
| oil_gas_region (1)                             | 42      | 25   |                     | 1        | 23       | 13  |
| SDMter_aut (1)                                 | 91      | 53   |                     | 2        | 56       | 33  |
| GOV_nat (1)                                    | 29      | 17   | GOV_subnat          | 0        | 83       | 49  |
|                                                |         |      |                     | 1        | 39       | 23  |
|                                                |         |      |                     | 2        | 9        | 5   |
|                                                |         |      |                     | 3        | 40       | 23  |

Источник: составлено автором.

## Результаты анализа и обсуждение

Для анализа использована логистическая регрессия, поскольку зависимая переменная дихотомическая. Из-за невозможности рассчитать значения доли этнической группы в населении страны и региона для неэтнических *SDM* сделаны две группы моделей. Первая – для всей выборки *SDM* с переменной «*SDM ethnic*» (результаты представлены в таблице 3). Вторая – для выборки, где только этнические *SDM* – с переменными «*SDMethnic region*», «*lang spec*» и «*religion spec*» (результаты представлены в таблице 4)<sup>1</sup>. В первой группе построены 5 моделей для каждого из пяти вариантов независимой переменной, во второй группе – 4 модели, так как распределение *Only suppress* оказалось почти идентичным распределению зависимой переменной *Threat sec*, что делает регрессию бессмысленной.

<sup>1</sup> Между «*SDMethnic country*» и «*SDMethnic region*» обнаруживается достаточно сильная корреляция, поэтому для них сделаны отдельные регрессионные модели, но, поскольку результаты оказались крайне похожими, в таблице 4 представлены только результаты моделей с долей этнической группы в регионе.

Таблица 3

**Регрессионные модели  
для выборки с переменной «SDM ethnic»**

| Переменные                       | Модель 1                     | Модель 2                     | Модель 3                    | Модель 4                     | Модель 5                    |
|----------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Concessions (1)                  | <b>-1,536***<br/>(0,441)</b> |                              |                             |                              |                             |
| Only concessions (1)             |                              | <b>-2,965***<br/>(0,579)</b> |                             |                              |                             |
| Suppress (1)                     |                              |                              | <b>5,172***<br/>(0,839)</b> |                              |                             |
| Only suppress (1)                |                              |                              |                             | <b>3,217***<br/>(1,094)</b>  |                             |
| Concessions AND Suppress (1)     |                              |                              |                             |                              | <b>0,921*<br/>(0,474)</b>   |
| SDM_ethnic (1)                   | <b>1,774***<br/>(0,651)</b>  | <b>1,840**<br/>(0,718)</b>   | 1,177<br>(0,755)            | <b>1,240**<br/>(0,607)</b>   | <b>1,104*<br/>(0,584)</b>   |
| lost_statehood (1)               | 0,509<br>(0,392)             | 0,267<br>(0,429)             | -0,142<br>(0,524)           | 0,478<br>(0,398)             | 0,256<br>(0,383)            |
| isolated_region (1)              | <b>1,838***<br/>(0,658)</b>  | <b>2,127***<br/>(0,732)</b>  | <b>3,005***<br/>(0,904)</b> | <b>1,809***<br/>(0,655)</b>  | <b>1,553**<br/>(0,618)</b>  |
| border_region (1)                | <b>1,586***<br/>(0,471)</b>  | <b>1,449***<br/>(0,518)</b>  | <b>1,642**<br/>(0,661)</b>  | <b>1,556***<br/>(0,490)</b>  | <b>1,493***<br/>(0,457)</b> |
| oil_gas_region (1)               | 0,293<br>(0,448)             | 0,412<br>(0,507)             | 0,990<br>(0,637)            | 0,276<br>(0,463)             | 0,374<br>(0,441)            |
| SDMter_autonomy (1)              | <b>1,286***<br/>(0,426)</b>  | <b>1,569***<br/>(0,481)</b>  | <b>2,171***<br/>(0,640)</b> | <b>1,039***<br/>(0,399)</b>  | <b>0,799**<br/>(0,383)</b>  |
| GOV_nat (1)                      | -0,545<br>(0,550)            | -0,579<br>(0,604)            | 0,390<br>(0,695)            | -0,400<br>(0,527)            | -0,769<br>(0,525)           |
| GOV_subnat                       | 0,215<br>(0,182)             | <b>0,427**<br/>(0,212)</b>   | <b>0,690***<br/>(0,258)</b> | 0,218<br>(0,171)             | 0,157<br>(0,168)            |
| stateness                        | <b>-0,289***<br/>(0,110)</b> | -0,154<br>(0,123)            | -0,065<br>(0,144)           | <b>-0,280***<br/>(0,108)</b> | <b>-0,257**<br/>(0,109)</b> |
| Constant                         | -1,119<br>(0,933)            | -2,095**<br>(1,047)          | -6,474***<br>(1,601)        | -1,764*<br>(0,976)           | -1,332<br>(0,931)           |
| N                                | 168                          | 168                          | 168                         | 168                          | 168                         |
| -2 Log-likelihood                | 178,811                      | 155,829                      | 113,286                     | 175,617                      | 188,525                     |
| Pseudo-R <sup>2</sup> Nagelkerke | 0,361                        | 0,486                        | 0,676                       | 0,379                        | 0,303                       |

Примечание: \* $p < 0.1$ ; \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$ .

Источник: составлено автором.

Таблица 4

**Регрессионные модели для выборки с этническими SDM**

| Переменные                   | Модель 1                     | Модель 2                     | Модель 3                    | Модель 5                    |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Concessions (1)              | <b>-2,258***<br/>(0,669)</b> |                              |                             |                             |
| Only concessions (1)         |                              | <b>-4,899***<br/>(1,044)</b> |                             |                             |
| Suppress (1)                 |                              |                              | <b>5,320***<br/>(1,086)</b> |                             |
| Concessions AND Suppress (1) |                              |                              |                             | <b>1,243**<br/>(0,630)</b>  |
| SDMethnic_region_rang        | <b>0,341***<br/>(0,112)</b>  | <b>0,453***<br/>(0,146)</b>  | <b>0,306**<br/>(0,143)</b>  | <b>0,309***<br/>(0,105)</b> |
| lang_group_spec              | <b>0,951*<br/>(0,504)</b>    | 0,730<br>(0,574)             | 0,846<br>(0,646)            | 0,754<br>(0,467)            |
| religion_group_spec          | -0,070<br>(0,290)            | -0,342<br>(0,376)            | -0,025<br>(0,425)           | 0,094<br>(0,289)            |
| lost_statehood (1)           | <b>1,325**<br/>(0,536)</b>   | <b>1,152**<br/>(0,635)</b>   | 0,817<br>(0,710)            | <b>1,076**<br/>(0,512)</b>  |
| isolated_region (1)          | <b>2,239**<br/>(0,910)</b>   | <b>3,480***<br/>(1,157)</b>  | <b>3,233***<br/>(1,177)</b> | <b>1,680*<br/>(0,872)</b>   |
| border_region (1)            | <b>2,442***<br/>(0,711)</b>  | <b>2,784***<br/>(0,897)</b>  | <b>2,839***<br/>(0,962)</b> | <b>2,638***<br/>(0,695)</b> |
| oil_gas_region (1)           | 0,938<br>(0,684)             | <b>1,920**<br/>(0,887)</b>   | 1,512<br>(0,992)            | 0,832<br>(0,660)            |
| SDMter_autonomy (1)          | <b>1,294**<br/>(0,614)</b>   | <b>1,767**<br/>(0,759)</b>   | <b>2,302**<br/>(0,969)</b>  | 0,506<br>(0,554)            |
| GOV_nat (1)                  | -0,284<br>(0,718)            | -0,545<br>(0,850)            | 0,842<br>(0,957)            | -0,881<br>(0,702)           |
| GOV_subnat                   | 0,370<br>(0,264)             | <b>0,795**<br/>(0,343)</b>   | <b>0,588*<br/>(0,302)</b>   | 0,347<br>(0,232)            |
| stateness                    | <b>-0,396**<br/>(0,161)</b>  | -0,205<br>(0,194)            | -0,038<br>(0,213)           | -0,248<br>(0,161)           |
| Constant                     | -2,871<br>(1,763)            | -4,920**<br>(2,201)          | -9,854***<br>(2,869)        | -4,631***<br>(1,672)        |
| N                            | 126                          | 126                          | 126                         | 126                         |
| -2 Log-likelihood            | 106,682                      | 80,371                       | 71,091                      | 116,630                     |
| Pseudo-R2 Nagelkerke         | 0,537                        | 0,690                        | 0,737                       | 0,471                       |

Примечание: \* $p < 0.1$ ; \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$ .

Источник: составлено автором.

Результаты анализа показывают, что безотносительно того, какой вариант основной независимой переменной включен в регрессионную модель (реформы-уступки в целом, только реформы-уступки, подавление, уступки в комбинации с подавлением), некоторые из контрольных переменных (предикторов, характеризующих ресурсы *SDM* и государства), устойчиво демонстрируют статистически значимые значения коэффициентов, соответствующие теоретиче-

ским ожиданиям. Этнический характер *SDM* увеличивает соотношение шансов в пользу сильной угрозы сецессии примерно в 3–6 раз (в зависимости от модели) по сравнению с неэтническими *SDM*, а в моделях с этническими *SDM* позитивно влияет на угрозу сецессии доля этнической группы в населении территории. Существенное влияние оказывают и географические факторы: соотношение шансов в пользу сильной угрозы сецессии в несколько раз выше в изолированных и пограничных регионах. Во второй группе моделей, где только этнические *SDM*, приобретают статистическую значимость коэффициенты потерянной государственности. Предиктор «*oil\_gas\_region*» также устойчиво демонстрирует позитивное влияние на угрозу сецессии, правда, только в одной модели имеет статистически значимое значение коэффициента. Ресурсы государства, напротив, имеют отрицательные коэффициенты. Хотя не во всех моделях они статистически значимы, в целом увеличение *stateness* на каждый пункт (а это «0,1» в оригинальных значениях индекса) снижает соотношение шансов в пользу сильной угрозы сецессии примерно в 1,5 раза.

Достаточно любопытны результаты, которые демонстрируют предикторы, характеризующие политико-административные ресурсы *SDM*. Увеличение на 1 единицу доступа *SDM* к власти на территории, где оно действует, повышает соотношение шансов в пользу сильной угрозы в 1,5–2 раза. Иначе говоря, доступ к власти, если и снижает «обиды» (в духе *grievances*-подхода), отнюдь не снижает «аппетиты» сецессионистов, скорее наоборот, о чем говорят и многочисленные примеры (Шотландия, Корсика, Республика Сербская в Боснии и Герцеговине, Бугенвиль, Иракский Курдистан и т.д.). Важным ресурсом *SDM* является и сам по себе автономный статус территории, на которой оно действует. Примечательно, что в 83 территориях из 91, которые имеют автономию, она была получена после 1991 г., т.е. в результате реформ, которые анализируются в данном исследовании, и мы снова обнаруживаем, что с точки зрения угрозы сецессии *greed*-подход оказывается более адекватным, чем *grievances*-подход: соотношение шансов в пользу сильной угрозы сецессии в территориях, имеющих автономию, оказывается в несколько раз выше по сравнению с остальными.

Однако главный результат анализа состоит в том, что, в отличие от контрольных переменных, которые демонстрируют одинаковую направленность коэффициентов во всех моделях, предикторы, фиксирующие разные варианты политики государства, обнаруживают противоположное влияние на угрозу сецессии,

причем во всех моделях оно достаточно сильное и статистически значимое. Политика подавления многократно увеличивает, а политика уступок, напротив, в 5–10 раз снижает соотношение шансов в пользу сильной угрозы. Вместе с тем, если мы разделим политику уступок на 2 категории, результаты кардинально меняются. Когда реформы-уступки не сопровождаются подавлением, их воздействие на снижение вероятности высокой угрозы сецессии намного сильнее. Если же реформы-уступки сопровождаются подавлением движения со стороны государства, это, наоборот, положительно влияет на угрозу сецессии: соотношение шансов в пользу того, что угроза сецессии будет сильной, увеличивается в 2,5–3,5 раза.

Значения *Log-likelihood* и *Pseudo-R2 Nagelkerke* позволяют говорить о том, что в целом построенные модели довольно неплохо предсказывают значение зависимой переменной. Немаловажно, что во всех моделях обнаруживается достаточно хорошее распределение правильно предсказанных значений зависимой переменной. Их доля примерно одинакова и для наличия, и для отсутствия сильной угрозы и в разных моделях колеблется от 70% до 90%.

Некоторые наблюдения, однако, сильно отклоняются от предсказанных значений. Наиболее явные девиации, когда, согласно регрессионным моделям, угроза сецессии должна быть сильной, но в реальности этого нет – *SDM* йоруба в Нигерии, синдхов в Пакистане, монов и чинов в Мьянме. Они объясняются специфическими особенностями каждого из движений. К примеру, йоруба, одна из трех основных этнических групп страны, – с исторической государственностью, «собственными» штатами, довольно богатыми природными ресурсами, – начали агитацию за самоопределение в середине 1990-х годов, когда военные отказались признать победу «их кандидата» на президентских выборах, но после того, как в 1999 г. генерал Обасанджо, этнический йоруба, стал президентом, значительная часть лидеров йоруба была кооптирована во власть. С тех пор движение сохраняет значимость, но серьезной угрозы сецессии нет [Harnischfeger, 2018].

Противоположные случаи, когда в реальности наблюдается сильная угроза сецессии, тогда как модели предсказывают иное – Гонконг, хмонги в Лаосе, французская Мартиника и другие, – также объясняются специфической ситуацией. Гонконг, например, не обладает ни этнической спецификой, ни природными ресурсами, ни другими благоприятными для сильного сепаратизма факторами, но причины высокой угрозы сецессии хорошо известны: начиная с середины 2000-х, китайские власти стремятся постепенно отойти

от принципа «одна страна, две системы», который был условием реинтеграции Гонконга в Китай, и это вызывает достаточно мощное движение в защиту автономии региона.

Влияние реформ-уступок на угрозу сецессии анализируется в регрессионных моделях без учета их соотношения с требованиями *SDM* и динамики угрозы сецессии. Если же проследить динамику, то в 14 случаях на протяжении 1991–2020 гг. степень угрозы сецессии снижается, и среди них лишь 2 случая, когда это стало следствием явного подавления *SDM*, тогда как в 12 проводились реформы-уступки, что подтверждает выявленную регрессионным анализом тенденцию. Однако содержательно реформы чаще всего не соответствовали требованиям *SDM*. Самые известные примеры – фактический отказ от «проекта Падания» в Северной Италии в ответ на децентрализацию, согласие индонезийского Ачеха на автономию вместо независимости, отказ от ирредентистских устремлений прешевских албанцев в Сербии. Это свидетельствует о том, что снижение угрозы сецессии совсем не обязательно предполагает соответствие реформ претензиям движения. Требования *SDM* трансформируются в зависимости от контекста, в некоторых случаях радикальные требования выдвигаются как инструмент «торга», а «на самом деле» движение готово к компромиссу.

С другой стороны, в 15 случаях степень угрозы на протяжении 1991–2020 гг. выросла, и среди них есть 2, когда проводились только реформы-уступки. Это еще раз показывает, что реформы-уступки, даже если они не сопровождаются подавлением, отнюдь не всегда снижают высокую степень угрозы. В одних случаях они расцениваются движением как недостаточные («*too little, too late*») – Шотландия, Каталония, Корсика, Бугенвиль, Южный Судан, мадхеси в Непале и т.д. В других случаях, вдохновившись достигнутым успехом, в *SDM* усиливаются / появляются акторы, которые выдвигают более радикальные требования. Черногорская правящая элита, несмотря на реформу 2002 г., которая существенно расширяла ее представительство в союзных органах власти, взяла курс на сецессию, чего и добилась спустя всего 4 года. Иными словами, независимо от предыдущих требований, *SDM* могут по-разному реагировать на реформы-уступки. Федерализация Бельгии, к примеру, в Валлонии привела к потере значимости *SDM*, а во Фландрии, наоборот, произошла радикализация движения и выросла поддержка сепаратистской партии «Фламандский интерес».

Таким образом, позитивное влияние реформ-уступок без подавления на снижение угрозы сецессии является не более чем тенденцией. Хотя она достаточно ярко выражена, реализуется эта

тенденция отнюдь не всегда, так как вследствие специфических характеристик и самих *SDM*, и политического контекста, в котором они действуют, различные движения по-разному реагируют на реформы-уступки.

\* \* \*

Если в условиях территориальной гетерогенности государства возникает политически значимое движение за самоопределение, это порождает угрозу сепарации. Наряду с другими факторами, на степень этой угрозы существенное влияние оказывает политика государства, которое может подавлять движение, игнорировать его или идти на уступки. Проведенное исследование не дает исчерпывающего объяснения угрозы сепарации. Некоторая часть факторов, очевидно, пропущена, и операциональные индикаторы, на основе которых сделано исследование, не идеальны. Кроме того, каждое *SDM* обладает уникальными характеристиками и действует в специфическом (и меняющемся) контексте, поэтому может по-разному реагировать как на недостаточные уступки, так и на реформы, казалось бы, удовлетворяющие их требования. Иначе говоря, сравнительный анализ способен выявить лишь общие тренды, но данное исследование обнаруживает явные тенденции сохранения, а порой и возникновения высокой угрозы сепарации тогда, когда государство подавляет движение за самоопределение, даже если такое подавление сопровождается реформами-уступками. И наоборот, при реализации реформ-уступок без подавления вероятность высокой угрозы сепарации заметно снижается.

**P.V. Panov\***

**“Concede not suppress”:**

**the state's choice of policy in the face of the threat of secession<sup>1</sup>**

*Abstract.* When cross-territorial heterogeneity, typical of modern states, acquire political significance, this gives rise to political-territorial conflicts, self-determination

---

\* **Panov Petr**, Perm Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (Perm, Russia), e-mail: panov.petr@gmail.com

<sup>1</sup> The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project «Why do inefficient institutions borrow? Management of political and territorial heterogeneity and ensuring territorial integrity State») at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

movements (SDM) and may be accompanied by the threat of secession. In the context of a threat of secession, the state can ignore the demands of the SDM or suppress it or / and carry out reforms-concessions. The study of the impact of state policy and some other factors on the threat of secession, carried out by logistic regression on the empirical data of 171 politically significant SDMs in 77 countries from 1991 to 2020, confirms theoretical expectations that the likelihood of a strong threat of secession is positively influenced by the resources that SDMs have for political mobilization: ethnic identity of the territory and lost statehood, favorable geographical location, access to power at the regional level, especially in autonomous regions. At the same time, state policy also has a significant effect. In general, the implementation of reforms-concessions reduces the likelihood of a strong threat of secession, but if such reforms are accompanied by suppression of the movement by the state, this has the opposite effect: odds ratio in favor of strong threat of secession increases several times.

**Keywords:** political-territorial heterogeneity; self-determination movements; threat of secession; concessions; reforms; suppression.

**For citation:** Panov P.V. "Concede not suppress": the state's choice of policy in the face of the threat of secession. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 84–106. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.04>

## References

- Asal V., Findley M., Piazza J., Walsh J. Political exclusion, oil, and ethnic armed conflict. *Journal of conflict resolution*. 2016, Vol. 60, N 8, P. 1343–1367. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002714567948>
- Bartusevič H., Gleditsch K. A two-stage approach to civil conflict. *International organization*. 2019, Vol. 73, N 1, P. 225–248. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818318000425>
- Bhattacharyya H. *Asymmetric federalism in India*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, 220 p.
- Brubaker R. Language, religion and the politics of difference. *Nations and nationalism*. 2013, Vol. 19, N 1, P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2012.00562.x>
- Brancati D. The origins and strengths of regional parties. *British journal of political science*. 2007, Vol. 38, N 1, P. 135–159. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000070>
- Brown G. Regional autonomy, spatial disparity and ethnoregional protest in contemporary democracies: A panel data analysis, 1985–2003. *Ethnopolitics*. 2009, Vol. 8, N 1, P. 47–66. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449050902738739>
- Carter D., Shaver A., Wright A. Places to hide: terrain, ethnicity, and civil conflict. *The journal of politics*. 2019, Vol. 81, N 4, P. 1446–1465. DOI: <https://doi.org/dx.doi.org/10.1086/704597>
- Cederman L.-E., Gleditsch K., Buhaug H. *Inequality, grievances, and civil war*. Cambridge: Cambridge university press, 2013, 259 p.
- Cederman L.-E., Gleditsch K., Wucherpfennig J. Predicting the decline of ethnic civil war: Was Gurr right and for the right reasons. *Journal of peace research*. 2017, Vol. 54, N 2, P. 262–274. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343316684191>
- Cederman L.-E., Hug S., Schädel A., Wucherpfennig J. Territorial autonomy in the shadow of conflict: Too little, too late? *American political science review*. 2015, Vol. 109, N 2, P. 354–370. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055415000118>



- Cederman L.-E., Wimmer A., Min B. Why do ethnic groups rebel? New data and analysis. *World politics*. 2010, Vol. 62, N 1, P. 87–119. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887109990219>
- Chenoweth E., Stephan M. *Why civil resistance works: The strategic logic of nonviolent conflict*. New York: Columbia university press, 2011, 296 p.
- Collier P., Hoeffler A. Greed and grievance in civil war. *Oxford economic papers*. 2004, Vol. 56, N 4, P. 563–595.
- Cunningham K. *Inside the politics of self-determination*. Oxford: Oxford university press, 2014, 304 p.
- Fearon J., Laitin D. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 1, P. 75–90.
- Germann M., Sambanis N. Political exclusion, lost autonomy, and escalating conflict over self-determination. *International organization*. 2021, Vol. 75, N 1, P. 178–203. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818320000557>
- Gledhill J. Disaggregating opportunities: opportunity structures and organisational resources in the study of armed conflict. *Civil wars*. 2018, Vol. 20, N 4, P. 500–528. DOI: <https://doi.org/10.1080/13698249.2018.1525676>
- Gurr T. *Minorities at risk. A global view of ethnopolitical conflict*. Washington: US institute of peace, 1993, 448 p.
- Jenne E., Saideman S., Lowe W. Separatism as a bargaining posture: The role of leverage in minority radicalization. *Journal of peace research*. 2007, Vol. 44, N 5, P. 539–558. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343307080853>
- Jnawali H.H. Does the interpretation of self-determination affect autonomy struggles in Asia? *Ethnopolitics*. 2025, Vol. 24, N 2, P. 219–240. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2023.2287386>
- Harnischfeger J. Biafra and secessionism in Nigeria: An instrument of political bargaining. In: de Vries L., Englebert P., Schomerus M. (eds). *Secessionism in African politics*. Cham: Springer, 2018, P. 329–359. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90206-7\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90206-7_12)
- Horowitz D. *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California press, 1985, 697 p.
- Lijphart A. *Democracy in plural societies*. Moscow: Aspect Press, 1997, 287 p. (In Russ.)
- Lucas C., Appel B., Prorok A. Not too distant: grievance, opportunity, and the onset of civil war. *Civil wars*. 2022, Vol. 24, N 4, P. 497–523. DOI: <https://doi.org/10.1080/13698249.2022.2122805>
- Popov F.A. *Geography of secessionism in the modern world*. Moscow: New Chronograph, 2012, 672 p. (In Russ.)
- Sambanis N., Milanovic B. Explaining regional autonomy differences in decentralized countries. *Comparative political studies*. 2014, Vol. 47, N 13, P. 1830–1855. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013520524>
- Sambanis N., Germann M., Schädel A. SDM: A new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict. *Journal of conflict resolution*. 2018, Vol. 62, N 3, P. 656–686. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002717735364>
- Sartori G. *Parties and party system: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge university press, 1976, 383 p.
- Sebentsov A.B., Kolosov V.A. Phenomenon of uncontrolled territories in the modern world. *Polis. Political studies*. 2012, N 2, P. 31–46. (In Russ.)

- Walter B. Why bad governance leads to repeat civil war. *Journal of conflict resolution*. 2015, Vol. 59, N 7, P. 1242–1272. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002714528006>
- Weber M. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Moscow: HSE Press, 2017, Vol. 2, 447 p. (In Russ.)
- Wucherpfennig J., Metternich N., Cederman L.-E., Gleditsch K. Ethnicity, the state, and the duration of civil war. *World politics*. 2012, Vol. 64, N 1, P. 79–115. DOI: <https://doi.org/10.1017/S004388711100030X>

### Литература на русском языке

- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. – М.: Издательство ВШЭ, 2017. – Т. 2. – 447 с.
- Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 287 с.
- Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире. – М.: Новый хронограф, 2012. – 672 с.
- Себенцов А.Б., Колосов В.А. Феномен неконтролируемых территорий в современном мире // Полис. Политические исследования. – 2012. – № 2. – С. 31–46.

**М.В. ГРАБЕВНИК\***

**КООПТАЦИЯ ДВИЖЕНИЙ ЗА САООПРЕДЕЛЕНИЕ  
В ГОСУДАРСТВАХ СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЫ  
КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКО-  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГЕТЕРОГЕННОСТЬЮ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Кооптация движения за саомоопределение может выступать в качестве механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в современных многосоставных политиях. Исследовательское внимание в настоящей статье направлено на феномен кооптации движений за саомоопределение общенациональным властями в государствах современной Европы в период 1990–2024 годов. В качестве ключевой аналитической задачи выступает фиксация случаев институциональной кооптации движений за саомоопределение в государствах Европы в период 1990–2024 годов, их классификация с учетом критериев устойчивости и длительности процесса, а также характеристика (на примере отдельных случаев) кооптации как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью. В первой части статьи описана авторская концептуализация кооптации движений за саомоопределение, сравнительные параметры и границы классификации. Во второй части представлены случаи институциональной кооптации движений за саомоопределение в государствах Европы в период 1990–2024 годов и их классификация с учетом критериев устойчивости и длительности описываемого явления. Завер-

---

\* Грабевник Михаил Владимирович, кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский институт Уральского отделения РАН (Пермь, Россия), e-mail: mikhailgrabevnik@yandex.ru

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН. Автор выражает благодарность Панову П.В. и Сулимову К.А. за предварительное обсуждение рукописи, ценные комментарии и конструктивные предложения.

© Грабевник М.В., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.05

шающая часть посвящена сравнительному описанию классов кооптации и рассмотрению отдельных примеров кооптации как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью. Зафиксированы три ключевых класса институциональной кооптации: устойчивые правительственные высокой степени с разными партиями и средней степени с одним (или несколькими) идеологически близким партнером, а также минимальной степени с разными партиями власти (но с наличием приоритетных партнеров). Установлено, что кооптация как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью чаще всего проявляется в формате устойчивых и длительных правительственных кооптаций с различными партийными и идеологическими партнерами, что обусловлено необходимостью нивелирования радикальных актуальных угроз целостности государства. Сделаны предположения в отношении возможных различий механизма кооптации движений за самоопределение и традиционного формата кооптаций оппозиционных партий.

*Ключевые слова:* кооптация; движения за самоопределение; политико-территориальная гетерогенность; регионализм; сепаратизм; регионалистские партии; Европа.

*Для цитирования:* Грабевник М.В. Кооптация движений за самоопределение в государствах современной Европы как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 107–130. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.05>

Сложносоставные государства используют широкий спектр механизмов поддержания политико-территориальной целостности и стабилизации отношений с движениями за самоопределение (*self-determination movements*): силовое подавление, институциональные реформы, медиация международных акторов, формальные и неформальные интеракции с субъектами субнациональных регионализмов [Панов, 2024]. В качестве подобной управленческой системы нередко используется кооптация движений за самоопределение (в том числе регионалистских партий, представляющих их интересы), чему исследователи уделяют несправедливо мало внимания.

Изучение кооптационных механизмов редко касается проблем политико-территориальной гетерогенности. Как в российской, так и в зарубежной литературе исследования ориентированы прежде всего на объяснение кооптации оппозиционных политических акторов в условиях гибридных и авторитарных режимов [Gandhi, Przeworski, 2006; Gandhi, Przeworski, 2007; Gandhi, Lust-Okar, 2009; Golosov, 2014; Gandhi, Buckles, 2016; Reuter, 2017; Тuroвский, Сухова, 2021; Kavasoglu, 2021; Arriola, Devaro, Meng, 2021]. Отдельные работы посвящены сюжетам кооптации движений за самоопределение. На примерах Большого Ближнего Востока проанализированы случаи формальной кооптации оппозиционных регионали-

стских групп посредством селективной легализации и допуска их к электоральному процессу (при их соответствии неформальным критериям установившегося режима) [Hultquist, Birnir, Asal, 2021]. Изучены отдельные кейсы региональной и локальной кооптации в национальных государствах Африки южнее Сахары (в том числе назначение на руководящие посты в регионах и локалитетах) [Carter, Hasan, 2021]. Вместе с тем, несмотря на наличие монументального пласта работ о кооптации оппозиционных партийных групп в гибридных и авторитарных политических режимах, в настоящее время существует мало сравнительных исследований феномена кооптации движений за самоопределение в сложносоставных политиях. Представленная статья является попыткой частичного заполнения данного пробела.

Кооптация движений за самоопределение как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью в государствах Европы в период 1990–2024 годов представляет, таким образом, *предметное поле настоящего исследования*. Это исследование посвящено фиксации случаев институциональной кооптации движений за самоопределение в государствах Европы в период 1990–2024 годов как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью в государствах современной Европы. Ключевые исследовательские задачи: (1) выявить и зафиксировать случаи институциональной кооптации движений за самоопределение в государствах Европы в период 1990–2024 годов; (2) проанализировать их вариативность и осуществить классификацию с учетом критериев устойчивости и длительности кооптации; (3) на примерах отдельных случаев рассмотреть механизм — как кооптация используется национальными правительствами в целях управления политико-территориальной гетерогенностью.

В начале статьи представлена концептуализация институциональной кооптации движений за самоопределение. Далее представлена фиксация и классификация случаев кооптации движений за самоопределение в государствах Европы в период 1990–2024 годов. В последней части статьи осуществлен дескриптивный анализ отдельных классов кооптации движений за самоопределение в сравнительной перспективе и на примере отдельных случаев охарактеризован механизм кооптации как системы управления политико-территориальной гетерогенностью. В заключении представлены ключевые компаративистские наблюдения и тезисы для дальнейшего теоретического обсуждения предмета.

### Кооптация движений за самоопределение как рациональная сделка

Кооптацию следует понимать как сделку, в которой политические акторы, следуя рациональной логике, вступают в интеракции в целях максимизации выгод и снижения (или нивелирования) издержек, потенциальных угроз. Кооптация предполагает ограниченные политические уступки, (ре)дистрибуцию политико-административных полномочий и политической / экономической ренты в обмен на лояльность режиму и институциональному порядку, а также контроль над мобилизацией (в том числе под регионалистскими / сепаратистскими лозунгами) со стороны привлекаемых политических акторов [Arriola, 2021; Kavasoglu, 2024]. Процессы кооптации при этом представляются ассиметричными, когда обладающий властью и административным ресурсом доминирующий актор инкорпорирует миноритарных игроков, которые демонстрируют значительный электоральный, мобилизационный, политический потенциал и представляют актуальную или потенциальную угрозу [Gerschewski, 2013].

В такую логику укладывается феномен кооптации движений за самоопределение общенациональными правительственными группами. В подобном сценарии теоретически предполагается, что рациональная сделка представляет обмен политической и / или экономической ренты на сохранение институционального статус-кво, нивелирование угроз политико-территориальной целостности государства и снижение радикальности требований со стороны движения за самоопределение [Schmoltz, 2015].

Спектр объектов кооптации, согласно теоретической литературе, является достаточно широким. Как правило, политические акторы, которых требуется кооптировать, представляют собой группы, несущие большой потенциал угрозы сложившемуся балансу сил и способные предложить альтернативу существующему режиму. Такими стратегическими группами могут выступать военные организации, организованные корпоративные структуры, политические партии, политизированные этнические организации и группы [Schmoltz, 2015]. В нашем случае *в качестве объекта кооптации выступает политически значимое движение за самоопределение*. Такое движение может обладать политической субъектностью в разных форматах: регионалистские политические партии, повстанческие и вооруженные группы, армии и террористические группировки, отдельные политические персоналии,

субнациональные власти. Наиболее часто встречающиеся случаи кооптации (особенно институционального формата) ориентированы на регионалистские партийные силы. Вместе с тем с исследовательской точки зрения было бы неправильно игнорировать возможность кооптации движения за самоопределение посредством других мер за пределами регионалистских партий. Ввиду этого феномен кооптации в настоящей статье предлагается рассматривать именно в отношении указанных движений.

Необходимо также понимать, что определяющее значение в рамках рациональной сделки по кооптации имеют интенции контрагентов – то есть наличие обоюдно направленного осознанного желания заключить такую сделку. Пользуясь терминологией экономической теории, можно сказать, что для совершения сделки спрос и предложение на рынке кооптации должны совпадать. В данной связи стоит предположить, что возможно отсутствие консолидации внутри контрагента в вопросе заключения соглашения о кооптации. С одной стороны, внутри движения за самоопределение может отсутствовать консенсус в выборе приоритетной политической стратегии, что приведет к расколу на умеренное крыло (готовых пойти на уступки сторонников институциональных механизмов борьбы и потенциально возможной кооптации) и радикальное (не готовых пойти на уступки ортодоксальных регионалистских радикалов и сепаратистов). С другой стороны, в рамках национального правительства также может отсутствовать единство в вопросе необходимости использования кооптации движения за самоопределения как механизма сохранения политико-территориальной целостности (в контексте наличия иных мер – например, реформ и / или подавления). Таким образом, кооптация принципиально возможна при согласовании интенций контрагентов – когда сторонники кооптации в национальном правительстве будут готовы объединиться с умеренным крылом движения за самоопределение, готовым пойти на уступки и снизить уровень радикальности требований.

Современные исследования указывают, что кооптация может осуществляться посредством как формальных политических институтов, так и неформальных практик (дихотомия формальные – неформальные каналы) [Gerschewski, 2013]. Среди неформальных каналов кооптации часто отмечаются электоральный клиентелизм, этническое голосование, патронажные сети, политические машины. Вместе с тем подчеркивается сложность аналитической фиксации феномена неформальной кооптации и, как следствие, трудности с его

операционализацией [Gerschewski, 2013]. Более детально разработано поле формальных каналов: процедурные демократические институты, такие как выборы, парламенты, партии, выполняют важные функции для кооптации стратегических элит [Gandhi, Przeworski, 2006]. Отмечается значительная роль института выборов как эффективного инструмента кооптации оппозиции в существующую политическую систему [Reuter, Buckley, Shubenkova, 2016; Панов, Сулимов, 2021]. Большое политическое значение в качестве канала кооптации имеют законодательные и исполнительные органы власти [Williamson, Magaloni, 2020; Wiebrecht, 2021]. Кооптация посредством формальных институтов «позволяет акторам, не входящим в правящую коалицию, использовать инструменты получения политических позиций, которые могут принести как материальные выгоды, так и ограниченное, но вполне реальное влияние на принятие политических решений» [Gandhi, Lust-Okar, 2009].

Существует несколько ключевых механизмов кооптации через формальные политические институты. Во-первых, кооптация через механизмы селективной легализации общественно-политических организаций и предоставления отдельным политическим группам права участвовать в электоральном процессе. Такой кооптационный механизм может быть реализован в двух вариантах: через формальное легальное избирательное (раз)решение о допуске к электоральному процессу (и / или регистрации политической партии) и через ограничение такого права в форме рестриктивных решений [Hultquist, Birnir, Asal, 2021].

Во-вторых, кооптация посредством перераспределения позиций / постов в рамках законодательных органов власти. Такая стратегия, согласно исследованиям, ограничивает доступ оппозиционных групп к принятию политических решений через должности в национальной легислатуре. Это, в свою очередь, снижает управленческие риски в отношении контроля над оппозиционными группами (позиции в легислатуре часто не являются определяющими в процессах принятия политических решений) и стимулы для мобилизации массовых антирежимных восстаний и иных движений такими группами [Armstrong, Reuter, Robertson, 2020]. Распределение постов и должностей в легислатурах хотя и может способствовать дистрибуции политической ренты между правящими и оппозиционными силами, не всегда свидетельствует о перераспределении политической субъектности, особенно в гибридных и авторитарных политических режимах со слабой функциональной ролью парламентских структур [Wilson, Woldense, 2019]. При этом, однако, законодательные органы помогают



включать широкий спектр субъектов, представляющих интересы миноритарных групп, способствуя устойчивости режима [Malesky, Shuler, 2010; Reuter, Robertson, 2015].

В-третьих, кооптация посредством перераспределения позиций / постов в органах исполнительной власти. В отличие от перераспределения законодательных должностей, позиции в правительственных кабинетах расширяют спектр политико-управленческих возможностей оппозиционных элит и позволяют более явно влиять на политический процесс [Arriola, Devaro, Meng, 2021]. Назначения в исполнительных органах власти могут дополнять кооптацию в законодательных органах, когда требуются большие институциональные уступки. Правящие элиты по всему миру регулярно включают оппозиционные силы в правительственные кабинеты (для чего нередко количественно расширяют структуру кабинета и создают новые министерские посты) в целях нивелирования угроз существующему политическому режиму [Bokobza, Nugur, 2024]. Назначения на политически значимые позиции в правительственных структурах субнационального уровня (например, назначение губернатора в субъекте федерации) также свидетельствуют о признаках кооптации.

Основываясь на работах зарубежных и российских авторов, таким образом, можно концептуально зафиксировать вариацию институциональной кооптации движений за самоопределение со стороны национального правительства. Во-первых, предполагается, что кооптация движений за самоопределение – системный и продолжительный процесс, в котором в равной степени рационально заинтересованы как регионалистские / сепаратистские акторы, так и правительственные структуры. Это, в свою очередь, означает, что рассматривать в качестве кооптации ситуативные и краткосрочные эпизоды кооперации между движениями за самоопределения и правящими группами не представляется справедливым. Вместо этого предлагается выделять эпизоды краткосрочных и спорадических коопераций как коалиционные взаимодействия, которые не являются в полной мере случаями именно кооптации. Кооптационные и коалиционные практики при этом могут пересекаться, например, кооптационные практики в правительственных структурах или электоральные блоки являются коалиционным взаимодействием.

Во-вторых, длительная кооптация должна быть рассмотрена также с учетом партийно-идеологических предпочтений контр-агентов. Сценарий, в котором регионалистские акторы выстраивают

кооптационные практики с правящими партиями вне зависимости от их идеологического или партийного портрета, свидетельствует о более институционализированной и устойчивой кооптации. Наоборот, сценарии, где движения за самоопределение привлекаются исключительно одной партийной / идеологической стороной, свидетельствуют о менее устойчивой кооптации, даже с учетом ее длительности (поскольку зависит от партийных связей больше, чем от связей институциональных). Кооптация, таким образом, имеет место, когда кооперация наблюдается в течение нескольких эпизодов с одним или несколькими партийными / идеологическими партнерами (табл. 1).

Таблица 1

**Варианты кооперации движений за самоопределение  
с общенациональными правительственными группами**

| Партийно-идеологические предпочтения                            | Длительность кооперации                       |                                        |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                 | Один эпизод                                   | Несколько эпизодов                     |
| Одна партия-партнер / один идеологический партнер               | Коалиционные неустойчивые партнерства         | Устойчивые партнерские кооптации       |
| Несколько партий-партнеров / несколько идеологических партнеров | Сложные коалиционные неустойчивые партнерства | Устойчивые институциональные кооптации |

В-третьих, необходимо также концептуально зафиксировать вариацию степеней институциональной кооптации движений за самоопределение со стороны национального правительства (таблица 2). Исследовательский фокус наведен на национальный уровень кооптации и оставляет за рамками аналитического рассмотрения субнациональный и локальный политико-административные уровни. Как уже было отмечено ранее, эмпирические и теоретические исследования указывают на существование иных форм кооптации – например, назначение на руководящие посты в муниципальных / локальных или субнациональных органах власти [Carter, Hasan, 2021; Vokobza, Nyurp, 2024]. Фокус представленного исследования сконцентрирован на изучении кооптации минимальной<sup>1</sup> и средней / высокой<sup>2</sup> степеней на национальном уровне.

<sup>1</sup> Включение регионалистских партийных акторов в электоральные коалиции национального уровня; поддержка национального правительства регионалистскими политическими партиями.

<sup>2</sup> Участие регионалистских партийных сил и / или иных представителей движения за самоопределение в коалиционном правительстве на национальном уровне.

Таблица 2

**Степени институциональной кооптации  
движений за самоопределение**

| Степень кооптации             | Характеристика                                                                                                                                                                                       | Авторы                                            |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Минимальная степень кооптации | Включение регионалистских партийных акторов в электоральные коалиции на субнациональном и национальном уровнях. Поддержка национального правительства регионалистскими политическими партиями.       | [Arriola et al., 2021; Bokobza, Nytrup, 2024]     |
| Средняя степень кооптации     | Участие регионалистских партийных сил и / или иных представителей движения за самоопределение в коалиционном правительстве на национальном уровне.                                                   | [Reuter, Robertson, 2015; Wilson, Woldense, 2019] |
| Высшая степень кооптации      | Участие регионалистских партийных сил и / или иных представителей движения за самоопределение в коалиционном правительстве на национальном уровне при выделении значительных министерских портфелей. | [Reuter, Robertson, 2015; Bokobza, Nytrup, 2024]  |

*Источник:* составлено автором.

Таким образом, кооптация движений за самоопределение может быть рассмотрена в сравнительной перспективе по двум ключевым параметрам: *устойчивость институциональной кооптации* (длительность кооптации + партийной-идеологические предпочтения контрагентов) и *степень институциональной кооптации*.

Таблица 3

**Параметры сравнения случаев институциональной  
кооптации движений за самоопределение**

| Параметр                                 | Значение                                      | Характеристика                                                                                                                        |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Устойчивость институциональной кооптации | Устойчивые кооптации с одним партнером        | Длительные кооптации с одним партийным / идеологическим партнером                                                                     |
|                                          | Устойчивые кооптации с несколькими партнерами | Длительные кооптации с несколькими партийными / идеологическими партнерами                                                            |
| Степень институциональной кооптации      | Минимальная степень кооптации                 | Поддержка правящей партии без участия в правительстве и / или электоральная коалиция с правящей партией без вхождения в правительство |
|                                          | Средняя степень кооптации                     | Участие в правительстве без значительных министерских портфелей                                                                       |
|                                          | Высшая степень кооптации                      | Участие в правительстве с наличием значительных министерских портфелей                                                                |

*Источник:* составлено автором.

Сравнительные параметры отобраны исходя из теоретических и эмпирических исследований кооптации оппозиционных партийных групп и доработаны с учетом предметного поля (табл. 3). Кооптация анализируется на национальном уровне и в институциональном формате. Для разграничения средней и высшей степени кооптации позиции в национальном правительстве фиксировались в логике существующих исследований: вице-премьеры, министры внутренней безопасности, министры обороны, министры финансов и министры иностранных дел трактовались как значительные правительственные позиции, остальные рассматривались как второстепенные и незначительные [Bokobza, Nyugur, 2024].

### **Фиксация и классификация эмпирически наблюдаемых случаев институциональной кооптации движений за самоопределение**

Поскольку предметом настоящей работы выступает кооптация как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью, фиксация выборочной совокупности для эмпирического анализа обусловлена несколькими критериями. Были выделены случаи в рамках хронологического периода *1990–2024 годов в географическом пространстве европейских государств*. Выбор локации обусловлен наличием эмпирически наблюдаемых движений за самоопределение достаточно широкого спектра (по типам, основаниям, динамике) и доступностью открытых эмпирических данных.

Во-первых, выделены *политически значимые движения за самоопределение, несущие значительную угрозу политико-территориальной целостности политики*, по ключевым индикаторам: высокая степень интенсивности конфликта, в который вовлечено движение; участие в правительстве на субнациональном уровне регионалистской партии, представляющей интересы движения; выраженная политика национального центра (институциональные реформы и / или активное подавление) в отношении движения. Низкий уровень радикальности требований движения за самоопределение, которые не являются существенной угрозой политико-территориальной целостности, ставит под сомнение необходимость кооптации как рациональной сделки. На этом основании из выборочной совокупности были исключены случаи, в которых движения не предъявляют радикальных требований, несущих угрозу

политико-территориальной целостности государства и в которых не наблюдается регионалистских партий, контролирующих субнациональные органы власти: фризское движение в Королевстве Нидерланды, этнические русские в Латвии и Эстонии, Корнуолл и Шетландские и Оркнейские острова в Соединенном Королевстве, французские регионы Эльзас, Сен-Бартелеми и Сен-Мартин, Гваделупа. На этом этапе выборочная совокупность составила 32 движения за самоопределение в 15 европейских государствах (Албания, Бельгия, Босния и Герцеговина, Дания, Испания, Италия, Литва, Румыния, Северная Македония, Сербия, Соединенное Королевство, Словакия, Франция, Финляндия, Хорватия).

Во-вторых, были также учтены политико-институциональные характеристики национальных государств, которые представляют *институциональные условия нивелирования спроса и потребности в использовании механизма кооптации* со стороны контрагентов (то есть максимально снижают необходимость и возможность кооптации): (1) институты *power-sharing*, которые предполагают институционально оформленное вхождение движений за самоопределение в структуры власти на суб- и национальных уровнях (по этому основанию из выборочной совокупности были исключены Босния и Герцеговина, Королевство Бельгия); (2) специализированные центр-региональные соглашения, электоральные квоты и широкая степень автономии отдельных административно-территориальных единиц, при которых использование механизма кооптации не представляется рациональным (по этому основанию из выборочной совокупности были исключены, например, Фарерские острова и остров Гренландия Королевства Дании, Аландские острова Финляндии).

*Выборочную совокупность*, таким образом, составили 29 движений за самоопределение в 11 государствах (Албания, Испания, Италия, Литва, Румыния, Северная Македония, Сербия, Соединенное Королевство, Словакия, Франция, Хорватия), где были произведены поиск и фиксация случаев институциональной кооптации. Итоговая выборочная совокупность с указанием регионалистских партий, представляющих интересы движения за самоопределение, зафиксирована в таблице 4.

Таблица 4

**Выборочная совокупность**

| Государство             | Движение за самоопределение (этническая группа и / или регион) | Регионалистские партии                                                                                                  |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Албания                 | Греки                                                          | Unity for Human Rights Party                                                                                            |
| Испания                 | Каталония                                                      | Convergence and Union                                                                                                   |
|                         | Страна Басков                                                  | Basque Nationalist Party<br>Basque Country Unite                                                                        |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Италия                  | Валле-д'Аоста                                                  | Aosta Valley League                                                                                                     |
|                         | Падания                                                        | Northern League<br>League                                                                                               |
|                         | Сардиния                                                       | Sardinian Action Party<br>For the Independence of the Sardinian Nation                                                  |
|                         | Сицилия                                                        | Movement for Autonomy<br>South Calls North                                                                              |
|                         | Трентини                                                       | Trentino Tyrolean Autonomist Party<br>Union for Trentino                                                                |
|                         | Фриули-Венеция                                                 | Lega Friuli-Venezia Giulia                                                                                              |
|                         | Южный Тироль                                                   | South Tyrolean People's Party                                                                                           |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Литва                   | Поляки                                                         | Electoral Action of Poles in Lithuania                                                                                  |
| Румыния                 | Венгры                                                         | Democratic Alliance of Hungarians in Romania                                                                            |
| Северная Македония      | Албанцы                                                        | Democratic Party of Albanians<br>Democratic Union for Integration                                                       |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Сербия                  | Воеводина                                                      | Democratic Fellowship of Vojvodina Hungarians<br>Alliance of Vojvodina Hungarians                                       |
|                         | Прешево                                                        | Party for Democratic Action                                                                                             |
|                         | Хорваты                                                        | Democratic Alliance of Croats in Vojvodina                                                                              |
|                         | Санджак                                                        | Justice and Reconciliation Party                                                                                        |
| Словакия                | Венгры                                                         | Hungarian Alliance<br>Bridge                                                                                            |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Соединенное Королевство | Северная Ирландия                                              | Sinn Fein<br>Social Democratic and Labour Party                                                                         |
|                         | Уэльс                                                          | Plaid Cymru                                                                                                             |
|                         | Шотландия                                                      | Scottish National Party                                                                                                 |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Франция                 | Бретань                                                        | Breton Democratic Union                                                                                                 |
|                         | Корсика                                                        | Party of the Corsican Nation<br>Let Us Make Corsica                                                                     |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         | Мартиника                                                      | Martinique Progressive Party<br>Martinican Independence Movement                                                        |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         | Новая Каледония                                                | Kanak Socialist National Liberation Front<br>Caledonian Union<br>Party of Kanak Liberation<br>Generations New Caledonia |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
|                         | Французская Гвиана                                             | Guianese Socialist Party<br>Decolonization and Social Emancipation                                                      |
|                         | Французская Полинезия                                          | People's Servant<br>List of the People                                                                                  |
|                         |                                                                |                                                                                                                         |
| Хорватия                | Истрия                                                         | Istrian Democratic Assembly                                                                                             |
|                         | Сербская Краина                                                | Independent Democratic Serb Party                                                                                       |

Источник: составлено автором.

В целях фиксации и классификации случаев институциональной кооптации движений за самоопределение в государствах Европы в 1990–2024 гг. была составлена база данных, аккумулирующая информацию из ряда ресурсов. Характеристики движений за самоопределение были взяты из открытой оригинальной базы данных исследовательского проекта и базы данных проекта *Self-Determination Movements* [Sambanis, Germann, Schadel, 2018]. Степень и устойчивость институциональной кооптации движения за самоопределение оценивались по материалам базы данных *Who Govern* [Nyurp, Bramwell, 2020] и электоральным данным официальных статистических агентств и избирательных комиссий.

На основе собранных данных было установлено, что из 29 случаев выборочной совокупности институциональная кооптация движений за самоопределение на национальном уровне наблюдается в 16 случаях. Процессов использования устойчивой институциональной кооптации не зафиксировано в отношении Сардинии и Фриули-Венеции в Италии. Еще в двух итальянских системах (Сицилии в 2008–2013 гг. и Тренти в 2006–2008 гг.) зафиксированы эпизоды ситуативных коалиционных взаимодействий в формате электоральной поддержки правящей партии, которые не являются кооптацией (согласно указанной в первой части статьи концептуализации). Среди французских движений за самоопределение (Бретань, Корсика, Мартиника, Новая Каледония, Французская Гвиана, Французская Полинезия)<sup>1</sup>, несмотря на наличие значимых регионалистских партий и нерегулярное участие в правительстве на субнациональном уровне, случаев институциональной кооптации на национальном уровне зафиксировано не было. Отсутствие случаев институциональной кооптации в британской среде обусловлено прежде всего широкой степенью региональной автономии Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии (в последней также имеет место реализация принципа *power-sharing* на субнациональном уровне) [Грабевник, 2024].

Общее распределение случаев кооптации движений за самоопределение по сравнительным классам (критерии степени и

---

<sup>1</sup> Во французских заморских территориях также часто встречаются референдумы и административные реформы как механизмы управления политикотерриториальной гетерогенностью. Например, один из последних референдумов по вопросу самоопределения прошел в 2021 году в Новой Каледонии и стал третьим по счету. В 2007 году, например, получили собственный политико-административный статус Сен-Бартелеми и Сен-Мартен.

устойчивости институциональной кооптации) зафиксировано в таблице 5. Среди эмпирически наблюдаемых случаев 56,3% (или 9 единиц наблюдения) представляют кейсы кооптации минимальной степени, где наличествует поддержка правящей партии со стороны движения за самоопределение / регионалистской партии без участия в правительстве и / или электоральная коалиция с правящей партией без вхождения в правительство. Кооптация в качестве участия движения за самоопределение в правительстве на национальном уровне встречается в 7 случаях, т.е. в 43,7%, в 3 из них – кооптация высшей степени (с выделением значительных министерских мандатов) и еще 4 – кооптация средней степени.

Таблица 5

**Классификация наблюдений институциональной кооптации движений за самоопределение в период 1990–2024 гг.**

| Степень кооптации             | Устойчивость институциональные кооптации                          |                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | Устойчивые кооптации с одним партийным / идеологическим партнером | Устойчивые кооптации с разными партийными / идеологическими партнерами                                                                                                              |
| Минимальная степень кооптации | Санджак в Сербии                                                  | Страна Басков в Испании<br>Каталония в Испании<br>Воеводина в Сербии<br>Южный Тироль в Италии<br>Валле-д'Аоста в Италии<br>Хорваты в Сербии<br>Сербы в Хорватии<br>Прешево в Сербии |
| Средняя степень кооптации     | Истрия в Хорватии<br>Поляки в Литве<br>Падания в Италии           | Греки в Албании                                                                                                                                                                     |
| Высшая степень кооптации      | Нет наблюдений                                                    | Албанцы в Северной Македонии<br>Венгры в Румынии<br>Венгры в Словакии                                                                                                               |

По критерию устойчивости чаще встречаются случаи кооптации с несколькими партийными и / или идеологическими партнерами – 75% (12 случаев из 16). Длительные кооптационные соглашения с одним партийным / идеологическим партнером наблюдаются намного реже: три случая средней степени (Истрия в Хорватии, Поляки в Литве, Падания в Италии) и один – кооптации минимальной степени (Санджак в Сербии). Доминирование длительных кооптаций с разными правящими политическими партиями, нежели с одним стабильным правящим партнером прежде всего объясняется естественной сменяемостью правящих групп как в



демократических политиях (Испания, Италия, Хорватия, Литва), так и в относительно гибридных режимах (Албания, Сербия, Северная Македония, Румыния).

Средний срок длительных кооптационных практик составляет 4,1 электоральных цикла. Наиболее длительные эпизоды кооптации: албанцы в Северной Македонии и венгры в Румынии – 7 электоральных циклов; Воеводина в Сербии – 6; сербы в Хорватии, венгры в Словакии, Страна Басков в Испании – 5. Случаев непрерывной длительной кооптации, составляющих три и более электоральных цикла подряд, зафиксировано пять: албанцы в Северной Македонии (7 электоральных циклов в период 1998–2024 годов), Южный Тироль в Италии (4 электоральных цикла в 2006–2024 годах), Воеводина в Сербии (4 электоральных цикла в период 2012–2024 годов), греки в Албании (3 электоральных цикла в 1997–2009 годы) и Страна Басков в Испании (3 электоральных цикла в период 2016–2024 годов). Среди них случаи институциональной кооптации албанцев в Северной Македонии и греков в Албании выделяются среди прочих более высокой степенью.

Наиболее существенный класс эмпирически наблюдаемых случаев кооптации (8 из 16) – устойчивая кооптация с разными партнерами минимальной степени (электоральная коалиция без вхождения в правительство). Среди правительственных кооптаций наблюдаются два сценария: кооптация средней степени со стабильным партийным / идеологическим партнером (3 случая из 16) или кооптация высшей степени (с выделением ключевых министерских постов) с идеологически разными партнерами (также 3 случая из 16). Используя качественную сравнительную оптику, необходимо отметить отдельные закономерности и иллюстративные кейсы устойчивых кооптационных практик.

### **Институциональная кооптация как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью**

*Устойчивые кооптации высшей степени с разным партнерами.* Случаи устойчивой кооптации албанцев в Северной Македонии, а также этнических венгерских сообществ в Румынии и Словакии представляют собой достаточно схожие модели. Устойчивый и длительный формат значительной правительственной кооптации обусловлен необходимостью снижения угрозы полити-

ко-территориальной целостности, исходящей от движения за самоопределение.

Наиболее иллюстративна кооптация как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью в случае этнических албанцев в Северной Македонии. По примеру косовских албанцев, в 1999 году в Македонии под лозунги национального освобождения были созданы вооруженные формирования этнических албанцев – Армия национального освобождения. Вооруженные столкновения национальных властей с албанскими повстанцами в Тетеве, Арачиново, Куманово в 2001 году, расцениваемые как значительная и явная угроза политико-территориальной целостности македонского государства, завершились Охридским соглашением, по условиям которого радикальная АНО нашла институциональное продолжение в формате политической партии «Демократический союз за интеграцию» (лидер повстанцев Али Ахмети стал лидером партии) [Пономарева, 2010]. После данной итерации конфликта «Демократический союз за интеграцию» регулярно включается в правительственные структуры на национальном уровне. Эпизоды игнорирования албанского движения за самоопределение в качестве партнера институциональной кооптации сопровождалось мобилизацией масс и протестными акциями (так было в случае партии «Внутренняя македонская революционная организация – Демократическая партия за македонское национальное единство» в 2006 году) или эскалацией конфликта, прецедентами гражданского насилия (как это случилось в период правительственного кризиса 2015–2016 годов). Вследствие этого, институциональная кооптация национальными правительствами осуществлялась вновь, свидетельствуя о рациональной сделке – политическая рента в обмен на снижение угрозы политико-территориальной целостности государства. Риски и угрозы, демонстрируемые албанскими регионалистами, стимулируют национальные правительства (вне зависимости от идеологической принадлежности) сохранять и поддерживать практики кооптации в качестве механизма управления политико-территориальной гетерогенностью (нередко сопровождая их институциональными реформами и / или подавлением).

Институциональная кооптация как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью, таким образом, может быть разложена на следующий алгоритм: (1) наличие политически значимого движения за самоопределение, представляющего явную угрозу политико-территориальной целостности; (2) наличие угрозы политико-территориальной целостности государства и повышение

уровня интенсивности конфликта; (3) осуществление институциональной кооптации движения за самоопределение; (4) снижение / нейтрализация угрозы политико-территориальной целостности государства и падение уровня интенсивности конфликта.

В случаях венгерских движений за самоопределение также можно найти подобный механизм. Угрозы политико-территориальной целостности со стороны движения за самоопределение в Словакии и Румынии были не столь радикальны как в Северной Македонии, однако также выступали стимулами для осуществления кооптационных практик. Словацкие венгры в 1990-е годы выступали против националистической политики центрального правительства в отношении культурных и языковых прав и активно лоббировали радикальный пересмотр административно-территориальных границ политики. В связи с этим регионалистские акторы неоднократно организовывали протестные акции, которые могли быть интерпретированы в качестве существенной угрозы политико-территориальной целостности государства. Это привело к множественной имплементации кооптации венгерского меньшинства как механизма политико-территориальной целостности (1998–2006, 2010–2012, 2016–2024). В 1998–2006 гг. правая «Народная партия – Движение за демократическую Словакию» пыталась сгладить политические эффекты националистической политики Словакии 1990-х годов и привлекала «Венгерский Альянс» для реализации институциональных реформ. Уже во второй половине 2000-х годов венгерские регионалисты дискредитировали себя сотрудничеством со словацкими националистами, в результате чего на политической арене появилась новая регионалистская партия «Мост», выступающая за интеграцию и умеренную регионализацию. В начале 2010-х годов она в ситуативном порядке была кооптирована левой партией «Курс – социальная демократия», а затем была участницей процесса уже и в более системном порядке [Everett, Redzic, 2021]. Венгерские сообщества в Румынии в первой половине 2000-х годов активно продвигали идею создания автономного региона Секлерленда и осуществляли мобилизацию венгерской общины, но после имплементации регулярных кооптационных практик подобные радикальные требования озвучивались уже не столь явно [Грабевник, 2022].

Случай институциональной кооптации греков в Албании (по большей части регионалистской «Партии единства в защиту прав человека») обнаруживает общие черты с кейсами албанцев в Северной Македонии и венгров в Румынии и Словакии. Несмотря на

то, что кооптация албанских греков в национальное правительство происходила без выделения значительных министерских мандатов, она сопровождалась отсутствием идеологических предпочтений в рамках кооптационных практик (кооптацией пользовалась как левая Социалистическая партия Албании, так и правоцентристская Демократическая партия Албании). Вместе с тем за неимением серьезных угроз дестабилизации целостности государства со стороны движения за самоопределение и при снижении его электоральных показателей, в 2000-е годы кооптационные практики завершились.

На наш взгляд, именно в представленных кейсах кооптация проявляется наиболее явно как механизм управления политико-территориальной гетерогенностью. Кооптация здесь – рациональная сделка по обмену политической ренты (министерских постов и распределения власти на региональном и локальном уровнях) на снижение радикальности требований и нивелирование актуальной угрозы политико-территориальной целостности государств. Кооптация является наиболее системной и устойчивой, поскольку партии власти, сменяя друг друга, осуществляют кооптационные практики не ради удержания собственных позиций или консолидации режима, но в целях сохранения институционального статуса-кво и территориальной целостности государства.

*Устойчивые кооптации средней степени с одним партнером.* Выделяются в качестве отдельного класса случаи устойчивых правительственных кооптаций с одним приоритетным правящим партнером (по идеологическому и / или партийному критерию) – Падания в Италии, поляки в Литве, Истрия в Хорватии. «Лига Севера» Падании регулярно вступала в коалиционные правительства и выступала с электоральной поддержкой в 1990–2000-е годы исключительно в отношении правоцентристских правительств под руководством С. Берлускони. Партия «Электоральное действие поляков Литвы – Союз христианских семей», представляющая интересы польских регионалистов в Литве, заключает кооптационные соглашения исключительно с партиями левого толка (Демократическая партия труда Литвы, Партия труда, партия «Союз крестьян и зеленых Литвы»). В 2000–2003 и 2011–2015 годы «Истрийский демократический собор» вступает в кооптационные интеракции исключительно с левыми силами (Социал-демократическая партия Хорватии и коалиция «Союз за перемены»), что позволяет отнести данный случай к классу устойчивых кооптаций средней степени с одним партнером [Пивоваренко, 2023].

*Устойчивые кооптации минимальной степени с разными партнерами.* Случаи устойчивой институциональной кооптации минимальной степени (поддержка правящей партии без участия в правительстве и / или электоральная коалиция с правящей партией без вхождения в правительство) осуществляются, как правило, в отношении конкретных правящих партий (даже при условии того, что движения за самоопределение могут поддерживать и иные правящие партии в рамках исследовательского периода 1990–2024 годов). Иными словами, в рамках устойчивых кооптаций минимальной степени с разными партнерами часто можно отметить приоритетных партнеров, которым симпатизируют движения за самоопределение: поддержка Сербской прогрессивной партии со стороны «Альянса венгров Воеводины» (4 из 6 электоральных циклов), Испанской социалистической рабочей партии со стороны Баскской националистической партии (4 из 5), Хорватского демократического союза со стороны Независимой демократической партии сербов (4 из 5). Это может выступать свидетельством устойчивых соглашений между конкретными регионалистскими и общенациональными партиями. При этом в более демократических режимных условиях чаще наблюдаются случаи устойчивой парламентской поддержки (парламентское доверие кабинету без вхождения в правительство) правящих групп вне зависимости от партийной и / или идеологической принадлежности: Южный Тироль и Валле-д'Аоста в Италии, Каталония и Страна Басков в Испании в 1993–2000 годы. Такое положение дел может выступать демонстрацией поддержки институционального статус-кво вне связи с идеологическими и / или партийными предпочтениями, а также в качестве предложения дальнейшей кооптации со стороны регионалистских партий, которые готовы быть системными и умеренными в обмен на политические / экономические преференции.

### **Выводы и обсуждение**

Результаты проведенного анализа позволяют выделить три класса кооптации движений за самоопределение: устойчивые правительственные кооптации высокой степени с разными партиями, устойчивые правительственные кооптации средней степени с одним или близкими идеологически партнерами, кооптации минимальной степени с разными партиями власти (но с наличием приоритетных партнеров). В случаях устойчивых правительствен-

ных кооптаций высокой степени с разными партиями (албанцы в Северной Македонии, венгры в Румынии и Словакии, греки в Албании) значение имеет фактор радикальности требований движения за самоопределение. Именно в этих кейсах наиболее показательно использование кооптации как механизма управления политико-территориальной гетерогенностью<sup>1</sup>. Напротив, в случаях правительственных кооптаций средней степени с ярко выраженной партийной / идеологической преференцией в партнерствах сильной угрозы целостности государства не наблюдается (и, соответственно, нет уверенности в том, что кооптация используется в качестве механизма управления гетерогенностью). Примечательно также, что все случаи устойчивой кооптации высокой и средней степени (правительственные кооптации) с разными партийными партнерами характеризуются ярко выраженной этнической составляющей движений за самоопределение и наличием родственного государства (*kin-state*) (Албания, Венгрия, Греция). Подобных характеристик нет в устойчивых кооптациях средней степени с одним партийным / идеологическим партнером (за исключением поляков в Литве).

Дополнительно можно отметить следующие положения. Достаточно небольшое количество наблюдаемых случаев укладываются в стандартную логику кооптации оппозиционных партий, когда кооптационные практики имплементируются в условиях снижения электоральных показателей правящих партий. Кооптация регионалистов происходит в равной степени как в условиях роста электоральных показателей правящей партии (и ее переизбрания в качестве правящей), так и при их снижении. Формат кооптации регионалистских сил также не зависит от того, насколько демократическим является государство: либерально-демократические режимы так же регулярно пользуются кооптационными практиками, как и менее демократические гибридные режимы (тогда как классические исследования кооптации указывают на то, что кооптационные практики встречаются наиболее часто в недемократических государствах). Такие наблюдения могут служить свидетельством наличия различий кооптации движений за самоопределение и кооптации традиционных оппозиционных игроков. Можно предположить, что кооптация движений за самоопределение

---

<sup>1</sup> Хотя, безусловно, в 1990-е годы наблюдаются случаи радикальных требований движений за самоопределение, за которыми не последовало кооптационных практик (Страна Басков в Испании как пример).

является более важным с рациональной точки зрения для действующих властей нежели кооптация «обычных» оппозиционных сил – риски разрушения политико-территориальной целостности политики (направленные от регионалистских и сепаратистских сил) рационально превышают риски деформации институционального и / или режимного статус-кво (исходящие от оппозиционных партий).

**M.V. Grabevnik\***

**Co-optation of self-determination movements  
in contemporary European states as a mechanism of governance  
of political-territorial heterogeneity<sup>1</sup>**

*Abstract.* Co-optation of self-determination movements can be considered as a mechanism of governance of political-territorial heterogeneity in contemporary polities. In the article, the author classifies formats of co-optation of self-determination movements by national authorities in European states in 1990–2024. The main research task is to collect empirically observed cases of institutional co-optation of self-determination movements and classify them by the criteria of degree and sustainability. The first part of the article presents the author's conceptualization of co-optation of self-determination movements, comparative parameters and boundaries of classification. The second part of the article presents empirically observed cases of institutional co-optation of self-determination movements in European states in 1990–2024 and their classification considering the criteria of stability and duration of co-optation. The final part is devoted to a comparative description of co-optation classes and fixation on individual examples of co-optation as a mechanism for managing political-territorial heterogeneity. Three key clusters of institutional co-optations are identified: stable government co-optations of a high degree with different parties, stable government co-optations of a medium degree with one or more close ideological partners, co-optations of a minimal degree with different parties. It has been established that co-optation as a mechanism for governance of political-territorial heterogeneity most often observed in the format of stable and long-term government co-optations with various party and ideological partners. This is due to the needs to eliminate radical demands from self-determination movements and preserve the political-territorial integrity of the state. Assumptions are made regarding possible differences in the mechanism of co-optation of self-determination movements and the traditional format of co-optation of opposition parties.

---

\* **Grabevnik Mikhail**, Perm Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (Perm, Russia), e-mail: [mikhailgrabevnik@yandex.ru](mailto:mikhailgrabevnik@yandex.ru)

<sup>1</sup> The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project «Why do inefficient institutions borrow? Management of political and territorial heterogeneity and ensuring territorial integrity State») at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

**Keywords:** co-optation; self-determination movements; political-territorial heterogeneity; regionalism; separatism; regionalist parties; Europe.

**For citation:** Grabevnik M.V. Co-optation of self-determination movements in contemporary European states as a mechanism of governance of political-territorial heterogeneity. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 107–130. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.05>

## References

- Armstrong D., Reuter O.R., Robertson G.B. Getting the opposition together: protest coordination in authoritarian regimes. *Post-Soviet affairs*. 2020, Vol. 36, N 1, P. 1–19.
- Arriola L.R., Devaro J., Meng A. Democratic subversion: elite cooptation and opposition fragmentation. *American political science review*. 2021, Vol. 115, N 4, P. 1358–1372.
- Bokobza L., Nyrup J. The rise of authoritarian multiparty governments. *Democratization*. 2024, Vol. 31, N 8, P. 1669–1694.
- Carter B.L., Hassan M. Regional governance in divided societies: evidence from the Republic of Congo and Kenya. *The Journal of Politics*. 2021, Vol. 83, N 1, P. 40–57.
- Everett J., Redzic E. Seeking representation: The development of hungarian minority parties in Serbia and Slovakia. *The journal of political theory, Political philosophy and sociology of politics politeia*. 2021, Vol. 101, N 2, P. 163–182.
- Gandhi J., Buckles G. Opposition unity and cooptation in hybrid regimes. *Proceedings of the 74<sup>th</sup> annual Midwest political science association conference*. Chicago, IL. 2016, P. 1–33.
- Gandhi J., Przeworski A. Authoritarian institutions and the survival of autocrats. *Comparative political studies*. 2007, Vol. 40, N 11, P. 1279–1301.
- Gandhi J., Przeworski A. Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships. *Economics & Politics*. 2006, Vol. 18, N 1, P. 1–26.
- Gandhi J., Lust-Okar E. Elections under authoritarianism. *Annual review of political science*. 2009, Vol. 12, P. 403–422.
- Gerschewski J. The three pillars of stability: legitimization, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization*. 2013, Vol. 20, N 1, P. 13–38.
- Grabevnik M.V. Electoral regionalism: Case of democratic alliance of hungarians in Romania. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologija*. 2022, Vol. 16, N 1, P. 31–39. (In Russ.)
- Grabevnik M.V. Political-territorial integrity of the United Kingdom: Institutional innovations and mimetic isomorphism. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologija*. 2024, Vol. 18, N 1, P. 29–40. (In Russ.)
- Golosov G. Co-optation in the process of dominant party system building: the case of Russia. *East European politics*. 2014, Vol. 30, N 2, P. 271–285.
- Hultquist A.S., Birnir J.K., Asal V. The politics of co-optation: Ethnopolitical minority organizations and authoritarian elections in the Middle East. *Ethnopolitics*. 2021, Vol. 20, N 2, P. 216–243.
- Kavasoglu B. Opposition parties and elite co-optation in electoral autocracies. *Working paper of the varieties of democracy institute*. 2021, Series 2021, 120 p.
- Kavasoglu B. The power of cabinet appointments in autocracies: elite cooptation and anti-regime mass uprisings. *Journal of conflict resolution*. 2024, Vol. 0, N 0, P. 1–26.



- Malesky E., Schuler P. Nodding vs needling: analyzing delegate responsiveness in an authoritarian parliament. *American political science review*. 2010, Vol. 104, N 3, P. 482–502.
- Nyrup J., Bramwell S. Who governs? A new global dataset on members of cabinets. *American political science review*. 2020, Vol. 114, N 4, P. 1366–1374.
- Panov P.V. Power-sharing and managing ethnic heterogeneity in parliamentary and presidential systems. *Political science (RU)*. 2024, N 3, P. 43–65. (In Russ.)
- Panov P.V., Sulimov K.A. Party of power and systemic opposition in the State Duma: toward convergence of public rhetoric. *Ars administrandi*. 2021, Vol. 13, N 4, P. 516–535. (In Russ.)
- Pivovarenko A.A. Party «Istrian Democratic Assembly» and regional issues in contemporary Croatia. *Comparative politics (RU)*. 2023, Vol. 14, N 4, P. 59–79. (In Russ.)
- Ponomareva E.G. The former Yugoslavian republic of Macedonia: from a unitary to a binational state. *Political science (RU)*. 2010, N 1, P. 138–172. (In Russ.)
- Reuter O. J., Robertson G. Legislatures, cooptation, and social protest in contemporary authoritarian regimes. *The journal of politics*. 2015, Vol. 77, N 1, P. 235–248.
- Reuter O.J., Buckley N., Shubenkova A. Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections. *Comparative political studies*. 2016, Vol. 49, N 5, P. 662–697.
- Reuter O.J. *The origins of dominant parties: building authoritarian institutions in Post-Soviet Russia*. Cambridge: Cambridge university press, 2017, 336 p.
- Sambanis N., Germann M., Schadel A. SDM: A new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict. *Journal of conflict resolution*. 2018, Vol. 62, N 3, P. 656–686.
- Schmotz A. Vulnerability and compensation: constructing an index of co-optation in autocratic regimes. *Eur polit sci*. 2015, Vol. 14, P. 439–457.
- Turovskiy R.F., Sukhova M.S. Co-optation of opposition in Russian regional parliaments: game that breaks rules. *The journal of political theory, Political philosophy and sociology of politics politieia (RU)*. 2021, Vol. 101, N 2, P. 121–143. (In Russ.)
- Wiebrecht F. Between elites and opposition: legislatures' strength in authoritarian regimes. *Democratization*. 2021, Vol. 28, N 3, P. 1075–1094.
- Williamson S., Magaloni B. Legislatures and policy making in authoritarian regimes. *Comparative political studies*. 2020, Vol. 53, N 9, P. 1525–1543.
- Wilson M.Ch., Woldense J. Contested or established? A comparison of legislative powers across regimes. *Democratization*. 2019, Vol. 26, N 4, P. 585–605.

## Литература на русском языке

- Грабевник М.В. Политико-территориальная целостность Соединенного Королевства: институциональные инновации и подражательный изоморфизм // Вестник Пермского университета. Политология. – 2024. – Т. 18, № 1. – С. 29–40.
- Грабевник М.В. Электоральный регионализм: случай Демократического союза венгров Румынии // Вестник Пермского университета. Политология. – 2022. – Т. 16, № 1. – С. 31–39.
- Панов П.В. Power-sharing и управление этнической гетерогенностью в парламентских и президентских системах // Политическая наука. – 2024. – № 3. – С. 43–65.

- Панов П.В., Сулимов К.А.* Партия власти и системная оппозиция в Государственной Думе: конвергенция публичной риторики // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2021. – № 13 (4). – С. 516–535.
- Пивоваренко А.А.* Партия «Истрийский демократический сабор» и проблематика регионализма в современной Хорватии // *Сравнительная политика*. – 2023. – Т. 14, № 4. – С. 59–79.
- Пономарева Е.Г.* Республика Македония: наступление албанского меньшинства // *Политическая наука*. – 2010. – № 1. – С. 138–172.
- Туrowsкий Р.Ф., Сухова М.С.* Кооптация оппозиции в региональных парламентах России: игра с нарушением правил // *Полития*. – 2021. – № 2 (101). – С. 121–143.

**К.А. СУЛИМОВ\***

**ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ  
СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В КОНСТИТУЦИЯХ  
СТРАН МИРА: ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ОРИЕНТАЦИЯ  
КАК МЕХАНИЗМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО  
ИЗОМОРФИЗМА?<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Прямое участие субнациональных единиц в законодательной деятельности на национальном уровне не очень часто встречается в странах мира как реальная практика, но еще реже она представлена в виде конституционного права инициировать процедуру принятия национальных (федеральных) законов, то есть выступать в одном ряду с президентами, правительствами, депутатами и фракциями национальной легислатуры. Эмпирический анализ на основании данных *Comparative Constitutions Project*, *Regional Authority Index*, текстов конституций и прочего позволил установить, что данное право было закреплено за последние два века в конституциях 26 государств. Среди них есть как федерации, так и унитарные в конституционном смысле государства. Они также разнообразны в других отношениях. Однако большинство случаев первого появления института в конституции имеет одну общую черту – причастность политических сил, идентифицирующих себя как «левых», к созданию соответствующих конституций. Это не выглядит случайным, и исследование посвящено попытке прояснить возможный механизм работы этой связи, опираясь на теорию институционального изоморфизма. Из трех основных механизмов, посредством которых происходят институциональные изоморфные изменения, основное внимание обращено на

---

\* Сулимов Константин Андреевич, кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН (Пермь, Россия), e-mail: k.sulimov@psu.ru

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках государственного задания (тема № 124021400020-6, «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерение»).

© Сулимов К.А., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.06

нормативный изоморфизм, хотя и принудительный в части случаев также имеет значение. Нормативный изоморфизм может работать и в профессиональном, и в идеологическом измерениях. Хотя идеологическая ориентация профессиональных сообществ и иных сил, участвовавших в разработке конституций, и имеет значение, она сама по себе не предопределяет использование в стране права законодательной инициативы регионами и другими субнациональными единицами.

*Ключевые слова:* теория институционального изоморфизма; нормативный изоморфизм; субнациональная политико-территориальная единица; регион; политико-идеологическая ориентация; законодательная инициатива.

*Для цитирования:* Сулимов К.А. Право законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях стран мира: идеологическая ориентация как механизм институционального изоморфизма? // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 131–152. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.06>

## Введение

Среди разнообразия форм и механизмов взаимодействия политико-территориальных единиц внутри государства с национальным или федеральным центром существует один не очень распространенный и не очень известный институт – право законодательной инициативы субнациональных единиц на национальном (федеральном) уровне. Речь идет о том, что регион (чаще всего, но могут быть другие образования) имеет возможность напрямую запустить процедуру рассмотрения и принятия национальных (федеральных) законов. В этом отношении он становится в ряд с другими субъектами права законодательной инициативы – главами государств, правительствами, депутатами, фракциями и другими структурами парламента, а также группами граждан («народная» законодательная инициатива). Иногда регионы очень активны в использовании этого права, например в России совокупный объем региональных законодательных инициатив сопоставим, а в некоторые годы превышает объем законодательных инициатив депутатов Государственной думы – самой активной группы субъектов законодательного процесса [Сулимов, 2020; Panov, Sulimov, 2024].

Кроме России этот институт работает и в других странах, и есть исследования на эту тему по Швейцарии [Mueller, Mazzoleni, 2016], Мексике [Ugues, Vidal, Bowler, 2017], Германии [Finke, Souris, 2019], Испании [Sanjaume-Calvet, Paneque, 2023], Чехии [Hájek, 2024], а также сравнительные исследования европейских случаев, затрагивающие в том числе Италию [Panov, Sulimov, 2024; Сулимов, 2022]. Относительная немногочисленность работ по теме

связана, кроме прочего, с относительной редкостью этого института. Вместе с тем на сегодняшний момент литература не дает адекватного представления о степени его распространения по странам мира. Проводившиеся подсчеты и имеющиеся перечисления не полны, упускают случаи [Noble, 2019; Hájek, 2024; Gómez, 2016 a].

Это связано, как минимум, с двумя важными обстоятельствами. Во-первых, право законодательной инициативы субнациональных единиц плохо фиксируется в известных базах данных. Его нет в явном виде ни в *Regional Authority Index*<sup>1</sup>, ни в *Comparative Constitutions Project*<sup>2</sup>. Также исследовательская литература в разных отраслях знаний если и затрагивает проблематику законодательной инициативы, то обычно в отношении других групп субъектов этого права. Во-вторых, есть неопределенность с тем, как конкретно понимать законодательную инициативу регионов. Она может принимать различные формы. Например, легислатуры штатов в США направляют в Конгресс «мемориалы» (*memorials*) – обращения с предложением предпринять какие-то действия<sup>3</sup>. Эти предложения могут через активность сенаторов и представителей становиться законопроектами и рассматриваться в рамках имеющейся процедуры. В Германии федеральные земли направляют в Бундесрат законодательные предложения, которые фактически являются законопроектами, но в конституционно-политическом смысле субъектом законодательной инициативы является Бундесрат, а не сами земли [Finke, Souris, 2019]. Так же и в других случаях, когда верхняя палата национального парламента представляет собой «палату регионов», сенаторы могут использовать свое право законодательной инициативы в интересах региона, который они представляют. То же могут делать депутаты нижних палат национальной легислатуры в тех случаях, когда они связаны тем или иным образом с конкретными регионами.

Сколько-нибудь полная идентификация подобного рода возможностей регионов по странам мира представляется крайне сложной задачей как в эмпирическом, так и в концептуальном от-

---

<sup>1</sup> Regional Authority. – Mode of access: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2> (accessed: 15.03.2025).

<sup>2</sup> Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

<sup>3</sup> Messages, Petitions, Communications, and Memorials to Congress // EveryCRSReport.com. – 2008. – April 10. – Mode of access: <https://www.everycrsreport.com/reports/98-839.html> (accessed: 15.03.2025).

ношении – насколько допустимо ставить в один ряд и сравнивать столь разные проявления возможностей регионов повлиять на страновое законодательство? В данном исследовании для эмпирической идентификации рассматриваемого института использован подход, позволяющий получить достаточно определенные и надежные данные – фиксация права законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях стран. Речь идет о наделении этим правом именно региона в лице его органов власти как отдельной конституционно-политической единицы страны. Это, с одной стороны, отбрасывает немалое количество интересных случаев, а с другой – определенным образом форматирует, сужает фокус исследования.

Наличие этого права в конституции страны ничего не говорит нам о его реальном использовании, а главное – о том, какое место оно занимает в общей системе центр-периферийных отношений. Можно лишь установить его место в конституционном дизайне. Также важно, что право законодательной инициативы является дополнительным, обеспечивающим институтом. Его наличие или отсутствие в конституции едва ли может быть важным типологическим признаком. Во многих федеративных и регионализированных государствах это право и соответствующий механизм отсутствуют, а возможность участия в управлении страной реализована другими способами, прежде всего через верхнюю палату национального парламента [Behnke, Mueller, 2017; Palermo, 2018; Tremblay, 2023], то есть этот институт не является стандартным, необходимым, и тем более достаточным элементом какой-либо модели политико-территориальной организации страны. Соответственно, его появление в конституции страны, даже будучи связанным с выбором какого-нибудь политического курса, может быть продиктовано дополнительными условиями и обстоятельствами. Данное исследование фокусируется на роли идеологических ориентаций профессиональных сообществ и иных сил, участвовавших в разработке конституций, исходя из того обстоятельства, что конституции, кроме прочего, имеют идейное измерение, даже могут пониматься как идейные манифесты. Из этого следует предположение, что заимствование этого института и его включение в собственную конституцию может быть связано с идейной ориентацией тех, кто имеет отношение к составлению и принятию конституции. Теоретически это осмыслено как разновидность нормативного изоморфизма [DiMaggio, Powell, 1983].

Предпринятый эмпирический анализ позволил установить, что данное право было закреплено за последние два века в конституциях двадцати шести государств. Некоторых из них уже нет, но государства-преемники воспроизвели это право в своих конституциях. Не считая воспроизводство, в девятнадцати случаях это право появилось впервые, из них в четырнадцати случаях во время утверждения конституции у власти были политические силы, которые идентифицировали себя как «левые», или такие силы были достаточно значимы, чтобы оказывать влияние на разработку конституции. Дальнейший анализ опирается на предположение, что такая высокая доля (почти три четверти) не является случайной, и направлен на то, чтобы на материале нескольких кейсов прояснить возможные механизмы связи между «левой» идеологической ориентацией и предоставлением субнациональным единицам права законодательной инициативы на государственном уровне.

### **Право законодательной инициативы субнациональных единиц в институциональном, конституционном и «идейном» измерениях**

Право законодательной инициативы (далее – ПЗИ) регионов и других территориальных единиц может выступать как инструмент участия в управлении на уровне всей страны (*shared rule*), так и инструмент внутреннего управления (*self-rule*) [Hooghe et al., 2016]. В обоих случаях речь идет о попытке повлиять на национальное (федеральное) законодательство в желаемом для себя направлении, конкретно – решить задачи, которые невозможно решить собственными средствами внутри региона (хотя могут быть и другие мотивации для законодательных инициатив – работы по конкретным кейсам, перечисленные выше, демонстрируют это). Но так как измениться или появиться должна норма на уровне всей страны, то она будет иметь универсальное значение и касаться всех, а не только инициатора. Однако ПЗИ можно ограничить оговоркой, что инициировать можно только законопроекты, которые затрагивают интересы региона-инициатора. Провести четкое разграничение между универсальным и партикулярным интересами довольно сложно, по этому поводу ведутся конституционно-юридические дискуссии. Но в практической плоскости проблема решается, если принимается закон, прямо направленный на регулирование, касающееся только региона-инициатора.

Другим важным моментом является то, кто получает это право. Необходимым условием выступает наличие субнациональных политико-административных единиц, которые могут его использовать, – то есть единиц, обладающих собственными органами власти с некоторой степенью автономии<sup>1</sup>. Вариативность возникает в том случае, если не все административно-территориальные единицы одного уровня в стране обладают таким статусом или не все из них получают ПЗИ.

На основании этих соображений можно сформулировать две базовые модели включения ПЗИ в конституционный дизайн системы межуровневых взаимодействий. Одна модель предполагает, что 1) ПЗИ предоставляется всем субнациональным единицам одного уровня; 2) ПЗИ не содержит оговорок и предметных ограничений, то есть законопроекты могут затрагивать любой вопрос, а не только интерес инициатора; 3) ПЗИ в таком случае выступает инструментом обеспечения участия в управлении всей страной (*shared-rule*). Обозначим эту модель как «федералистскую» (или «регионалистскую»).

Во второй модели ПЗИ 1) предоставляется отдельным образованиям в составе государства; 2) сопровождается оговоркой, что законопроекты должны затрагивать интерес самого региона; 3) выступает инструментом самоуправления (*self-rule*). Обозначим эту модель как «автономистскую», потому что ПЗИ предоставляется отдельным автономным образованиям в составе государства, но не как инструмент участия в управлении всей страной, а как дополнительная возможность влиять на национальные законы, которые будут или могут быть применены к автономии.

Конституции как политические документы по определению являются результатом имеющегося политического расклада на момент их принятия. Однако применительно к конкретному

---

<sup>1</sup> ПЗИ предоставляется конкретным органам власти регионов – в большинстве случаев это представительные органы (но бывает иначе, например в Молдове ПЗИ предоставлено автономно — территориальному образованию Гагаузия в лице Правительства и Народного Собрания). Но в фактическом использовании ПЗИ может участвовать и исполнительная власть. Это зависит и от системы власти в регионе, и от процедур подготовки инициатив. Например, в России губернаторы используют свое право законодательной инициативы для направления предложений в региональные законодательные собрания, которые затем могут сделать их своими законодательными инициативами в Государственную Думу. Принципиально, что в отношении ПЗИ в конституционно-политическом смысле регион (или другая единица) воспринимается как единый правомочный субъект.



содержанию конституции, то есть набору норм и положений, которые она содержит, до сих пор идет дискуссия о том, что важнее: собственно внутривластные процессы [Ginsburg, Versteeg, 2014] или транснациональное сообщество (диффузия) [Goderis, Versteeg, 2013]. При этом отдельно выделяются конституционные инновации, то есть первое появление в совокупности текстов конституций какой-либо идеи или института [Ginsburg, Elkins, 2022]. Эти инновации потом распространяются, что делает конституции во многих отношениях сильно похожими друг на друга. Это касается не только конституций государств, но и составляющих их частей [Gardner, 2014]. При этом первое появление идеи или института в конституции государства, даже если они заимствованы, тоже оказывается инновацией, но только для этой конкретной страны. Разумно исходить из того, что такие конституционные инновации вызваны неприятием какой-либо прежней конституционной схемы, но некоторые ее элементы могут воспроизводиться. В результате новые конституции обычно содержат что-то свое привычное и освоенное, но также включают в себя смешение новаций, которые уже существуют в мире, объединяя их в новые формы [Ginsburg, Elkins, 2022].

Любая конституция еще и представляет собой конкретный текст, в создание которого обычно вовлечено большое количество людей – от политиков до конкретных специалистов. Поэтому немалое значение может иметь производственный процесс, мотивации и ограничения, с которыми сталкиваются составители. Одни из таких ограничений является проблема знаний – какие конкретно инструменты, формы и подходы необходимо применить для реализации желаемого. Это особенно важно в отношении поддерживающих, обеспечивающих институциональных инструментов, которым в нашем случае как раз и является ПЗИ.

Также важно, что «конституции функционируют на идеологическом уровне» [Ginsburg, Elkins, 2022, p. 220]. Они не только (и не обязательно) являются конкретным гайдом для практических действий, но и часто воспринимаются составителями и внешними наблюдателями как манифест. Закрепление ПЗИ в конституции может быть связано с конкретной политической программой, но также может иметь собственное значение – «символическое». При этом теоретически очевидно, что само по себе идеологическое измерение ПЗИ, если таковое ему можно присвоить, амбивалентно в том смысле, что аргументы в его пользу можно найти как «справа», так и «слева». В рамках «левой» повестки ПЗИ может быть

истолковано как инструмент расширения (предоставления) права голоса и право участия народу (трудовому народу), меньшинствам, этническим группам – в том числе через представляющие их региональные власти. В «правой» повестке ПЗИ может быть уступкой региональному интересу ради сохранения территориального единства государства. Но все же «правая» позиция является защитной, а не продвигающей новации, поэтому разумнее ожидать связь ПЗИ именно с «левой» повесткой.

Теория институционального изоморфизма [Димаджио, Пауэлл, 2010] является одним из подходов, позволяющих объяснить, почему организованные структуры (а конституции можно понимать таким образом) становятся похожими друг на друга. Ключевым понятием теории институционального изоморфизма является «организационное поле» (*“organizational field”*). Под ним понимаются *«те организации, которые в совокупности составляют идентифицируемую сферу институциональной жизни – это ключевые поставщики, потребители ресурсов и продуктов, регуляторы и другие организации, производящие сходные продукты или услуги»* [Димаджио, Пауэлл, 2010, с. 37]. То есть речь идет не только о конкурирующих организациях или сетях реально взаимодействующих организаций, но и о «всей совокупности релевантных акторов». Все страны мира в измерении их конституций и тех, кто имеет отношение к их разработке и принятию, можно представить – в терминах Димаджио и Пауэлла – составляющими общего организационного поля. Они и поставщики сходных услуг, и потребители сходных ресурсов, могут конкурировать между собой, могут взаимодействовать напрямую, но оба варианта необязательны. То, что события конституционного строительства относительно редки и не совпадают во времени друг с другом, не выглядит значимым ограничением. Они все равно связаны (*“connectedness”*) между собой. В результате процесса институционального определения, или «структуризации» организационного поля, запускаются механизмы институциональных изменений, которые могут приводить к нарастанию организационного сходства: (1) принудительный изоморфизм (*coercive isomorphism*), который проистекает из политического влияния и проблемы легитимности; (2) подражательный изоморфизм (*mimetic isomorphism*), являющийся результатом стандартных реакций на неопределённость; и (3) нормативный изоморфизм (*normative isomorphism*), связанный с профессионализацией [Димаджио, Пауэлл, 2010, с. 39].

Профессионализация в этой теории понимается очень конкретно – как то, что имеет отношение к сообществу профессионалов в какой-либо области. Такое понимание применимо и к проблеме появления ПЗИ в конституциях, потому что именно профессионалы – специалисты в области конституционного права – в первую очередь являются носителями знания о возможности использования этого инструмента. Но в целях анализа распространения ПЗИ нормативный изоморфизм можно понимать несколько шире. Он отсылает к совокупностям людей, имеющих общую когнитивную основу, более или менее разделяемые представления о правильном и неправильном, должном и недолжном, важном и второстепенном, и т.д. Эти характеристики вполне приложимы к группам людей, имеющих общие или сходные идеологические ориентации.

Применительно к ПЗИ необходимо учитывать, что, как уже было сказано, этот институт не является стандартным, необходимым, а тем более достаточным элементом какой-либо модели политико-территориальной организации страны. То есть в рамках любого политического курса («левого» или «правого») он скорее всего выступает дополнительным, обеспечивающим институциональным механизмом, который может быть заменен чем-то иным. Его «незначительность» и малоизвестность делает сомнительным предположение, что политики, принимающие решения о конституционном дизайне, будут делать на него ставку или даже просто знать о нем. Это означает, что скорее всего его должны предлагать профессионалы (юристы, специалисты в конституционном праве) в ответ на политический запрос об обеспечении дополнительных прав и возможностей для субнациональных единиц. Далее можно думать, что профессионалы, заинтересованные в продвижении своих идей, будут предлагать такие институциональные механизмы, которые, предположительно, будут приняты, а значит должны соответствовать политическому курсу, в том числе, возможно, в «лево-правом» измерении. То есть отбор ПЗИ профессионалами может производиться в логике учета идеологических ориентаций.

### **Представленность ПЗИ в конституциях мира**

Для идентификации появления и распространения ПЗИ в конституциях стран мира были собраны данные относительно его представленности за период с начала XIX века до настоящего времени. Базовым источником информации стала база данных *Comparative*

*Constitutions Project*<sup>1</sup> разных версий<sup>2</sup>, в которой закодировано указание на субъектов права законодательной инициативы в конституциях большей части стран мира. Однако данная база содержит ошибки и пропуски, в частности, в прежних версиях не указывалась Российская Федерация как страна, где регионы имеют такое право. Так же в ней пропущены Испания и Италия и, как оказалось, ряд других стран, в некоторых случаях неверно указывается время появления этого права у регионов. Немногочисленные публикации по этому поводу [Noble, 2019; Hájek, 2024] также не учитывали всех случаев, насчитывая в отличающихся комбинациях только 15 стран, у регионов которых есть такое право. Для минимизации потери информации были проанализированы профайлы стран, описывающие распределение полномочий между уровнями публичной власти и созданные в рамках проекта *Regional Authority Index (RAI, 94 профайла)*<sup>3</sup>. Кроме того, были проанализированы конституции стран и в некоторых случаях самих регионов (а также материалы, в которых раскрывались обстоятельства появления и изменения этих конституций), в которых, согласно теоретическим ожиданиям, регионы могли наделяться таким правом, за период с начала XIX века для более точного определения времени появления и (иногда) исчезновения этого права. Базовое теоретическое ожидание касалось структурно-институциональных условий возможного наделения регионов правом законодательной инициативы – наличие в стране субнациональных политико-административных единиц с собственными органами власти и полномочиями, которые могут использовать данное право, то есть страны с федеральным или децентрализованным (регионалистским) институциональным устройством. Такой детальный анализ позволил идентифицировать некоторые пропущенные случаи (например, Бразилию, в истории которой это право было у регионов в 1934–1937 гг.), проследить историю появления и модификации механизма в некоторых комплексных случаях (прежде всего, кейс Советского Союза, его союзных республик и их автономных республик – с дальнейшей

---

<sup>1</sup> Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

<sup>2</sup> Elkins Z., Ginsburg T. Characteristics of national constitutions, version 4.0. *Comparative constitutions project*. 2022. Last modified: October 24, 2022. Available at [comparativeconstitutionsproject.org](https://comparativeconstitutionsproject.org).

<sup>3</sup> Country Profiles. A brief history of regional governance in each country, explanation of coding decisions, and sources // *Regional Authority*. – Mode of access: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2> (accessed: 15.03.2025).

модификацией в отдельных странах в постсоветское время), а также более четко в целом определить хронологию распространения права законодательной инициативы регионов на национальном уровне среди стран мира. Кроме того, идентифицировалась идеологическая ориентация сил, которые были причастны к разработке и утверждению соответствующих конституций. Критерием идентификации было самоопределение акторов, в большинстве случаев выражаемое в названиях политических партий, движений, государств («Социалистическая Республика Союз Бирма», «социалистическое государство» – «Народно-Демократическая Республика Эфиопия» и т.п.<sup>1</sup>). Сводные результаты представлены в таблице 1. Важно отметить, что в данном случае не имеет значения, были ли эти силы действительно «левыми», были ли они склонны проводить «левую» политику, соответствующую каким бы то ни было универсальным критериям. Например, вопрос о том, были ли в конкретные периоды режимы в Эфиопии и Бирме «левыми», для данного исследования незначим. Важно, что они использовали советские / югославские конституционные образцы [Ofcansky, LaVerle, 1993; Keller, 1991; Steinberg, 2006]. Через использование «левых» терминов они обозначали свою

---

<sup>1</sup> По поводу менее очевидных случаев:

Португалия – конституция создавалась Конституционной Ассамблеей (1975), из 250 мест в которой 151 место занимали левые, то есть 60% (*Socialist Party, Portuguese Communist Party, Portuguese Democratic Movement*).

Перу – конституция 1979 года была разработана Учредительным собранием, которое возглавлял Виктор Рауль Хайя де ла Торре, лидер партии Американский народно-революционный альянс (сейчас Перуанская партия Априста, *Partido Aprista Peruano*), APRA была антиимпериалистической и марксистской.

Молдова – ведущими политическими силами во время принятия конституции 1994 года были Аграрная партия Молдовы («*reformed communists*») и Социалистическая партия Молдовы.

Панама – норма появилась в конституции в 1983 году при Мануэле Норьега, который использовал *Partido Revolucionario Democrático* (Демократическая революционная партия, PRD), которая идеологически была левоцентристской.

Никарагуа – действующая конституция 1987 года появляется при Сандинистском правительстве – марксистском и просоветском. ПЗИ появилось только в 1995 году, сандинисты в это время уже были в оппозиции, но участвовали в обсуждении конституционных поправок.

Боливия – принятие конституции 2009 г. было инициировано президентом страны Эво Моралесом, лидером партии *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos*.

Венесуэла – конституция 1999 г. принималась конституционной ассамблеей, в которой доминировали сторонники Уго Чавеса, соответственно левое идеологическое влияние было довольно выраженным.

принадлежность к определенной традиции, ориентации, что соотносится с сетями знаний и легитимных образцов, которые они использовали в конституционном строительстве.

Таблица 1

**Институциональные конфигурации (модели) права  
законодательной инициативы субнациональных единиц  
на национальном (федеральном) уровне<sup>1</sup>**

| Страна                      | Годы                        | Территориальное устройство на настоящий момент | У всех единиц | Универсальность права ЗИ | Модель                | «Левые»  |
|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------|---------------|--------------------------|-----------------------|----------|
| 1                           | 2                           | 3                                              | 4             | 5                        | 6                     | 7        |
| <b>Мексика</b>              | <b>1824</b>                 | <b>Федерация</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | –        |
| <b>Швейцария</b>            | <b>1848</b>                 | <b>Федерация</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | –        |
| <i>Финляндия</i>            | <i>1920</i>                 | <i>Унитарное</i>                               | <i>Нет</i>    | <i>Нет</i>               | <i>Автоном.</i>       | –        |
| <b>Россия (СССР, РСФСР)</b> | <b>1993 (1924, 1977–78)</b> | <b>Федерация</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер. (Смеш.)</b> | Нет (да) |
| <b>Бразилия</b>             | <b>1934–1937</b>            | <b>Федерация</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | –        |
| <b>Италия</b>               | <b>1948</b>                 | <b>Унитарное</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | Да       |
| <b>Чехия (Чехословакия)</b> | <b>1993 (1960)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | Нет (да) |
| <b>Сербия (Югославия)</b>   | <b>1990 (1974)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Нет           | Да                       | Смеш.                 | Нет (Да) |
| <b>Мьянма (Бирма)</b>       | <b>1974–1988</b>            | <b>Федерация</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | Да       |
| <i>Португалия</i>           | <i>1976</i>                 | <i>Унитарное</i>                               | <i>Нет</i>    | <i>Нет</i>               | <i>Автоном.</i>       | Да       |
| <b>Азербайджан</b>          | <b>1995 (1978)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Нет           | Да                       | Смеш.                 | Нет (да) |
| <b>Грузия</b>               | <b>1995 (1978)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Нет           | Да                       | Смеш.                 | Нет (да) |
| <b>Испания</b>              | <b>1978</b>                 | <b>Унитарное</b>                               | Да            | Да                       | <b>Федер.</b>         | Да       |
| <b>Таджикистан</b>          | <b>1994 (1978)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Нет           | Да                       | Смеш.                 | Нет (да) |
| <b>Узбекистан</b>           | <b>1992 (1978)</b>          | <b>Унитарное</b>                               | Нет           | Да                       | Смеш.                 | Нет (да) |

<sup>1</sup> Примечания к таблице. Случаи выстроены хронологически, по времени появления механизма в конституциях; «годы» – время (или период) появления (нахождения) права ЗИ в конституции, в скобках – год первого появления в конституции страны предшественницы; «левые» – «левые» политические силы, находящиеся у власти во время появления этого права в конституции страны или участвовавшие в составлении текста конституции; «у всех единиц» – распространяется ли право на все территориальные единицы конкретного уровня или только на отдельные; «универсальность» – нет предметных ограничений, то есть законопроекты могут затрагивать любой вопрос, а не только относящийся к инициатору; во всех случаях, кроме одного, право предоставлено территориальным единицам первого субнационального уровня, то есть регионам: в Сальвадоре это право у муниципалитетов, в Перу и Никарагуа – у регионов и муниципалитетов (инициатива отправляется напрямую на национальный уровень); случаи «федералистской» модели выделены полужирным шрифтом, случаи «автономистской» модели выделены курсивом.

Продолжение таблицы 1

| 1              | 2                | 3                | 4         | 5         | 6             | 7         |
|----------------|------------------|------------------|-----------|-----------|---------------|-----------|
| Перу           | 1979, 2004       | Унитарное        | Да        | Нет       | Смеш.         | Да        |
| Сальвадор      | 1983             | Унитарное        | Да        | Нет       | Смеш.         | –         |
| Панама         | 1983             | Унитарное        | Да        | Нет       | Смеш.         | Да        |
| <b>Эфиопия</b> | <b>1987–1991</b> | <b>Унитарное</b> | <b>Да</b> | <b>Да</b> | <b>Федер.</b> | <b>Да</b> |
| Молдова        | 1994             | Унитарное        | Нет       | Да        | Смеш.         | Да        |
| Никарагуа      | 1995             | Унитарное        | Да        | Нет       | Смеш.         | Да        |
| Венесуэла      | 1999             | Федерация        | Да        | Нет       | Смеш.         | Да        |
| <b>Боливия</b> | <b>2009</b>      | <b>Унитарное</b> | <b>Да</b> | <b>Да</b> | <b>Федер.</b> | <b>Да</b> |

Источник: Составлено автором на основании *Comparative Constitutions Project*<sup>1</sup>.

Всего ПЗИ включалось в конституции 26 государств. В трех из них в настоящее время оно отсутствует, – это Бразилия (было недолго в 1930-е годы), а также Бирма (сейчас Мьянма) и Эфиопия. Последние явно ориентировались на советский и югославский (социалистический) опыт (и поддержку), что приводило в том числе к копированию институционального дизайна. Но как только предметные связи с институциональным образцом теряли значение, конституционный дизайн тоже легко менялся. В терминах теории институционального изоморфизма это скорее мягкий принудительный изоморфизм. Мягкий, потому что трудно представить, что ПЗИ прямо навязывалось извне. Три других государства из 26 прекратили существование – СССР, Югославия и Чехословакия, поэтому в настоящее время ПЗИ представлено в конституциях 20 государств.

В таблице 1 можно видеть, что выделенные ранее модели включения ПЗИ в конституционный дизайн системы межуровневых взаимодействий распределены неравномерно: 10 случаев соответствуют «федералистской» модели, 2 – «автономистской» и 11 случаев совмещают в себе черты обеих – «смешанная» модель. При этом они не соответствуют типу территориального устройства. «Федералистская» модель встречается и в унитарных (в конституционном смысле) государствах.

Для большинства стран мира, в которых регионы имеют ПЗИ, появление соответствующего механизма было результатом институциональных заимствований. Явно выделяются три страны – Мексика, Швейцария и Финляндия, которые стали «изобретателями» этого института: Мексика и Швейцария еще в XIX веке в форме

<sup>1</sup> Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

«федералистской» модели, а Финляндия в 1920 году в форме «автономистской» модели (для региона Аландских островов) [Lindström, Lindholm, 2021; Hannikainen, 2013].

В остальных странах ПЗИ заимствовалось, но нередко творчески, что, например, выражается в использовании не одной из базовых моделей – «федералистской» или «автономистской», а своеобразных вариантов, сочетающих в себе их разные черты. В политико-институциональном отношении в части стран значимым мотивом введения данного института была федерализация, основанная на собственных политических соображениях, а право законодательной инициативы на вышестоящем уровне – одним из инструментов, ее обеспечивающих.

### Нормативный изоморфизм

В таблице 2 все 26 случаев распределены по четырем группам, две из которых имеют «левое» идеологическое измерение.

Таблица 2

#### Представленность права законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях в соотношении с «левой» идеологической ориентацией «авторов» конституций<sup>1</sup>

| «Иноваторы»                                                     | «Советские» и «примыкающие» случаи                                                                                                                                                                                                                                                                           | Другие «левые» случаи:                                                                                                                                                 | Не «левые случаи»                                |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1. Мексика (1824)<br>2. Швейцария (1848)<br>3. Финляндия (1920) | 1. СССР (1924, 1977)<br><i>1.1. Россия, Азербайджан, Грузия, Таджикистан, Узбекистан (1978, 1990-1995)</i><br>2. Молдова (1994)<br>3. Бирма (1974 – 1988)<br>4. Эфиопия (1987 – 1991)<br>5. Чехословакия (1960, 1968)<br><i>5.1. Чехия (1993)</i><br>6. Югославия (1974)<br><i>6.1. Сербия (1990 и 2006)</i> | 1. Италия (1947)<br>2. Португалия (1976)<br>3. Испания (1978)<br>4. Перу (1979)<br>5. Панама (1983)<br>6. Венесуэла (1999)<br>7. Боливия (2009)<br>8. Никарагуа (1995) | 1. Бразилия (1934 – 1937)<br>2. Сальвадор (1983) |

Источник: составлено автором.

<sup>1</sup> Примечания к таблице. «Левая» идеологическая ориентация идентифицируется по самоопределению политических сил; «авторы» конституций – политические силы, находившиеся у власти во время появления этого права в конституции страны или участвовавшие в составлении текста конституции.



ПЗИ в «левом» контексте появляется в Советском Союзе в 1920-е годы – это тоже была своего рода инновация, но сам механизм, вероятнее всего, был подчерпнут из уже имевшихся случаев. ПЗИ в конституциях всего СССР было представлено дважды – в первой (1924) и последней (1977) конституциях. В конституции СССР 1936 года его не было, но это право стало уже освоенной новацией, и к нему легко вернулись, когда в русле требований новой программы КПСС 1961 года потребовалось углубление «демократизации» в том числе через расширение круга субъектов права законодательной инициативы (ПЗИ тогда получили также «общественные организации в лице их общесоюзных органов»). В конституциях союзных республик 1978 года ПЗИ было продублировано для автономных республик в их составе (но не автономных областей), что является довольно очевидным примером принудительного изоморфизма, но использовалась не «федералистская» (как на союзном уровне), а «автономистская» модель. Интересно отметить, что 1920-е и 1930-е годы дают интересные примеры инновативного конституционного творчества. Тогда создавались тексты множества конституций автономных и союзных республик (не все были утверждены). В части из них содержалось указание на ПЗИ, причем в неожиданной форме. Оно было направленно «вверх» – *«право законодательной инициативы по всем вопросам законодательства СССР и РСФСР»*. Таким образом, автономные республики пытались присвоить себе право инициировать на уровне СССР и РСФСР при том, что конституции вышестоящих уровней этого не предусматривали.

Политико-правовые преемники союзных республик СССР унаследовали (воспроизвели) этот институциональный механизм, но сделали это применительно к новым политическим реалиям. В России основательно изменили всю политико-территориальную структуру и наделили правом законодательной инициативы на федеральном уровне все образования первого уровня. В Азербайджане политико-территориальную структуру тоже изменили, но не столь радикально – в конституции 1995 года право законодательной инициативы в национальной легислатуре (Милли Меджлис Азербайджанской Республики) получил Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики, а Нагорный Карабах – нет, но не потому, что был областью, а не республикой, а потому, что был де-юре ликвидирован. В Таджикистане подняли статус автономной области, предоставив в конституции 1994 года право законодательной инициативы Горно-Бадахшанской автономной области (название не

было изменено), которая не имела его по конституции 1978 года. В Грузии и Узбекистане воспроизвели советскую институциональную логику – автономные республики сохранили право законодательной инициативы, а бывшая Юго-Осетинская автономная область не получила его даже на бумаге. Представляется, что наиболее разумным объяснением воспроизводства ПЗИ в новых государствах является нормативный изоморфизм, но не в идеологической, а в профессионализированной форме. Политического отторжения этой советской конституционной нормы не было, и профессионалы воспроизвели ее в новых условиях.

Вероятно, эта же логика сработала в Чехии и Сербии, которые воспроизвели ПЗИ в своих новых, постсоциалистических конституциях. Но первоначальное появление ПЗИ в Чехословакии и Югославии скорее укладывается в нормативную идеологическую логику. При этом не было прямого заимствования действующей советской практики – в СССР в 1960 и 1974 годах эти нормы не действовали.

Особый интерес представляют «несоветские» «левые» случаи. Для того чтобы лучше представить механику работы нормативного изоморфизма в его идеологическом, профессиональном измерениях, коротко рассмотрим два кейса – итальянский и испанский.

Конституция Италии 1947 года, в которой появилось ПЗИ, должна была, кроме прочего, сформулировать новое решение территориальной проблемы, которая имеет большое значение для всей истории современной Италии. Государство создавалось в XIX веке из разных территорий с разным культурным, государственным, языковым и прочим бэкграундами. Обстоятельства выхода из Второй мировой войны обострили территориальную проблему, вплоть до появления сепаратистских сил. В свою очередь, в Конституционной Ассамблее, которая создавала и утверждала конституцию, доминировали силы, желавшие сохранить единство страны.

Вопрос был в выборе решения. На общем уровне альтернатива осмысливалась в терминах «централизация» или «что-то иное». Централизация для большинства была неприемлема, потому что ассоциировалась с фашизмом, с которым большинство было намерено порвать. Общий политико-идеологический климат послевоенной Италии явно сдвинулся влево, что проявлялось в том числе в политической конфигурации Конституционной Ассамблеи. Основными силами были христианские демократы (37%), Социалистическая партия пролетарского единства (21%) и Комму-

нистическая партия (19%), что в итоге привело к тому, что текст конституции в целом «представлял собой компромисс католических, марксистских и либеральных взглядов» [Calabresi, Godi, 2020, p. 52].

Конкретное решение территориальной проблемы в конституционном дизайне было сформулировано и предложено юристами-профессионалами, прежде всего Гаспаре Амброзини, который стал основным докладчиком по этой теме. Он был профессором конституционного права, исследователем федеративных систем. У него были работы о новой федеративной структуре советской России, о новом формате «регионального государства» во время Второй Испанской республики [D'Atena, 2013]. Амброзини и сформулировал итальянский вариант «регионального государства», включая и ПЗИ для всех итальянских регионов. Неясно, откуда непосредственно был заимствован этот институт. Можно лишь указать на имевшиеся к тому времени случаи: Швейцария, Мексика, Финляндия, советские эксперименты 1920-х годов. Амброзини мог знать их все<sup>1</sup> – в этом случае установить конкретный источник вообще едва ли возможно.

Амброзини, видимо, не был левым по своей идеологической ориентации. В Конституционную Ассамблею он избрался как христианский демократ, но работал он в составе подкомиссии конституционной комиссии, в которой председательствовал Умберто Террачини от Итальянской коммунистической партии. Собственно, Террачини и предоставлял ему слово для доклада, и ставил предложения на голосование. Получается, что в итальянском случае сама идея ПЗИ не пришла по линии коммунистов как заимствование из советских опытов 1920-х годов, но представляется вполне возможным, что коммунисты и другие левые могли воспринять ее как свою и тем самым облегчить ее адаптацию.

В случае Испании (конституция 1978 года) можно наблюдать очень похожую логику с одним важным дополнением. Испания так же имела (и имеет) явно выраженную территориальную проблему, основные силы так же желали сохранить единство, эти силы так же желали порвать с предшествующим периодом (только

---

<sup>1</sup> В одной из своих доступных сейчас работ он упоминает в качестве примеров конституции Литвы и Чехословакии межвоенного периода с их нормами в отношении Мемельского (Клайпедского) края и Подкарпатской Руси [Ambrosini, 2024]. Эти кейсы в институциональном отношении очень похожи на кейс Финляндии и Аландских островов, однако они были неудачными и ПЗИ не предусматривали.

вместо фашизма – франкизм, который тоже ассоциировался с централизацией). В качестве образцов конкретных решений здесь уже явным образом использовался опыт самой Испании начала 1930-х годов, а также Италии, конституция которой уже тридцать лет содержала ПЗИ. Добавление к итальянской логике состоит в том, что право законодательной инициативы для автономных сообществ было сформулировано и предложено левыми (прежде всего коммунистами при поддержке социалистов, которые, как один из них выразился в обсуждении, разделяли по этому предмету ту же «философию») в союзе с регионалистами (представлявших меньшинства Каталонии и Страны Басков, часть из них тоже левые). А оппонировали им как раз правые – из группы «Народный альянс» [Gómez, 2016 b]. То есть здесь мы даже имеем идеологическое противостояние по поводу ПЗИ. Левые его выиграли, и в данном случае их позиция по поводу ПЗИ была критически важна.

### **Заключение**

Эмпирический анализ позволил установить, что право законодательной инициативы субнациональных единиц было закреплено за последние два века в конституциях 26 государств. Сейчас оно есть в конституциях 20 стран. В 14 случаях из 19, когда это право появилось в конституции страны впервые, во время утверждения конституции у власти были политические силы, которые идентифицировали себя как «левые», или такие силы были достаточно значимы, чтобы оказывать влияние на разработку конституции. «Левая» самоидентификация могла быть поверхностной, сводиться к использованию «левых» терминов, как было в Эфиопии и Бирме в соответствующие периоды, когда копировались советские и югославские конституционные образцы. Однако во всех случаях использование «левых» терминов идентифицирует принадлежность к определенной традиции и идеологической ориентации, которые соотносятся с сетями знаний и легитимных образцов, которые использовались в конституционном строительстве. Если исключить из оставшегося числа случаи изобретения этого института – Мексику, Швейцарию и Финляндию, то доля случаев, где «левые» имели значение, окажется критически высокой: 14 из 16 стран. Однако это не дает основание утверждать, что идеологическая ориентация предопределяет использование в стране права законодательной инициативы регионами и другими субнацио-

нальными единицами. Анализ конкретных случаев показывает, что работают разные механизмы изоморфизма, и они по-разному работают в разных случаях. Наиболее значимым представляется нормативный изоморфизм, который, однако, работает как в логике профессионализации как в оригинальной теории, так и в идеологическом измерении. Идеино-политические предпочтения могут как формировать сам канал распространения инновации, так и облегчать и легитимировать ее адаптацию по предложению профессионалов.

**K.A. Sulimov\***

**The subnational units' right of legislative initiative:  
political orientation as a mechanism of institutional isomorphism?<sup>1</sup>**

*Abstract.* The direct participation of subnational units in legislative activity at the national level is not a common practice in countries around the world, but even more rarely it is presented in the form of a constitutional right to initiate the procedure for adopting national (federal) laws, that is, to act like presidents, governments, deputies and factions of the national legislature. Empirical analysis based on data from the Comparative Constitutions Project, the Regional Authority Index, texts of constitution allowed us to establish that this right has been enshrined in the constitutions of 26 states over the past two centuries. Among them are both federations and unitary states in the constitutional sense. They are also diverse in other respects. However, most cases of the first appearance of the mechanism in a constitution have one common feature: the involvement of political forces identifying themselves as "left" in the creation of the corresponding constitutions. This does not seem accidental, and the study is devoted to an attempt to clarify the possible mechanism of this connection, based on the theory of institutional isomorphism. Of the three main mechanisms by which institutional isomorphic changes occur, the main focus is on normative isomorphism, although in some cases coercive is also apparently significant. However, normative isomorphism operates both in the logic of professionalization as in the original theory and in the ideological dimension. But, although ideological orientation of professional communities and other forces involved in the development of constitutions matters, it does not in itself predetermine the use of the right of legislative initiative in a country by regions and other subnational units.

*Keywords:* theory of institutional isomorphism; normative isomorphism; intra-state subnational unit; region; political orientation; legislative initiative.

---

\* **Sulimov Konstantin**, Perm Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (Perm, Russia), e-mail: k.sulimov@psu.ru

<sup>1</sup> The research was carried out within the framework of a state assignment (topic No. 124021400020-6, "Multi-level governance in the modern world: institutional and socio-cultural dimensions").

*For citation:* Sulimov K.A. The subnational units' right of legislative initiative: political orientation as a mechanism of institutional isomorphism? *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 131–152. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.06>

## References

- Ambrosini G. Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale. *Antologia di diritto pubblico*. 2024, N 1, P. 93–100. (In Italian)
- Behnke N., Mueller S. The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison. *Regional and federal studies*. 2017, Vol. 27, N 5, P. 507–527. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1367668>
- Calabresi S.G., Godi M. Italian constitutionalism and its origins. *The Italian law journal*. 2020, Vol. 06, N 1, P. 23–53.
- D'Atena A. Le régionalisme italien et ses racines culturelles. *Civitas Europa*. 2013, N 1, P. 41–53. DOI: <https://doi.org/10.3917/civit.030.0041> (In French)
- DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Economic sociology*. 2010, N 11 (1), P. 34–56. (In Russ.)
- DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*. 1983, N 48 (2), P. 147–160.
- Finke P., Souris A. The politics of legislative initiatives in the German Bundesrat. *Revista cuadernos Manuel Giménez Abad*. 2019, N 18, P. 7–19.
- Gardner J.A. Autonomy and isomorphism: The unfulfilled promise of structural autonomy in American state constitutions. *Wayne law review*. 2014, Vol. 60, N 1, P. 31–67.
- Ginsburg T., Elkins Z. Ideation and innovation in constitutional rights. *The law & ethics of human rights*. 2022, Vol. 16, N 2, P. 217–244. DOI: <https://doi.org/10.1515/lehr-2022-2009>
- Ginsburg T., Versteeg M. Why do countries adopt constitutional review? *The journal of law, economics, and organization*. 2014, Vol. 30, Iss. 3, P. 587–622. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewt008>
- Goderis B.V.G., Versteeg M. The transnational origins of constitutions: evidence from a new global data set on constitutional rights. *CentER discussion paper*. 2013, N 2013-010, P. 1–51.
- Gómez D.P. La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada. *Revista D'estudis autonòmics i federals*, 2016 a, N 24, P. 155–192. (In Spanish)
- Gómez D.P. *La iniciativa legislativa de las comunidades autónomas*. Doctor's degree dissertation. Murcia, 2016 b, 455 p. (In Spanish)
- Hájek L. Regional legislative initiatives in the Czech Republic. *The Journal of legislative studies*. 2024, P. 1–21, DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2024.2378551>
- Hannikainen L. La autonomía territorial de las islas Eland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami. *Revista d'Estudis autonòmics i federals*. 2013, N 17, P. 71–106. (In Spanish)

- Hooghe L., Marks G., Schakel A., Niedzwiecki S., Chapman-Osterkat S., Shair-Rosenfield S. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford university press, 2016, Vol. 1, 687 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>
- Keller E.J. *Revolutionary Ethiopia: from empire to people's republic*. Bloomington: Indiana University Press, 1991, 307 p.
- Lindström B., Lindholm G. *The future conditions for the Åland autonomy. A study of the legal and political development of Åland's self-determination*. Mariehamn: Olof M. Jansson foundation, 2021, 93 p.
- Mueller S., Mazzoleni O. Regionalist protest through shared rule? Peripherality and the use of cantonal initiatives in Switzerland. *Regional and federal studies*. 2016, Vol. 26, N 1, P. 45–71. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2015.1135134>
- Noble B. Regional legislatures and national lawmaking. *The journal of legislative studies*. 2019, Vol. 25, N 1, P. 143–147. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1570597>
- Ofcansky T.P., LaVerle Berry (ed.). *Ethiopia: a country study*. Washington: Federal research division, library of Congress, 1993, 412 p.
- Palermo F. Beyond second chambers: Alternative representation of territorial interests and their reasons. *Perspectives on federalism*. 2018, Vol. 10, N 2, P. 49–70.
- Panov P., Sulimov K. Territorial heterogeneity as a factor of cross-regional variations in the activity of national lawmaking. *Russian politics*. 2024, Vol. 9, N 4, P. 455–477. DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00904001>
- Sanjaume-Calvet M., Paneque A. Shared or self-rule? Regional legislative initiatives in multi-level Spain, 1979–2021. *South European society and politics*. 2023, Vol. 28, N 1, P. 75–100. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608746.2023.2228099>
- Steinberg D-I. Burma-Myanmar: The U.S.-Burmese relationship and its vicissitudes. In: Birdsall N., Vaishnav M., Robert L. Ayres (eds). *Short of the goal: U.S. policy and poorly performing states*. Washington D.C.: Center for global development, 2006, P. 209–244.
- Sulimov K.A. Lawsuit vs amendment: Russian regions activity dynamics in using constitutional court appeals and legislative initiatives at federal level. *Ars Administrandi*. 2020, Vol. 12, N 4, P. 556–576. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-556-576> (In Russ.)
- Sulimov K.A. Regionalism as a driver of European regions' activity in their relations with national authorities. *Polis. Political studies*. 2022, N 6, P. 38–54. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.04> (In Russ.)
- Tremblay J.-F. (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Springer Nature, 2023, 483 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-97258-5>
- Ugues A., Vidal X.M., Bowler S. Los congresos estatales y la política federal en México: state legislatures and federal policymaking in Mexico. *The journal of legislative studies*. 2017, Vol. 23, N 4, P. 594–613. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1394740> (In Spanish)

## Литература на русском языке

- Димаджо П., Пауэлл У. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях / пер. Г.Б. Юдина\* // Экономическая социология. – 2010. – № 1. – С. 34–56.
- Сулимов К.А. Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в Конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2020. – Т. 12, № 4. – С. 556–576. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-556-576>
- Сулимов К.А. Регионализм как драйвер активности европейских регионов в отношениях с центром // Полис. Политические исследования. – 2022. – № 6. – С. 38–54. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.04>

---

\* Признан иностранным агентом.



---

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

---

**Н.Ю. КАВЕШНИКОВ\***

### **ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ЛИБЕРАЛИЗОВАННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

*Аннотация.* В статье анализируется функционирование многоуровневой системы управления в Европейском союзе на примере формирования единого либерализованного энергетического рынка ЕС. Исследование охватывает три этапа реформ (Первый, Второй и Третий энергетические пакеты). В качестве методологической основы использована концепция множественных потоков, адаптированная к специфике институциональной системы ЕС, и концепция принципал-агента. Задача исследования состоит в том, чтобы выявить: 1) факторы, определяющие степень и пределы автономии Европейской комиссии (ЕК) и ее возможности влиять на формирование политического курса; 2) стратегии, использованные ЕК для достижения своих целей; и 3) изменение стратегии ЕК на разных этапах либерализации энергетического рынка.

Учитывая масштаб сопротивления реформам и высокую политическую значимость вопроса, Комиссия последовательно придерживалась консенсусного подхода к разработке новых правил, чтобы обеспечить их легитимность и не дать государствам-членам явных поводов саботировать их исполнение. Стратегия Комиссии строилась на сочетании двух треков: законодательные реформы и использование инструментов политики конкуренции. Комиссия опиралась на стейкхолдеров и активно использовала информационную асимметрию. Но для того чтобы эти действия дали эффект, на первых этапах ЕК приложила много усилий, дабы объяснить стейкхолдерам выгоды конкурентного режима и создать механизмы получения информации о состоянии рынков. На начальных этапах реформы Комиссия действовала чрезвычайно мягко. На этапе обсуждения Третьего пакета Комиссия стала действовать гораздо активнее и жестче в связи с увеличением степени различия интересов государств-членов и появившейся воз-

---

\* **Кавешников Николай Юрьевич**, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

© Кавешников Н.Ю., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.07

возможностью маневрировать между ними. В долгосрочном плане Комиссия последовательно работала над формированием союзников внутри государств-членов в лице национальных регуляторов, стремясь расширить их полномочия и укрепить их независимость от национальных правительств.

*Ключевые слова:* Европейский союз; энергетическая политика; либерализация энергетического рынка; Европейская комиссия; концепция множественных потоков; концепция принципал – агент.

*Для цитирования:* Кавешников Н.Ю. Формирование единого либерализованного энергетического рынка Европейского Союза // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 153–181. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.07>

## Введение

Одной из базовых характеристик политической системы Европейского союза (ЕС) является ее многоуровневый характер. Расширение полномочий и консолидация политической системы ЕС в первой половине 1990-х годов дали толчок активному использованию теории многоуровневого управления (МУ) для исследования различных аспектов деятельности ЕС; концептуальной основой считается фундаментальная работа Лисбет Хуг и Гари Маркса [Hooghe, Marks, 2001]. Теория МУ опирается на понимание управления как постоянного политического процесса формулирования целей для общества и вмешательства в деятельность общества для достижения этих целей [March, Olsen, 1995]. В системе теоретических подходов к изучению европейской интеграции МУ относится к аналитическим теориям среднего уровня, используемым для ответа на следующие вопросы. Каковы характеристики политической системы ЕС? Как проходит политический процесс в ЕС? Как в ЕС работают регуляторные политики? В зависимости от поставленных задач теория МУ может использоваться для исследования как политического процесса (*politics*), так и отраслевого регулирования (*policy*)<sup>1</sup>. В приложении к ЕС теория МУ обращает внимание на организацию вертикального взаимодействия между национальным и международным (союзным) уровнями власти. Она удобна как аналитически, так и политически, поскольку позволяет избежать использования терминологии, намекающей на квазифедеративную природу ЕС.

Основная власть в ЕС сконцентрирована на нижнем уровне, т.е. в государствах-членах. Политический курс, проводимый ком-

---

<sup>1</sup> Обзор использования МУ см.: [Stephenson, 2013].

мунитарным институтами, стратегически зависит от широкого (хотя и не абсолютного) согласия между странами ЕС<sup>1</sup>. А поскольку в странах ЕС национальные интересы часто превалируют над общими, имеет место сложный процесс согласования при разработке общего курса и значительная гибкость при реализации этого курса на практике. Две конфликтующие цели – сохранение автономии государств-членов и выработка выгодных всем общих решений – институционализированы в сложной системе взаимодействия между государствами и коммунитарными институтами, прежде всего Европейской комиссией (ЕК, Комиссия) и несколько менее значимым Европейским парламентом (ЕП, Европарламент).

В этом контексте ключевыми являются два взаимосвязанных вопроса. По каким причинам страны ЕС соглашаются на ограничение своей автономии? Каковы источники автономии институтов ЕС (прежде всего Комиссии) и какие факторы определяют пределы этой автономии? Один из наиболее адекватных подходов для исследования этого блока вопросов – это концепция принципал-агента. Эта автономия агента вытекает из того, что ему даны полномочия для достижения определенных целей, но конкретные действия, необходимые для достижения этих целей, не предписаны и, соответственно, агент имеет право на самостоятельное определение методов достижения цели. Основные положения концепции принципал-агента нашли подтверждение при исследовании деятельности ЕС. Решение принципалов (стран ЕС) делегировать агенту (Комиссии, в меньшей степени Европарламенту и Суду ЕС) те или иные функции мотивировано желанием минимизировать транзакционные издержки, в том числе преодолеть проблему коллективного взаимодействия [Kassim, Menon, 2003], решить проблему «неполного контракта» [Doleys, 2000], улучшить качество решения технических вопросов [Egan, 1998], переложить ответственность за непопулярные решения и решить проблему цикличности, которая характерна для мажоритарных систем [Kassim, Menon, 2003].

Автономия коммунитарных институтов определяется такими факторами, как соотношение интересов принципалов и агентов; правила применения санкций и изменения мандата агентов; роль информационной асимметрии и неопределенности; наличие заинтересованных групп стейкхолдеров, которые могут апеллировать к

---

<sup>1</sup> Но при этом коммунитарные институты в ЕС имеют гораздо больше ресурсов и возможностей влиять на политические решения, чем органы классических международных организаций.

коммунитарным институтам или лоббировать свои интересы на национальном уровне [Pollack, 1997]. Поскольку страны ЕС являются коллективным принципалом, на уровень свободы действий агента существенно влияет степень различий интересов принципалов [Franchino, 2000; Tausendfreund, 2009]. Также следует принимать во внимание позицию Европарламента, особенно когда речь идет об основной законодательной процедуре. В этой ситуации Комиссия вынуждена учитывать позиции множественных принципалов, но, с другой стороны, может получить дополнительную свободу маневра за счет различия их позиций.

Задача исследования состоит в том, чтобы на примере трех этапов формирования нормативно-регуляторной базы единого энергетического рынка ЕС показать:

1. Факторы, определяющие степень и пределы автономии Комиссии (агента) и ее возможности влиять на формирование политического курса.

2. Стратегии, использованные Комиссией для достижения своих целей.

3. Изменение стратегии Комиссии в связи с динамикой указанных факторов на разных этапах либерализации энергорынка.

### **Методологическая основа**

В качестве методологической основы исследования использована концепция множественных потоков (КМП) Джона Кингдона [Kingdon, 1995]. КМП концентрируется на изучении того, какие вопросы привлекают внимание политиков и в какой момент времени, какие акторы мобилизуются для участия в выработке решения, как вопрос преподносится в ходе политической дискуссии, как политические предприниматели (*policy entrepreneurs*) манипулируют процессом. Неопределенность является неотъемлемой характеристикой политического процесса: предпочтения акторов не ясны и точно не определены; варьируется состав участников. Как следствие, политический процесс подвержен манипуляциям со стороны тех, кто владеет большей информацией, контролирует доступ к процессу принятия решений, способен синхронизировать расписание групповых, национальных и институциональных дискуссий и манипулировать ими.

КМП включает пять структурных элементов: поток проблем (*problem stream*), политический поток (*politics stream*), поток регу-

лирования (policy stream), окно возможностей и политических предпринимателей. Окно возможностей может открываться в связи с динамикой трех указанных потоков и определяет контекст обсуждения вопроса и выбора политического курса. Политические предприниматели – это обладающие опытом и ресурсами акторы, которые объединяют три потока событий, предлагают способ осмысления происходящего и стремятся навязать свой вариант осмысления (и, соответственно, свой вариант решения проблемы) принимающим решения политикам, а также группам интересов. Достоинством КМП является то, что она дает инструментарий, позволяющий выйти за пределы описания конкретного исторического контекста и сосредоточиться на поиске причинно-следственных закономерностей политического процесса.

С начала 2000-х годов КМП активно используется для изучения деятельности ЕС. Впрочем, как указано в обзоре Роберта Акрила и др., большое число исследований ссылаются на КМП или используют ее отдельные элементы, но лишь немногие применяют «полную КМП» [Ackrill, Kay, Zahariadis, 2013, p. 874]<sup>1</sup>. Все же в совокупности существующий корпус исследований адаптировал КМП к специфике многоуровневой системы управления в ЕС. Анализ политического потока включает деятельность Еврокомиссии (исключительная законодательная инициатива), Совета ЕС и Европарламента (законодатели) и Европейского совета (общее политическое руководство). При этом Европейский совет и Совет ЕС, хотя и являются институтами верхнего (коммунитарного) уровня управления, отражают интересы акторов нижнего уровня (государств-членов), а Комиссия и ЕП<sup>2</sup> – коммунитарные интересы. Учитывая меньшую зависимость политического процесса в ЕС от политического цикла и тот факт, что обсуждение законодательства очень часто растягивается на период нескольких legislatures, здесь не применим важный для КМП принцип дисконтинуитета<sup>3</sup>.

Сегодня общепринятой практикой является применение КМП для исследования не только формирования повестки, но и

---

<sup>1</sup> Среди последних отметим [Ackrill, Kay, 2011; Eberlein, Radaelli, 2010; Herweg, 2015; Nowak, 2010].

<sup>2</sup> Ситуация с Европарламентом не столь однозначна, но в целом дискуссия политических групп в ЕП гораздо чаще выстраивается вокруг вариантов общего интереса, нежели национальной специфики.

<sup>3</sup> Хотя нередко появление стратегических инициатив в повестке привязано к началу срока очередного состава ЕК.

процесса принятия решений (законодательства). В практике деятельности ЕС первая фаза (формирование повестки) начинается с формулирования проблемы и начала широкой политической дискуссии и завершается в момент представления Комиссией официального законопроекта. Во второй фазе идет формирование детальных правил регулирования и обеспечение легитимности разрабатываемого решения, а результатом является принятое законодательство (если его удалось принять) [Herweg, 2015, p. 91]<sup>1</sup>.

Специфика роли Еврокомиссии также потребовала модификации КМП. Комиссия является и одним из институтов процесса принятия решений, и политическим предпринимателем [Natali, 2004; Nowak, 2010; Ackrill, Kay, 2011]. Это требует гибкого подхода, включая периодическое смещение фокуса с Комиссии на ее отдельных членов и обратно, учета дискуссий внутри ЕК и степени ее внутреннего единства.

Таким образом концепция множественных потоков положена в основу анализа фактического материала, а концепция принципал-агента задает теоретическую рамку, определяющую постановку исследовательских вопросов и задач исследования.

Прежде чем перейти к основной части исследования, необходимо дать общий обзор состояния энергорынков до начала реформ и базовых элементов, обеспечивающих конкурентную среду на рынках электроэнергии и газа.

Специфика исторически сложившегося дизайна энергорынков определялась особенностями этих отраслей. Газовая отрасль и электроэнергетика включают в себя несколько связанных функций (генерация / производство, передача, распределение и снабжение / розничная торговля). В деятельности по передаче и распределению неизбежно имеются элементы естественной монополии, что стимулирует вертикальную интеграцию деятельности в рамках одной компании. Энергетические компании обязаны обеспечивать поставку электроэнергии и газа широкому кругу потребителей, а взамен получают исключительные права на поставку энергоресурса в определенном регионе; при этом цены на энергоресурсы обычно контролировались правительством. Эти отрасли чрезвычайно капиталоемки и основаны на сложных технологиях, требующих технической координации энергосетей из единого центра. Это дает дополнительные стимулы для вертикальной интеграции и создает барьеры для входа на

---

<sup>1</sup> Впрочем, такое членение на две фазы не всегда имеет смысл, см. далее кейс Второго энергопакета.

рынок новых поставщиков / генерирующих компаний. С учетом этих особенностей газовая отрасль и электроэнергетика исторически функционировали как естественно-монопольные отрасли.

Мировой опыт либерализации энергорынков свидетельствует, что для создания конкурентной среды необходимо обеспечить следующие основные элементы.

*Право потребителя выбирать поставщика.* Регуляторный выбор заключается в том, каким группам потребителей предоставить свободу выбора: только крупным промышленным потребителям, всем коммерческим предприятиям, включая малые и средние, или обеспечить полную либерализацию рынка, дав право выбора всем потребителям, включая домохозяйства.

Когда потребитель решает закупать энергоресурс у поставщика, не владеющего сетью, то поставщик должен иметь возможность доставить ресурс. Это обеспечивается за счет концепции *доступа третьих лиц к сетям* (ДТЛ), в основе которой лежит обязанность сети транспортировать не принадлежащий ей энергоресурс от поставщика к потребителю. Варианты регулирования связаны с большими или меньшими возможностями сети отказать в оказании такой услуги и правилами определения платы за транспортировку (переговорный или регулируемый режим).

Вертикально интегрированные энергетические компании (ВИЭК), имея существенную монопольную власть, склонны формировать неблагоприятные условия для независимых поставщиков, а также ограничивать возможности выбора поставщиков и ДТЛ. Правила *разделения функций* (производство, транспортировка, распределение) предусматривают различные механизмы разделения ВИЭК. Политическая альтернатива связана с выбором более или менее жесткого регуляторного режима разделения функций ВИЭК от наименее эффективного разделения управления в рамках одной компании до полного разделения собственности, т.е. запрета сетевым компаниям владеть мощностями по добыче / генерации.

Поддержание конкурентного режима на энергорынках требует значительного госрегулирования. В этой сфере альтернативы связаны с объемом полномочий и степенью независимости *национальных регуляторов*, а также с возможностью передачи части регуляторных функций на коммунитарный уровень.

Применительно к Евросоюзу отдельной задачей стояло объединение национальных энергосистем как за счет формирования правил, облегчающих трансграничные перетоки, так и за счет развития необходимой инфраструктуры.

Либерализация энергорынка в ЕС потребовала более 20 лет. Формирование современной нормативно-регуляторной базы прошло в три этапа (Первый, Второй и Третий энергопакеты). Именно эти три кейс-стадии лежат в основе нашего исследования. Основные изменения дизайна энергорынков суммированы в таблице 1.

Таблица 1

**Развитие единого внутреннего энергетического рынка ЕС  
(нормативно-регуляторная база  
и институциональное оформление)**

|                              | <b>Открытие рынка</b>                               | <b>ДТЛ</b>                                                          | <b>Разделение функций</b>                                   | <b>Национальное регулирование</b>                                                                             | <b>Европейское регулирование</b>                                                                                                                                     | <b>Политическое сообщество</b>                                                                               |
|------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Первый пакет, 1996 / 1998 г. | электроэнергия: 35% к 2003 г.<br>газ: 33% к 2003 г. | модель «единого покупателя», переговорный режим, регулируемый режим | разделение управления и бухучета                            | национальные механизмы                                                                                        | -----                                                                                                                                                                | Мадридский форум, Флорентийский форум, Отраслевые: Eurogas, Eurelectric, IFEC, GEODE. Потребители: АЕП и др. |
| Второй пакет, 2003 г.        | 100% к 1.07.2007 г.                                 | регулируемый режим                                                  | юридическое разделение (НСО)                                | национальный регулятор (но часть функций могут исполнять другие гос. органы)                                  | группа европейских регуляторов по электроэнергии и газу (ERGEG)                                                                                                      | принципиально те же плюс Совет европейских энергетических регуляторов (CEER)                                 |
| Третий пакет, 2009 г.        | 100%                                                | регулируемый режим                                                  | разделение собственности:<br>а) полное<br>б) НСО+<br>в) НТО | национальный регулятор как единственный орган. Расширены полномочия. Усовершенствованы гарантии независимости | Агентство сотрудничества энергетических регуляторов (АСЭР), Европейские сети операторов систем транспортировки (ENTSO-E и ENTSO-G), Еврокомиссия (точные полномочия) | принципиально те же                                                                                          |

*Источник:* составлено автором.



## Первый пакет (1987–1996/98)

Поток проблем был напрямую связан с флагманским проектом тех лет – созданием Единого внутреннего рынка (ЕВР). Однако вследствие существенных различий в дизайне энергетических рынков государств-членов (ГЧл) и *de facto* изолированности национальных рынков цены энергоресурсов различались в несколько раз. Такая разница цен порождала искажения на пространстве ЕВР, который по своей идеологии должен был быть единым пространством справедливой конкуренции. Неудивительно, что Комиссия апеллировала к ЕВР как обоснованию начала реформы энергорынков.

Поток регулирования характеризовался тем, что в 1980-е годы во многих развитых странах начинает меняться традиционная парадигма управления энергорынками, идут подвижки от «традиционного регулирования» к «регулированию в интересах конкуренции» [Gilbert, Kahn, 1996]. В основе этих изменений лежала идея о том, что монопольные права могут быть отменены, чтобы позволить различным поставщикам конкурировать за клиентов. Пионером создания конкурентного дизайна рынков электроэнергии и газа стали США (1985 г.); чуть позже, в конце 1980-х, начались реформы в Британии и Чили.

Формирование повестки началось в 1988 г., когда Комиссия обнародовала Рабочий документ «Внутренний энергетический рынок», где сформулировала принципиальную концепцию масштабных реформ рынков электроэнергии и газа в ЕС. Обосновывая необходимость этих реформ, ЕК отмечала, что «[б]олее интегрированный европейский энергетический рынок будет способствовать снижению себестоимости энергии... а также окажет положительный эффект на структуру энергетической отрасли»<sup>1</sup>. В документе сформулированы два стратегических направления реформы: либерализация национальных рынков и их объединение в единый рынок.

Ключевой особенностью политического потока было крайне жесткое сопротивление реформе со стороны как большинства национальных правительств, так и энергетических компаний. Для характеристики этого сопротивления эксперты используют

---

<sup>1</sup> European Commission. Commission Working Document. The Internal Energy Market. COM (88) 238 final. 2 May 1988. P. 5. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988DC0238> (дата посещения: 10.06.2025).

эпитеты «жестокое» (*fierce*) [Stern, 1998] и «чудовищное» (*formidable*) [Matlár, 1997, p. 20].

В попытках преодолеть это сопротивление Комиссия, отчасти методом проб и ошибок, выработала стратегию, основанную на: 1) постепенности; 2) консенсусном подходе; 3) сочетании законодательного трека и попыток использовать инструменты политики конкуренции; и 4) опоре на стейкхолдеров (прежде всего потребителей).

На начальном этапе Комиссия с трудом добилась принятия директив предварительного характера, которые обеспечили гармонизацию существующих практик (Пакет мер консолидации). Особо отметим директиву 90/377, которая сформировала механизм регулярного опубликования информации о текущих ценах и условиях поставок. Это дало ЕК доступ к детальной информации о состоянии рынков, а крупные потребители постепенно осознали масштаб издержек, которые они несут, выплачивая монопольную ренту сетевым компаниям.

В 1989 г. ЕК начала широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами с целью изучить вопрос о целесообразности масштабной реформы. Основываясь на первоначальном исследовании газового рынка, очевидно вдохновленном опытом США и отчасти Британии, Комиссия представила свою оценку преимуществ ДТЛ и модели «единого перевозчика». В середине 1990 г. под эгидой ЕК были созданы четыре консультативных комитета, два – из экспертов ГЧЛ, еще два – с участием представителей отрасли и крупных потребителей. По итогам работы комитетов стало очевидно, что большинство национальных правительств и представителей отрасли «остаются враждебно настроены» к предложению Комиссии ввести ДТЛ [Cameron, 2002, p. 121–122].

Таким образом, попытка Комиссии кооптировать стейкхолдеров в обсуждение не помогла получить политическую поддержку. Однако в процессе дискуссий Комиссия получила аргументы «за» и «против» либерализации и существенно повысила свою экспертизу в этой области. Также ЕК осознала, что амбициозную модель «единого перевозчика» реализовать невозможно, но есть шансы ввести ДТЛ для крупных потребителей [Herweg, 2015, p. 96].

При подготовке законопроектов перед ЕК встал сложный выбор: какую процедуру использовать для принятия законодательных актов. Ст. 86(3) ДЕС<sup>1</sup> давала право Комиссии самостоя-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее нумерация статей приводится в соответствии с действовавшей на соответствующий момент редакцией Договора о Европейском сообществе.

тельно принимать директивы для устранения нарушений правил конкуренции. Вторая опция – статья 100a(1) ДЕС о мерах сближения национального законодательства в сфере ЕВР – предусматривала использование процедуры консультации, т.е. участие Европарламента и квалифицированное большинство в Совете ЕС.

В Комиссии имели место принципиальные споры между гендиректоратами *DG COMP* («Конкуренция») и *DG TREN* («Транспорт и энергетика») [Eikeland, 2011, p. 249]. В середине 1991 г. Комиссия неформально ознакомила ЧЛ с двумя проектами, основанными на этих двух опциях. Комиссар ЕС по энергетике Кардозу и Кунья провел турне по столицам ГЧЛ, разъясняя суть предлагаемой реформы. Тем не менее Совет ЕС в октябре 1991 г. дал предложениям ЕК крайне негативную оценку. Комиссия поняла, что только консенсусный подход обеспечит необходимую легитимность нового законодательства и его эффективное выполнение в будущем. В итоге официальные законопроекты, представленные Комиссией в феврале 1992 г., основывались на ст. 100a(1) ДЕС. В то же время Комиссия дала понять, что «оставляет за собой право использовать все предоставленные ей Договорами полномочия в любой форме и в любой момент»<sup>1</sup>. Это явное предупреждение существенно повлияло на позиции ГЧЛ в ходе дальнейших переговоров.

По итогам почти трех лет консультаций Комиссия зафиксировала в законопроектах 1992 г. три стратегических элемента своего подхода к либерализации энергорынков [Matlár, 1997, p. 49]. Во-первых, новые правила должны вводиться постепенно, чтобы дать отрасли, потребителям и госрегуляторам время для адаптации. Во-вторых, в основу дизайна энергорынков был положен принцип субсидиарности, дающий каждому ГЧЛ возможность учитывать национальные особенности (что снижало сопротивление ГЧЛ при принятии коммунитарного законодательства). Наконец, ЕК отказалась от попыток получить широкие регуляторные полномочия и предложила оставить эти функции на национальном уровне.

Содержание законопроектов также свидетельствовало, что ЕК отказалась от изначального амбициозного подхода: она пред-

---

<sup>1</sup> European Commission. Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in electricity and Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in natural gas. COM(91) 548. 21 February 1992. P. 9. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51991PC0548\(01\)&qid=1749537022907](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51991PC0548(01)&qid=1749537022907) (дата посещения: 10.06.2025).

ложила дать право выбора поставщика только самым крупным промышленным потребителям, предусмотрела возможность использования очень мягкого режима ДТЛ (переговорного) и самого мягкого режима разделения функций ВИЭК (разделение управления и бухучета). Также Комиссия попыталась сделать вид, что ее предложения не создают новых обязательств для ГЧЛ. Например, директор *DG COMP* Клаус-Дитер Элерманн заявлял, что законопроекты лишь «четко сформулировали уже существующие обязательства, которые вытекают из основных свобод [свободного движения товаров и услуг, свободы учреждения – *Н. К.*] и правил конкуренции», предусмотренных ДЕС [Ehlermann, 1991, p. 298].

Во второй фазе (принятие законодательства) в политическом потоке в 1992–1993 гг. следует отметить благожелательное отношение Британии, поскольку предложения ЕК во многом строились на уже действующем в стране дизайне энергорынков, Португалии и Бельгии. Однако законопроекты столкнулись с необычайно сильным сопротивлением большой группы стран, в особенности Франции, Германии и Нидерландов. Нередко дебаты шли в атмосфере пророчеств о том, что либерализация энергорынков «приведет к катастрофе» [Cameron, 2002, p. 141].

Параллельно с обсуждением законопроектов Комиссия попыталась опереться на антимонопольное право ЕС, обратив внимание на законодательно установленную в ряде ГЧЛ монополию на импорт и экспорт электроэнергии и природного газа. Поскольку вопрос касался импорта и экспорта между странами ЕС, Комиссия полагала, что такое законодательство явно противоречит ст. 31(1) ДЕС. В августе 1991 г. Комиссия начала против десяти стран процедуру о нарушении права ЕС (*infringement procedure*).

Попытки урегулировать дело на основе соглашения не увенчались успехом, и 14 июня 1994 г. Комиссия подала в Суд ЕС иски против Франции, Ирландии, Италии, Нидерландов и Испании. Этот шаг был очевидной эскалацией противостояния с целью вынудить указанные страны занять более конструктивную позицию на уже идущих переговорах по Первому энергопакету. Комиссар по вопросам конкуренции Карел ван Мирт открыто увязал эти иски с отсутствием прогресса в законодательном процессе<sup>1</sup>. В решениях по этим делам Суд ЕС констатировал, что импортно-экспортные монополии в принципе нарушают статью 31 ДЕС и препятствуют свободе движения товаров, однако указал, что Комиссия не смогла

---

<sup>1</sup> European Commission. Energy Monthly, 1993, N 56/2.

доказать фактическое наличие таких препятствий. В ситуации большой политической значимости вопроса и жесткого сопротивления многих стран, Суд ЕС занял осторожную позицию и не стал своими решениями формулировать новые четкие нормы. Тем самым Суд ЕС намекнул, что такие нормы должен сформулировать законодатель.

В то же время сам факт рассмотрения дел в Суде ЕС стимулировал национальные правительства более конструктивно вести себя на переговорах. Опасаясь, что будущие решения Суда вынудят существенно трансформировать действующие деловые практики, ГЧЛ решили, что компромиссное законодательство о либерализации – это меньшее зло, и приложили максимум усилий, чтобы согласовать первую электрическую директиву до принятия судебных решений [Schmidt, 1998].

Отчасти благодаря этому к 1994 г. на переговорах стал заметен позитивный сдвиг: противники реформы перестали апеллировать к риску технической катастрофы и невозможности функционирования отрасли в новом режиме, а сосредоточились на «политических и философских» возражениях [Herweg, 2015, p. 99].

В этой ситуации Комиссия разделила обсуждение газовой и электрической директив, сосредоточившись на последней, поскольку в отношении реформы рынка газа возник ряд специфических проблемных вопросов. Постепенно росло число стран, принципиально поддерживающих процесс либерализации. В 1994 г. Германия инициировала реформу национальных энергорынков с целью ликвидировать основные препятствия для конкуренции. В 1995 г. в ЕС вступили Швеция и Финляндия, традиционно негативно относившиеся к монопольным ограничениям.

Однако Франция оставалась последовательным противником либерализации. По одному из ключевых элементов реформы – ДТЛ – она предложила модель «единого покупателя», которая давала возможность *Electricité de France* сохранить доминирующее положение на рынке. В попытках найти компромисс Комиссия в начале 1995 г. представила Рабочий документ, в котором декларировала, что модель «единого покупателя», при условии некоторой корректировки, совместима с переговорным режимом ДТЛ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European Commission. Working paper on the organisation of the internal electricity market. SEC (95) 464, 22 March 1995. // Publication office of the European Union. – Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a77c809-e660-11ec-a534-01aa75ed71a1> (дата посещения: 10.06.2025).

(что отражало скорее стремление к политическому компромиссу, нежели беспристрастную оценку). Это открыло путь к финальному компромиссу, – Первая электрическая директива 96/92 была принята в 1996 г. Это «выглядит как победа Франции и необходимая уступка со стороны Комиссии» [Matlárý, 1997, p. 50].

Последовавшее обсуждение газовой директивы строилось на основе уже согласованного режима в электроэнергетике и касалось преимущественно тех аспектов регулирования, которые отражали специфику газовой отрасли (доступ к *upstream* трубопроводам и хранилищам, совместимость ДТЛ с долгосрочными контрактами и т.п.). Во второй половине 1997 г. единственным противником принятия документа осталась Франция, и Люксембургское председательство даже рассматривало вариант объявить голосование в Совете. Однако весной 1998 г. удалось найти компромиссное решение и единогласно принять Первую газовую директиву 98/30.

На первом этапе либерализации энергорынков Комиссия столкнулась с сильной оппозицией. Однако Комиссия в целом эффективно воспользовалась своими возможностями формирования повестки, правом законодательной инициативы и полномочиями в сфере конкурентной политики (для осторожного давления на ГЧЛ). Новый режим регулирования рынков предусматривал очень ограниченные изменения и «незначительные обязательства государств-членов» [Eikeland, 2011, p. 249]. Однако Комиссия и сторонники либерализации полагали, что само создание нового дизайна рынков оправдывает все уступки и дефекты принятого законодательства. Они рассчитывали, что в дальнейшем смогут постепенно совершенствовать эти правила с целью обеспечить большую степень конкуренции на энергорынках. Также в этот период были созданы механизмы регулярного сбора информации о состоянии рынков, и сформировалось политическое сообщество, включавшее общеевропейские ассоциации энергетических компаний и основных групп потребителей.

### **Второй пакет (2000–2003)**

К 2000 г. регуляторная среда существенно изменилась. Страны ЕС более или менее корректно имплементировали нормы Первого энергопакета в национальное законодательство. Производители энергии, сетевые компании, крупные потребители, а также национальные регуляторы успешно адаптировались к либерализации

рынков. Стало очевидно, что газовая отрасль и электроэнергетика в состоянии стабильно функционировать в условиях ограниченной конкуренции. Частичная либерализация оказала позитивное влияние на динамику цен.

В то же время возникла проблема. Неравномерная либерализация рынков в странах ЕС привела к искажению конкуренции. Комиссия на основе нескольких исследований сделала вывод о том, что асимметрии в степени либерализации были широко распространены и привели к «значительным искажениям на внутреннем рынке»<sup>1</sup>. Поставщики энергоресурсов, в том числе ВИЭЖ, из «отстающих» ГЧЛ извлекали преимущества своего положения «безбилетника», поскольку могли экспортировать энергоресурсы в другие страны ЕС, но имели возможность не допустить энергоресурсы из других стран на свой национальный рынок. Эту проблему не могли игнорировать даже правительства ГЧЛ, медленно двигавшиеся по пути реформ.

События в политическом потоке благоприятствовали новому этапу либерализации. Вступление в силу Амстердамского договора существенно увеличило влияние Европарламента, при этом в ЕП сформировалось гораздо более благоприятное отношение к реформе энергорынков. Изменился баланс внутри Совета ЕС – те страны, которые существенно продвинулись по пути либерализации национальных рынков, стали естественными сторонниками прогресса на общеевропейском уровне.

Окно возможностей открылось после того, как Европейский совет на саммите 23–24 марта 2000 г. попросил ЕК разработать предложения по ускорению либерализации энергетического рынка<sup>2</sup>.

Традиционно Комиссия начала с организации широких консультаций со стейкхолдерами (осень 2000 г.), в которых приняли участие более 120 ассоциаций, компаний, социальных партнеров и НКО. Подавляющее большинство участников (70–80%) поддержали идеи полного открытия рынков, введения регулируемых тари-

---

<sup>1</sup> European Commission. First report on the Implementation of the Electricity and Gas Directive. SEC(2001) 1957. 3.12.2001. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5303-2002-INIT/en/pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> European Council, 23-24 March 2000. Presidency Conclusions. Doc. 8410/03. // European Council Database. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

фов ДТЛ и значительного усиления разделения функций ВИЭК<sup>1</sup>. Противоположного мнения придерживались преимущественно газовые компании.

В марте 2001 г. Комиссия представила пакет законопроектов, в котором предложила расширить круг потребителей, имеющих право выбора поставщика, ужесточить разделение функций ВИЭК, усовершенствовать правила ДТЛ (обязательный регулируемый режим) и создать четкие правила, упрощающие трансграничную торговлю электроэнергией.

По итогам заседания Совета ЕС в мае 2001 г. государство-председатель отметило, что существует «широкий консенсус о том, что следует ускорить открытие рынков электроэнергии и газа»<sup>2</sup>. С принципиальными возражениями выступили Франция и Германия. Франция отказывалась фиксировать четкую дату полного открытия энергорынков. Германия возражала против создания отдельного независимого энергорегулятора (на тот момент эти функции выполняло ведомство по защите конкуренции *Bundeskartellamt*) и обязательного регулируемого режима ДТЛ.

Комиссия, придерживаясь консенсусного подхода к разработке нового законодательства, все же сочла необходимым публично напомнить о возможности односторонних действий: «Комиссия также согласилась, что, если принятие предложений по дальнейшей либерализации энергетических рынков будет затягиваться, она рассмотрит возможность принятия решений или директив самостоятельно»<sup>3</sup>.

Опираясь на поддержку основных элементов реформы со стороны большинства стран, Совет ЕС довольно быстро – за полтора года – сумел выработать общую позицию, учитывающую особые интересы Германии и Франции и отдельные специфические

---

<sup>1</sup> European Commission. Communication. Recent progress with building the internal electricity market. COM(2000) 297. 16.5.2000. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0297&qid=1749537436445> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> Council. 2347th Council meeting Energy / Industry. Brussels, 14–15 May 2001. Doc. 8538/01. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres\\_01\\_181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_01_181) (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>3</sup> European Commission. Press release. Commission confirms need to tackle cross-border investment restrictions and energy market distortions. 20.06.2001. IP/01/872. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_01\\_872](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_01_872) (дата посещения: 10.06.2025).



озабоченности некоторых других стран ЕС. Включение во Второй пакет положений о защите конечного потребителя определило положительную реакцию социал-демократов и левых и привело к формированию устойчивого большинства в Европарламенте.

В итоге Второй пакет был принят в июне 2003 г. Экспертные оценки Второго пакета принципиально различаются. Надин Хаас [Naase, 2008, p. 28] подчеркивает «ограниченный прогресс» и тот факт, что принятые директивы представляют собой «размытую версию изначально амбициозного» предложения Комиссии. А вот Петер Кэмерон утверждает, что эти директивы «нельзя рассматривать как “размытые” версии изначального предложения Комиссии, скорее они, являясь результатом комплексных переговоров, предусматривают переходные периоды, *opt-outs*, исключения и другие механизмы учета особых обстоятельств отдельных государств-членов» [Cameron, 2002, p. 364]. Существенно увеличилась прозрачность рынка: стала гораздо доступнее информация о функционировании сетей, наличии свободных мощностей, транспортных тарифах и ценах для конечных потребителей. Сетевые компании и ВИЭК «оставались очень влиятельными, но их действия стали более видимы и увеличились возможности оспорить их злоупотребления [рыночной властью]» [Cameron, 2002, p. 365]. Создание Группы европейских регуляторов по электроэнергии и газу (EREGG) стало первым шагом к формированию наднациональных регуляторных институтов на энергетическом рынке.

Однако многие положения регуляторного режима оставались половинчатыми и, как показало будущее, недостаточно эффективными. При этом правила Второго пакета предоставляли странам ЕС очень широкое пространство для маневра при их имплементации, что позволяло некоторым странам имитировать реформы.

### Третий пакет (2005–2009)

Для третьего этапа реформы энергорынков определяющее значение имел политический поток. Неформальный саммит лидеров ЕС в Хэмптон-Корте 27 октября 2005 г. дал импульс к реформатированию энергетической политики и повышению значимости этой сферы в повестке ЕС. Эти идеи были детализированы в Зеленой книге Комиссии «Европейская стратегия для устойчивой, конкурентной и надежной энергетики» от 8 марта 2006 г. и полу-

чили широкую поддержку лидеров ЕС на заседании Европейского совета 23–24 марта 2006 г. Энергетическая политика вошла «в топ повестки ЕС в ситуации, когда государства-члены видели рост зависимости от импорта нефти и газа и ужесточение международной конкуренции за остающиеся запасы ископаемого топлива» [Eikeland, 2011, p. 251].

Дополнительный импульс реформе энергорынков был связан с желанием Комиссии Ж.М. Баррозу вдохнуть второе дыхание в Лиссабонскую стратегию повышения конкурентоспособности ЕС. Как часть этого плана Комиссия решила выявить барьеры, искажающие конкуренцию на рынке ЕС, а энергорынок был выбран как пилотный кейс.

Таким образом в начале 2006 г. сложился широкий политический консенсус о том, что эффективно функционирующий единый либерализованный энергетический рынок является одним из важнейших инструментов достижения стратегических целей обеспечения энергобезопасности, реализации климатической политики и Лиссабонской стратегии. В результате открылось окно возможностей для проведения глубокой реформы.

Для потока регулирования в этот период характерна двойственность. С одной стороны, 1 июля 2007 г. Комиссия торжественно объявила о создании в ЕС полноценного либерализованного рынка электроэнергии и газа; в этот день в исполнение положений Второго энергопакета домохозяйства почти на всей территории ЕС получили право выбирать поставщиков<sup>1</sup>.

С другой – Комиссия была вынуждена констатировать недостаточность интеграции рынков. С экономической точки зрения, за редким исключением энергорынки оставались национальными<sup>2</sup>. В июне 2005 г. Комиссия начала комплексное расследование состояния конкуренции на рынках электроэнергии и газа. В мае 2006 г. была проведена серия внезапных инспекций в офисах крупнейших газовых компаний Западной Европы, которые пресса назвала «облава на рассвете» (*dawn raids*); в декабре прошли аналогичные инспекции в электроэнергетических компаниях. По итогам расследования Комиссия выявила значительное число дефектов дизайна

---

<sup>1</sup> Промышленные потребители имеют аналогичную свободу выбора с 2004 г.

<sup>2</sup> European Commission. Communication. Report on Progress in creating the internal gas and electricity market. COM (2005) 568. 15.11.2005 // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0568:FIN:EN:PDF> (дата посещения: 10.06.2025).

рынков. При этом, как отмечала Комиссар по конкуренции Нели Крос, «необходимы комплексные структурные реформы, [поскольку] даже самое тщательное соблюдение правил конкуренции не может решить все проблемы на этих рынках» [цит. по Buchan, 2015, p. 352].

Проблема заключалась в слишком гибких формулировках Второго энергопакета, которые позволяли ГЧЛ недобросовестно его имплементировать.

10 января 2007 г. Комиссия представила около десятка стратегий по разным направлениям энергетической политики. Тематике либерализации энергорынков были посвящены сообщение «Перспективы внутреннего рынка газа и электроэнергии», отчет о достигнутом прогрессе с разбивкой по отдельным странам ЕС и упомянутый ранее доклад о состоянии конкуренции на энергорынках.

Поскольку ключевым и самым дискуссионным вопросом Третьего энергопакета стал вопрос о способах разделения функций ВИЭК, наш анализ хода переговоров будет построен преимущественно вокруг этого вопроса. Комиссия предложила обсудить две опции: 1) обязательное разделение собственности, то есть выделение транспортной сети в отдельную компанию и продажа ее собственнику, не имеющему активов по генерации электроэнергии / добыче газа; и 2) «полностью Независимый системный оператор» (НСО+), т.е. вертикально интегрированная компания является собственником сетевых активов, но не имеет полномочий по управлению сетью и ее развитию. По мнению Комиссии, «разделение собственности является наиболее эффективным способом обеспечить выбор для потребителей энергии и поощрить инвестиции»<sup>1</sup>.

Встреча Совета ЕС по энергетике 7 июня 2007 г. выявила существенные различия в позициях ГЧЛ. Официальное сообщение по итогам заседания звучит крайне лаконично: «Совет провел политические дебаты о ключевых вопросах [регулирования] внутреннего рынка газа и электроэнергии»<sup>2</sup>, что само по себе свидетельствует о невозможности согласовать базовые подходы к реформе.

---

<sup>1</sup> European Commission. Communication. An Energy Policy for Europe. COM (2007) 1. 10.1.2007, p. 7. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:EN:PDF> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> Council of the European Union. 2805th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy, Luxembourg, 6–8 June 2007. Press release. Doc. 10456/07. // European Council Database. – Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10456-2007-INIT/en/pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

Принципиально против обязательного разделения собственности выступила большая группа стран во главе с Францией и Германией. Дискуссия шла весьма остро: во Франции (где *Electricité de France* и *Gaz de France* были государственными компаниями) многие политики называли разделение собственности «насильственной приватизацией», в Германии (где энергетический сектор находился в частной собственности) – экспроприацией [Buchan, 2015, p. 349]. При этом противники разделения собственности также критиковали предложенную Комиссией альтернативную модель НСО+, заявляя, что это лишь слегка завуалированное разделение собственности.

В то же время ряд стран во главе с Великобританией однозначно высказались за введение обязательного разделения собственности. Все эти страны уже ввели разделение собственности на национальных рынках и рассчитывали на выравнивание условий конкуренции. Ссылаясь на имеющийся опыт, они полагали, что именно разделение собственности не только наиболее полно гарантирует интересы потребителей, но и стимулирует инвестиции в развитие инфраструктуры.

Несмотря на приближение летних каникул, все заинтересованные стороны приложили максимум усилий, чтобы оказать давление на Комиссию в решающий момент финальной подготовки официальных законопроектов. Через три недели после упомянутого заседания Совета по энергетике восемь стран – сторонников реформы (Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды, Румыния, Финляндия и Швеция) пошли на довольно необычный шаг: 25 июня 2007 г. они направили в Комиссию письмо, в котором призвали ее не менять свою точку зрения<sup>1</sup>. Спустя неделю, 30 июля, противники разделения собственности наносят «ответный удар» – девять стран ЕС (Франция, Германия, Австрия, Греция, Люксембург, Словакия, Кипр, Болгария и Латвия) обратились в Комиссию с противоположным по содержанию письмом<sup>2</sup>. Европарламент в июле 2007 г. уверенным большинством поддержал предложенную Комиссией концепцию реформы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9454, 26 June 2007.

<sup>2</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9479, 31 July 2007.

<sup>3</sup> European Parliament resolution of 10 July 2007 on prospects for the internal gas and electricity market. Doc. 2007/2089(INI). // European Parliament website. – Пер. жим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0326\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0326_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

Несмотря на очевидное сопротивление большой группы ГЧЛ, Комиссия в сентябре 2007 г. официально представила пакет законопроектов, сохранив без изменений свои предложения по разделению функций ВИЭК. Кроме того, большое значение имела оговорка о третьих странах, а также статус и полномочия создаваемого Агентства сотрудничества энергетических регуляторов (АСЭР).

Два фактора легли в основу необычной для Комиссии жесткости: солидарная позиция ключевых гендиректоров *DG COMP* и *DG TREN* при лидирующей роли гендиректората по конкуренции и поддержка со стороны широкого круга стейкхолдеров.

Интервью с сотрудниками Комиссии свидетельствуют, что *DG COMP* и *DG TREN* активно взаимодействовали при разработке законопроектов, при этом позиция *DG COMP*, опиравшегося на большой массив информации, собранный в результате антимонопольного расследования 2005–2006 гг., оказалась определяющей [Eikeland, 2011, p. 253]. В дальнейшем именно комиссар по конкуренции Нели Крос развернула масштабную кампанию в поддержку реформ, включавшую даже публикацию статей в академических журналах [Kroes, 2007].

Благодаря налаженным за предыдущее десятилетие тесным контактам со стейкхолдерами Комиссия была хорошо осведомлена о высокой поддержке своих предложений. Идея введения разделения собственности встретила позитивную реакцию со стороны крупных потребителей, т.е. энергоемких отраслей промышленности [Eikeland, 2008]. Энергетические отрасли не смогли выработать единую позицию [Eikeland, 2011]. Парадоксальным образом разделение собственности практически единогласно поддержали национальные органы стран ЕС – государственные регуляторы в лице Совета европейских энергетических регуляторов *CEER* и Группы европейских регуляторов по электроэнергии и газу *ERGEG*. Будучи вовлечены в технические детали управления энергорынками, госрегуляторы яснее понимали все дефекты существовавших правил. Автономия госрегуляторов, основанная на гарантиях Второго энергопакета, позволила многим из них пойти против позиции своих правительств.

Таким образом, дискуссию по Третьему энергопакету не следует рассматривать упрощенно, как противостояние между государствами. Лоббирование имело место на всех уровнях (европейском и национальном), а интересы различных национальных акторов зачастую противоречили друг другу.

Совет ЕС по энергетике 3 декабря 2007 г. обсудил «общие принципы» предложенного Третьего пакета. Как и ожидалось, дебаты продемонстрировали существенное различие позиций ГЧЛ по целому ряду вопросов, наибольшие расхождения возникли по поводу разделения функций ВИЭК.

29 января 2008 г. восемь стран (Германия, Франция, Австрия, Болгария, Греция, Латвия, Люксембург и Словакия) направили Комиссии и Словении (государству-председателю) письмо, в котором сформулировали альтернативный вариант, позднее названный Независимый транспортный оператор (НТО)<sup>1</sup>. Эксперты отмечали, что предложенный режим НТО лишь незначительно отличается от уже действующей модели юридического разделения [Eikeland, 2011, p. 255; Pollak, Slominski, 2011, p. 105]. Аналогичного мнения придерживалась Комиссия. Однако, понимая невозможность игнорировать позицию большей группы ГЧЛ, Комиссия не стала отвергать эту опцию. Вместо того в неофициальном документе (*non paper document*) Комиссия сформулировала большой список условий, при выполнении которых она будет готова обсуждать режим НТО<sup>2</sup>.

Обсуждение пришлось поднять на уровень глав государств, что свидетельствовало о политической значимости вопроса и глубине имевшихся разногласий. Формально Европейский совет (март 2008 г.) лишь дал поручение достичь политического соглашения к июню текущего года. На деле же это означало, что лидеры ЕС принципиально одобрили компромисс из трех вариантов разделения функций (разделение собственности, НСО+ и НТО).

Заседание Совета ЕС по энергетике 6 июня 2008 г. было решающим для судьбы всего Третьего энергопакета. И хотя «не все государства-члены согласились со всеми элементами пакета, Совет достиг широкого согласия о [его] основных элементах»<sup>3</sup>. Были согласованы детали всех трех вариантов разделения. При этом, благодаря активности Словенского председательства и Комиссии, в

---

<sup>1</sup> Euractiv. Eight EU states oppose unbundling, table 'third way'. 1 February 2008. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eight-eu-states-oppose-unbundling-table-third-way/>

<sup>2</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9613, 1 March 2008.

<sup>3</sup> Council of the European Union. 2875th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy, Luxembourg, 6 June 2008. Press release. Doc. 10310/08. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres\\_08\\_162](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_08_162) (дата посещения: 10.06.2025).

режим НТО были внесены существенные коррективы, значительно ужесточившие изначально размытые и мягкие формулировки<sup>1</sup>.

Параллельно с ходом переговоров Комиссия начала активно использовать свои антимонопольные полномочия. Она инициировала ряд антимонопольных расследований против крупнейших энергетических компаний (германских *E.ON* и *RWE*, французских *GDF Suez* и *EDF*, итальянской *ENI*, бельгийской *Distrigaz*) в связи с отказом или ограничением ДТЛ к сетям, закрытием рынков сбыта для конкурентов и разделом рынков. Стратегия Комиссии заключалась в том, чтобы, угрожая «доходящими до небес штрафами» [Riley, 2008, p. 73], убедить компании изменить свои деловые практики, приняв так называемые добровольные обязательства. Сотрудник *DG TREN*, участвовавший в переговорах по Третьему энергопакету, в анонимном интервью заявил, что «*DG COMP* сделал нашу работу, поскольку именно они добились разделения собственности» [Pollak, Slominski, 2011, p. 105].

В итоге Третий энергопакет был официально принят 25 июня 2009 г. В этот же день Комиссия обозначила смещение акцента с законодательных реформ на их имплементацию. Комиссар по энергетике Андрис Пиебалгс заявил: «Теперь очередь за государствами-членами: они должны начать применять эти новые правила на практике»<sup>2</sup>. Демонстрируя серьезность своих намерений, Комиссия сразу же направила 25 странам ЕС формальные уведомления о невыполнении ими правил Второго пакета<sup>3</sup>. Таким образом Комиссия послала ясный сигнал, что больше не будет закрывать глаза на несоблюдение законодательства об энергетическом рынке.

Третий пакет радикально усовершенствовал режим разделения функций, ввел правила, упрощающие трансграничные перетоки энергии, существенно расширил полномочия и укрепил независимость национальных регуляторов, сформировал коммунитарный уровень регулирования (АСЭР, *ENTSO-E* и *ENTSO-G*). Основные

---

<sup>1</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9678, 10 June 2008.

<sup>2</sup> European Commission. Press release. EU adopts new rules strengthening the internal energy market. IP/09/1038, 25 June 2009 // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_09\\_1038/IP\\_09\\_1038\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_09_1038/IP_09_1038_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>3</sup> European Commission. Press release. Commission acts to ensure effective and competitive energy market across Europe. IP/09/1035, 25 June 2009. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_09\\_1035/IP\\_09\\_1035\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_09_1035/IP_09_1035_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

изменения представлены в таблице 1<sup>1</sup>. Автор фундаментального труда о праве энергетического рынка ЕС Кристофер Джонс с не свойственной для юриста эмоциональностью отмечает «высокие амбиции» Третьего энергопакета и делает вывод, что «невозможно переоценить важность» его положений [Jones, 2010, p. 7,8].

### Заключение

Европейский союз представляет собой нестандартный пример системы многоуровневого управления: политическая власть принадлежит акторам нижнего уровня (что отличает ЕС от федеративных государств), но при этом созданные государствами-членами (принципалами) коммунитарные институты (агенты) обладают существенными полномочиями и высокой степенью автономии (что отличает ЕС от классических международных организаций и международных режимов). Проведенное исследование вносит вклад в понимание особенностей многоуровневого управления в части причин, по которым принципалы соглашаются на передачу части функций на коммунитарный уровень и факторов, определяющих возможности и пределы институтов верхнего уровня. В частности показано, что степень сформированности и жесткости регуляторного режима оказывает большое влияние на готовность принципалов наделить агентов коммунитарного уровня полномочиями контроля (чтобы преодолеть проблему коллективного взаимодействия) и формулирования правил (чтобы решить проблему «неполного контракта»).

На первом этапе реформ большинство стран ЕС (принципалов) сопротивлялись самой идее либерализации энергорынков и долгое время блокировали попытки Комиссии сформировать соответствующую повестку. Лишь после того, как часть государств-членов убедились в технической возможности создания конкурентного режима и его потенциальных выгодах, Совет ЕС как коллективный принципал принял повестку либерализации. С этого момента Комиссия получила возможность играть свою классическую роль инициатора законодательства и участника законодательного процесса и быть полезной для принципалов в качестве органа, минимизирующего транзакционные издержки. В условиях

---

<sup>1</sup> Детальный анализ содержание Третьего пакета см: [Jones, 2010; Селиверстов, Гудков, 2014].



неопределенности относительно наиболее оптимального дизайна энергорынков (то есть «неполного контракта»), страны ЕС позволили Комиссии выполнять функции мониторинга и оценки прогресса. Однако на первых двух этапах реформ они отказывались дать Комиссии специфические регуляторные и контрольные полномочия в сфере энергетики. Этот недостаток Комиссия с разной степенью успешности пыталась компенсировать уже имеющимися у нее полномочиями в области политики конкуренции. К моменту разработки Третьего энергопакета значительная часть стран ЕС стала последовательными сторонниками либерализации и предъявила требование эффективного контроля над соблюдением правил. Чтобы решить проблему коллективного взаимодействия, Совет ЕС как коллективный принципал в итоге санкционировал передачу Комиссии ограниченных контрольных полномочий, а АСЭР – ограниченных регуляторных полномочий в части определения правил трансграничных потоков энергии.

На протяжении 20 лет реформ Комиссия использовала комплексную стратегию продвижения своих идей и гибко меняла акценты в зависимости от динамики ситуации. Большое значение имела способность Комиссии при формировании повестки «упаковывать» либерализацию энергорынков в более широкий контекст стратегических приоритетов ЕС: как средство обеспечить эффективность ЕВР (Первый пакет) и как способ обеспечить энергобезопасность и конкурентоспособность (Третий пакет).

В своей стратегии Комиссия последовательно опиралась на стейкхолдеров и активно использовала информационную асимметрию. Но для того чтобы эти действия дали эффект, на первых этапах ЕК приложила много усилий, чтобы объяснить стейкхолдерам выгоды конкурентного режима, стимулировать их к формированию сетей взаимодействия и создать механизмы получения информации о состоянии рынков.

Учитывая масштаб сопротивления и высокую политическую значимость вопроса, Комиссия последовательно придерживалась консенсусного подхода к разработке новых правил, чтобы обеспечить им легитимность и не давать государствам-членам явных поводов саботировать их исполнение. При этом ЕК в попытках сделать противников реформы более сговорчивыми не пренебрегала мягкими намеками на возможность самостоятельно принять новые правила.

Стратегия Комиссии строилась на сочетании двух треков: законодательные реформы и использование политики конкуренции.

Действия в рамках политики конкуренции имели целью оказать давление на ВИЭК и вынудить их отказаться от ограничивающих конкуренцию деловых практик.

На начальных этапах реформы, когда большинство стран ЕС (принципалов) скептически относились к самой идее либерализации, Комиссия действовала чрезвычайно мягко. Она шла на значительные уступки и была готова пожертвовать эффективностью новых правил ради самого факта создания хотя бы ограниченно конкурентного режима. На этапе обсуждения Третьего пакета принципалы (государства-члены) разделились на две примерно равные группы сторонников и противников либерализации. Это увеличило возможность маневра Комиссии и позволило ей действовать гораздо активнее и жестче. Помимо увеличения степени различия интересов принципалов, способность ЕК действовать более автономно опиралась на сформировавшуюся поддержку широкого круга стейкхолдеров и возможность манипулировать большим объемом информации о состоянии рынков.

В долгосрочном плане Комиссия последовательно работала над формированием союзников «внутри» стран ЕС в лице национальных регуляторов, стремясь расширить их полномочия и укрепить независимость от национальных правительств. В рамках Третьего пакета удалось получить согласие на формирование коммунитарного уровня регулирования: ограниченные контрольные полномочия Комиссии, создание Агентства сотрудничества энергетических регуляторов и двух объединений операторов транспортных сетей, имеющих ограниченные регуляторные полномочия.

Таким образом, 20 лет постепенных реформ привели к формированию комплекса четких и детальных правил регулирования энергорынков, предназначенного обеспечить высокий уровень конкуренции. С этого момента Комиссия сосредоточилась на контроле за соблюдением правил конкурентного режима и его тонкой настройке.

**N.Y. Kaveshnikov\***

### **Formation of a single liberalized energy market in the European Union**

*Abstract.* The paper analyses the functioning of a multi-level governance in the European Union at the example of the development of a single liberalized energy market. The study covers three stages of reforms (the First, Second and Third energy

---

\* **Kaveshnikov Nikolay**, Institute of Europe of the Russian Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

packages). The concept of multiple flows, adapted to the specifics of the EU institutional system, and the concept of principal-agent are used as a methodological basis. The purpose of the study is to identify: 1) factors determining the degree and limits of the autonomy of the European Commission and its ability to influence policy formation; 2) strategies used by the Commission to achieve its goals; and 3) changes in the Commission strategy at different stages of energy market liberalization.

Given the scale of the resistance to the reforms and the high political importance of the issue, the Commission has consistently followed a consensual approach to develop new rules in order to ensure their legitimacy and not give Member States clear reasons to sabotage implementation. The Commission's strategy was based on a combination of two tracks: legislative reforms and the use of competition policy instruments. The Commission relied on stakeholders and actively used information asymmetry. During the initial stages of the reform, the Commission was extremely prudent. While discussing the Third Package, the Commission acted much more actively and tougher due to the increasing divergence of the interests of the Member States and the opportunity to manoeuvre between them. In the long term, the Commission has consistently worked to form allies "within" the Member States – national energy regulators, seeking to expand their powers and strengthen their independence from national governments.

**Keywords:** European Union; energy policy; energy market liberalization; European Commission; multiple streams framework; principal-agent concept.

**For citation:** Kaveshnikov N.Y. Formation of a single liberalized energy market in the European Union. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 153–181. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.07>

## References

- Ackrill R., Kay A. Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform. *Journal of European public policy*. 2011, Vol. 18, N 1, P. 72–89.
- Ackrill R., Kay A., Zahariadis N. Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European public policy*. 2013, Vol. 20, N 6, P. 871–887.
- Buchan D. Energy policy: sharp challenges and rising ambitions. In: Wallace H., Pollack M., Young A. (eds). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford university press, 2015, P. 344–366.
- Cameron P.D. *Competition energy markets: law and regulation in the European Union*. Oxford: Oxford university press, 2002, 456 p.
- Doleys T.J. Member states and the European Commission: theoretical insights from the new economics of organization. *Journal of European public policy*. 2000, Vol. 7, N 4, P. 532–553.
- Eberlein B., Radaelli C. M. Mechanisms of conflict management in EU regulatory policy. *Public administration*. 2010, Vol. 88, N 3, P. 782–799.
- Egan M. Regulatory strategies, delegation and European market integration. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 3, P. 485–506.
- Ehlermann C. D. Establishing the single market in energy. *Oil and gas taxation law review*. 1991, N 1, P. 295–298.

- Eikeland P.O. *EU internal energy market policy: new dynamics in the Brussels policy game?* Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, 2008, 67 p.
- Eikeland P.O. The third internal energy market package: New power relations among member states, EU institutions and non-state actors? *Journal of common market studies*. 2011, Vol. 49, N 2, P. 243–263.
- Franchino F. The commission's executive discretion, information, and comitology. *Journal of theoretical politics*. 2000, Vol. 12, N 2, P. 155–181.
- Gilbert J.R., Kahn E.P. (eds). *International comparisons of electricity regulation*. Cambridge: Cambridge university press, 1996, 500 p.
- Haase N. *European gas market liberalisation: are regulatory regimes moving towards convergence?* Oxford: Oxford Institute for energy studies, 2008, 147 p.
- Herweg N. Against all odds: The liberalisation of the European natural gas market – a multiple streams perspective. In: Tosun J., Biesenbender S., Schulze K. (eds). *Energy policy making in the EU. Building the agenda*. London: Springer, 2015, P. 87–105.
- Hooghe L., Marks G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2001, 251 p.
- Jones Ch. (ed.). *EU energy law. The internal energy market. The third liberalisation package*. Leuven: Clayes & Casteels, 2010, Vol. 1, 1154 p.
- Kassim H., Menon A. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European public policy*. 2003, Vol. 10, N 1, P. 121–139.
- Kingdon J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995, 304 p.
- Kroes N. Improving competition in European energy markets through effective unbundling. *Fordham international law journal*. 2007, Vol. 31, N 5, P. 1387–1441.
- March J.G., Olsen J.P. *Democratic governance*. New York: The Free Press, 1995, 256 p.
- Matlary J.H. *Energy policy in the European Union*. London: MacMillan, 1997, 192 p.
- Natali D. Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy. *Journal of European public policy*. 2004, Vol. 11, N 6, P. 1077–1095.
- Nowak T. Of garbage cans and rulings: judgements of the European Court of Justice in the EU legislative process. *West European politics*. 2010, Vol. 33, N 4, P. 753–769.
- Pollack M.A. Delegation, agency and agenda setting in the European Community. *International organization*. 1997, Vol. 51, N 1, P. 99–134.
- Pollack J., Slominski P. Liberalizing the EU's energy market. Hard and soft power combined. In: Falkner G. (ed.). *The EU's decision traps: comparing policies*. Oxford: Oxford university press, 2011, P. 92–110.
- Riley A. Editorial. EU energy liberalisation: Coming to a member state near you! *Competition law review*. 2008, Vol. 4, N 2, P. 73–75.
- Schmidt S.K. Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 1, P. 169–184.
- Seliverstov C.C., Gudkov I.V. *Energy law of the European Union*. Moscow: Aspekt Press, 2014, 288 p. (In Russ.)
- Stephenson P. Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?' *Journal of European public policy*. 2013, Vol. 20, N 6, P. 817–837.

- Stern J.P. *Competition and liberalization in European gas markets. A diversity of models.* London, Washington: Royal institute of international affairs\*, 1998, 232 p.
- Tausendfreund R.H. *The commission and its principals delegation theory in a common European external trade policy in the WTO.* RECON Online Working paper, 2009/01, 2009.

### **Литература на русском языке**

- Селиверстов С.С., Гудков И.В. Энергетическое право Европейского союза. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 288 с.

---

\* Деятельность организации признана нежелательной на территории Российской Федерации.

**Ю.А. КАБАНОВ, А.В. ЧУГУНОВ, Г.О. ПАНФИЛОВ\***

**ЭЛЕКТРОННОЕ ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ  
В РОССИИ: ОТ «ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ»  
К «НЕРВАМ ГОСУДАРСТВА»<sup>1</sup>**

*Аннотация.* С 2020 г. система электронного гражданского участия в России становится все более централизованной, при этом все отчетливее проявляется ее роль в решении информационно-аналитических задач многоуровневого государственного управления. «Обратная связь» от граждан в форме индивидуальных жалоб и обращений может использоваться для мониторинга ситуации на местах и контроля за нижестоящими уровнями власти. Подобная «управленческая» логика расходится с ранними представлениями об «электронной демократии» как об инструменте развития общественной делиберации и гражданских компетенций участия. В статье рассмотрены ключевые этапы формирования подобной модели электронного участия в России на основе анализа официальных документов и интервью с экспертами и представителями органов власти. Данные интерпретируются через призму концепции множественных потоков и подходов исторического нового институционализма. Основной аргумент статьи заключается в том,

---

\* **Кабанов Юрий Андреевич**, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», заместитель директора Центра технологий электронного правительства, Университет ИТМО (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [ykabanov@hse.ru](mailto:ykabanov@hse.ru); **Чугунов Андрей Владимирович**, кандидат политических наук, директор Центра технологий электронного правительства, Университет ИТМО (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [chugunov@itmo.ru](mailto:chugunov@itmo.ru); **Панфилов Георгий Олегович**, аналитик Центра технологий электронного правительства, Университет ИТМО (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [panfilovgeorg@gmail.com](mailto:panfilovgeorg@gmail.com)

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00364 «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

© Кабанов Ю.А., Чугунов А.В.,  
Панфилов Г.О., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.08

что ключевые характеристики дизайна электронного участия как информационно-аналитического и управленческого инструмента были заложены еще на начальной стадии становления этого института. Установленная в период «окна возможностей» 2009–2012 гг. «колея» во многом определила последующие организационные и технологические решения, включая преобладание индивидуализированных форм участия (жалоб, голосований, обращений) и идею создания централизованного портала участия. Когда «окно» закрылось, под влиянием изменений во внешней среде преобладавший на ранних этапах фрейминг электронного участия в контексте «электронной демократии» ушел на второй план, уступив место фреймингу в русле решения проблем и повышения эффективности многоуровневого управления. Это позволило институту не только сохраниться, но и повысить свою актуальность.

*Ключевые слова:* электронное участие; электронная демократия; многоуровневое управление; информационная асимметрия; концепция множественных потоков; демократические инновации.

*Для цитирования:* Кабанов Ю.А., Чугунов А.В., Панфилов Г.О. Электронное гражданское участие в России: от «электронной демократии» к «нервам государства» // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 182–205. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.08>

## Введение

Каналы электронного общественного участия развиваются в России уже более десяти лет. Если обратиться к Индексу электронного участия ООН (рис. 1), можно заметить «прорыв» в 2012 г., когда страна поднялась на девятнадцатое место в мире. К 2020 г. прогресс замедлился, а затем и вовсе сменился падением. Кажется, что интерес государства к этой инновации постепенно, но неуклонно угасает.

Однако подобный вывод противоречит тому факту, что именно с 2020 г. в России появляются новые масштабные федеральные проекты, включая Платформу обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» (ПОС), сеть Центров управления регионом (ЦУР), систему мониторинга социальных сетей «Инцидент-менеджмент» и официальные сетевые сообщества государственных учреждений («госпаблики») [Filatova, Chugunov, Bolgov, 2023].

При этом все отчетливее проявляются контуры выбранной модели электронного участия. Во-первых, репертуар такого участия во многом ограничен индивидуализированными формами обращений и голосований по неполитическим вопросам [Карагулян, Батырева, 2024]. Так, ПОС позиционируется как «приложение для

решения проблем»<sup>1</sup>, что соответствует цели новых инициатив, озвученной президентом: «эффективнее и быстрее решать проблемы, с которыми сталкиваются люди в повседневной жизни»<sup>2</sup>. Во-вторых, выстраивающаяся система электронного участия охватывает и регионы, и муниципалитеты, становясь более унифицированной и централизованной [Filatova, Chugunov, Bolgov, 2021]. Обращения граждан («обратная связь») становятся источником данных о ситуации на местах, что в теории позволит сократить информационную асимметрию между уровнями власти, усилить контроль и повысить управляемость [Чугунов, Панфилов, Кабанов, 2024; Панфилов, Чугунов, 2024]. В схожем ключе исследователи определяют инцидент-менеджмент как новую управленческую концепцию, сочетающую «программно-технические инструменты ... и организационно-правовые механизмы взаимодействия органов власти и управления различных уровней и профилей, направленные на снижение уровня медианегативизации какой-либо ... проблемы» [Косоруков, 2023, с. 41].

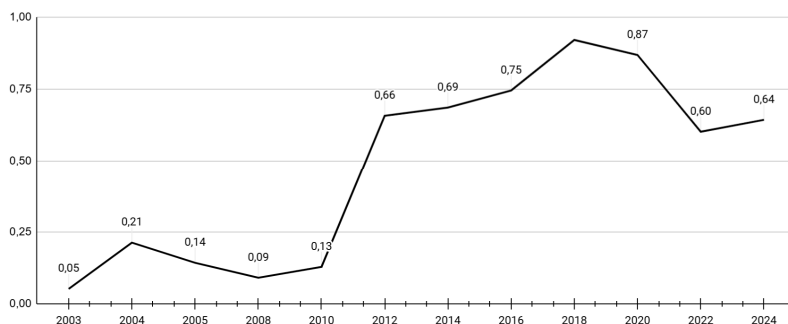


Рис. 1  
**Динамика России в Индексе электронного участия ООН  
(2003–2024)<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Платформа обратной связи. – Режим доступа: <https://pos.gosuslugi.ru/landing/> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления, Красногорск, Московская область, 30.01.2020 // Президент России. – 30.01.2020. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>3</sup> UN E-Government Knowledgebase // UN DESA. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> (accessed: 01.02.2025).



Иными словами, институт электронного участия в России, оставаясь актуальным, приобрел дополнительный смысл, став информационно-аналитическим инструментом в системе многоуровневого государственного управления. Подобная «управленческая» логика не соответствует изначальным нормативным представлениям теоретиков электронной демократии и демократических инноваций о развитии делиберативных практик и гражданских компетенций участия [Coleman, 2017; Elstub, Escobar, 2019]. Такую ситуацию нельзя считать специфически российской. Хотя отсылки к демократизации публичной сферы часто используются в продвижении подобных реформ [Bekkers, Homburg, 2007], на практике превалирует «прагматичная логика усиления состоятельности [сaracity] государственного управления» [Woo, Kübler, 2020, p. 348]. Переход от партисипаторных и делиберативных механизмов к анализу общественного мнения в социальных сетях также может восприниматься целесообразным шагом, хотя он и противоречит логике активного вовлечения граждан в обсуждение публичной политики [Bright, Margetts, 2016]. Роль электронного участия в многоуровневом управлении хорошо описана на примере Китая, где через петиции, обращения и социальные сети граждане направляют сигналы о локальных проблемах и нарушениях, что в свою очередь позволяет центру повышать контроль центральной власти над местными чиновниками, снижая остроту принципал-агентской проблемы [Lorentzen, 2014; Chen, 2016].

Настоящая статья посвящена описанию ключевых этапов формирования электронного участия в России. С одной стороны, нас интересуют паттерны его трансформации в сторону информационно-управленческого инструмента, с другой – основания его устойчивости и адаптивности, позволившие этому институту сохранить актуальность и значимость для политической системы.

Эмпирическими данными исследования выступают документы, новостные сообщения, а также ряд проведенных полуструктурированных интервью с вовлеченными в описываемые процессы экспертами. К ним относятся представители федеральных и региональных органов власти, общественные активисты, а также представители академических и исследовательских организаций. В рамках статьи используются десять интервью, характеристика респондентов представлена в таблице 1.

Таблица 1

## Список экспертов для интервью

| Код  | Профессиональная характеристика эксперта                             | Дата интервью   |
|------|----------------------------------------------------------------------|-----------------|
| И-1  | Государственный служащий федерального уровня                         | Октябрь 2023 г. |
| И-2  | Государственный служащий федерального уровня                         | Июль 2024 г.    |
| И-3  | Эксперт федерального уровня в сфере проектов электронного управления | Февраль 2024 г. |
| И-4  | Исследователь, эксперт в области электронного управления             | Март 2015 г.    |
| И-5  | Общественный активист                                                | Июль 2024 г.    |
| И-6  | Исследователь, эксперт в области электронного управления             | Апрель 2024 г.  |
| И-7  | Исследователь, эксперт в области электронного управления             | Апрель 2024 г.  |
| И-8  | Общественный активист                                                | Апрель 2023 г.  |
| И-9  | Государственный служащий регионального уровня                        | Апрель 2024 г.  |
| И-10 | Государственный служащий федерального уровня                         | Октябрь 2023 г. |

Эти данные интерпретируются нами через призму концепции множественных потоков (*multiple streams framework, MSF*) [Zahariadis, 2014], а также подходов исторического нового институционализма к анализу изменчивости и устойчивости институтов и политических курсов [Mahoney, Thelen, 2010].

Основной аргумент статьи заключается в том, что все ключевые институциональные характеристики электронного участия, включая репертуар форм участия и его место в централизованной системе многоуровневого управления, были определены еще на начальной стадии «окна возможностей» в 2009–2012 гг. Изначальный дизайн электронного участия в русле «управленческой» логики определил «колею» (*path*) для последующих организационных и технологических решений; в то же время он оказался достаточно адаптивным для того чтобы сохранить устойчивость и приобрести новый смысл в контексте централизации управления. При этом на уровне фрейминга преобладавшая вначале «демократическая» логика – дискурс электронной демократии – со временем уступила место логике «управленческой».

Данный аргумент раскрывается нами через два сюжета. Во-первых, мы описываем историю появления электронного участия на повестке дня вплоть до первых попыток его институционализации в 2009–2012 гг. Во-вторых, мы описываем ключевые трансформации этого института 2012–2020 гг., отмечая влияние сформулированного в «окне возможностей» дизайна на дальнейшее развитие и текущий облик электронного участия.

**«Окно возможностей»:  
институционализация электронного участия  
в 2010–2012 гг.**

Концепция *MSF* представляется удачной моделью для описания того, почему какие-то вопросы оказываются на повестке дня и какие решения принимаются в итоге. Согласно концепции, существует три потока: политический поток (*politics stream*), поток проблем (*problem stream*) и поток решений (*policy stream*). В определенный момент эти потоки объединяются в «окне возможностей» (*policy window*), что позволяет отдельным акторам – антрепренерам (*policy entrepreneurs*) – привлечь внимание политиков к данной проблеме и предложить то решение, которое кажется им правильным: в терминах теории – осуществить сцепление потоков (*coupling*) [Zahariadis, 2014]. Успешность их действий, в частности, зависит от того, насколько подходящим оказался выбранный ими фрейминг (*framing*): смогли ли антрепренеры представить проблему в нужном свете и «изложить решение в формулировках, которые понравятся лицам, принимающим решения» [Zahariadis, 2008, p. 18].

Если вновь обратиться к данным ООН (рис. 1), становится ясно, что «окно возможностей» для электронного участия в России открылось незадолго до 2011 г. Условия *политического потока* для подобной реформы в тот период были довольно благоприятными. Так, с 2008 г. информатизация органично вписывается в предвыборную стратегию Д.А. Медведева и программу «модернизации»<sup>1</sup>. Так же активно он продвигает использование чиновниками и политиками социальных сетей [Renz, Sullivan, 2013]. Анализ П.В. Колозариدي и А.Ю. Шубенковой показывает, что в официальном дискурсе того периода преобладает положительное отношение к Интернету [Колозариди, Шубенкова, 2016]. Важно, что в отношении цифровизации госуправления и публичной политики отчетливо прослеживается «демократическая» логика. Например, в 2010 г. Д.А. Медведев заявил, что «современные средства коммуникации ... создают совершенно новые условия для развития демократии и в России, и в других странах мира... Я считаю, что, скажем, эпоха представительной демократии в какой-то момент может снова уступить в значительной мере непосредственной

---

<sup>1</sup> Выступление Д.А. Медведева на Красноярском экономическом форуме. Красноярск // Вести. – 15.02.2008. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/theme.html?tid=54173> (дата посещения: 01.02.2025).

демократии. Демократии, которая осуществляется путем непосредственного голосования через сеть не только по вопросам политическим, но по самым разным вопросам»<sup>1</sup>. В 2012 г. в своей предвыборной статье В.В. Путин отметил, что «Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии. Особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровне... Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить»<sup>2</sup>.

По мнению опрошенных нами экспертов, *поток решений* сформировался значительно раньше. Еще в начале 2000-х годов появляются первые аналитические работы по заказу органов власти, где была определена возможная архитектура электронного правительства с компонентом электронной демократии (И-2, И-3)<sup>3</sup>. Эксперты не склонны считать, что наработки того периода были напрямую включены в итоговые решения, но сама эта деятельность позволила сформировать достаточно узкую группу специалистов, которые были затем привлечены к подготовке официальных документов (И-2). Они же, по сути, стали *антрепренерами* политического курса. На начальном этапе большое влияние на концептуализацию электронного участия оказывает зарубежный опыт: специалистами активно изучались документы международных организаций и кейсы отдельных стран, откуда перенимались нормативные установки относительно электронной демократии и соответствующая терминология (И-1, И-3). При этом нельзя говорить о каком-то доминирующем источнике: *это скорее была история про общие принципы и подходы* (И-2), переосмысление и адаптация некоего обобщенного опыта (И-1, И-3).

Существенными впоследствии оказались и другие установки, которые преобладали в среде антрепренеров, а именно «управ-

---

<sup>1</sup> Встреча Д.А. Медведева с ведущими российскими и зарубежными политиками на мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» // Президент России. – 10.09.2010. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/8882> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 06.02.2012. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>3</sup> Здесь и далее в круглых скобках даны ссылки на интервью в соответствии с таблицей 1.

ленческая» логика в дизайне электронного участия и прагматический подход к его реализации. Эксперты указывают, что *эта история была управленческая, ... про теорию управления и обратную связь. ... Есть официальная система, у нее либо есть нормально налаженная отрицательная (положительная) обратная связь, либо нет* (И-1). При этом разработчики *сразу пытались понять, как она будет работать на уровне программного продукта, как будет практически, в виде процедур, существовать и реализовываться* (И-2).

В потоке проблем выделяются два главных обстоятельства, которые в терминологии MSF можно определить как «обратную связь» (*feedback*) и «индикаторы» (*indicators*) [Zahariadis, 2014]. Обратная связь подразумевает результат обработки полученного ранее опыта или его «перетекание» (*spillover*) от предыдущего политического курса к новому [Zahariadis, 2014, p. 32]. Действительно, к 2009 г. появилась необходимость нового стратегического документа, который бы пришел на замену федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010), в последние годы ее реализации, направленной в основном на информатизацию органов власти (И-2, И-3). В новом документе нужно было отразить текущие приоритеты цифровизации общества, в том числе связанные с построением электронного правительства, что давало возможность запланировать новые проекты (И-2). Важным в этом контексте стал поворот от технологических к социальным аспектам развития информационного общества: *До 2008 года ... казалось, чем больше компьютеров наставишь, тем быстрее трансформируется и госуправление ... Выяснилось, что инфраструктура – не драйвер ... изменения подхода ни в обществе, ни в управлении... Во главу угла поставили конечный результат использования IT, а не процесс* (И-10).

Ко второму компоненту (*индикаторы*) следует отнести восприимчивость страны к международным инициативам в области «электронного государства». Так, по мнению экспертов, подготовка ФЦП «Электронная Россия» во многом стала следствием подписания Россией Окинавской хартии глобального информационного общества (И-4). Особое внимание стало уделяться и международным рейтингам: политическое руководство страны выражало недовольство низкими позициями России в Индексе ООН<sup>1</sup>. Данное обстоятельство могло не только повысить значи-

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества // Президент России. – 12.02.2009. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/3161> (дата посещения: 01.02.2025).

мость этого политического курса, но и определить его дизайн: приоритет отдавался тем мерам, которые бы обеспечили быстрый рост нужных показателей [Bershadskaya, Chugunov, Trutnev, 2012].

Судя по всему, «окно возможностей» открылось именно из потока проблем. Необходимость принятия нового стратегического документа позволила антрепренерам включить в него уже проработанные положения. Таким документом стала принятая в 2010 г. государственная программа (далее – ГП) «Информационное общество» (2011–2020)<sup>1</sup>.

Одним из мероприятий ГП было заявлено «создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти», по итогам чего должна была быть «разработана единая коммуникационная платформа, обеспечивающая функционирование технологических сервисов (вопросы, пожелания, обсуждения решений и проектов документов, опросы и голосования, официальные обращения)»<sup>2</sup>. Данное положение стало первым опытом институционализации электронного участия в России.

Непосредственным следствием включения этого пункта в ГП стал разработанный Минкомсвязи проект Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. (далее – Концепция Минкомсвязи)<sup>3</sup> и созданный в 2011 г. Единый портал электронной демократии.

Концепция Минкомсвязи сочетала в себе как общие принципы построения электронной демократии, так и подробное описание конкретных механизмов взаимодействия граждан и власти. В рамках общих положений, по сути, осуществлялся *фрейминг* проблемы, и здесь явным образом преобладает «демократическая» логика. На уровне ценностей документ явным образом разделяет электронное правительство и электронную демократию, связывая

---

<sup>1</sup> Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р // Минцифры. – Режим доступа: [https://digital.gov.ru/uploaded/files/1815\\_1.pdf](https://digital.gov.ru/uploaded/files/1815_1.pdf) (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 г. № 1815-р // Минцифры. – Режим доступа: [https://digital.gov.ru/uploaded/files/1815\\_1.pdf](https://digital.gov.ru/uploaded/files/1815_1.pdf) (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>3</sup> Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года (проект) // Администрация Томской области. – Режим доступа: <https://tomsk.gov.ru/files/front/download?id=2469> (дата посещения: 01.02.2025).

последнюю с развитием гражданского общества, самоорганизацией людей и укреплением демократических институтов управления. Акцент делался и на распространенности опыта электронной демократии в других странах<sup>1</sup>. Подобный фрейминг вполне укладывался в логику дискурса политического потока, описанного нами выше.

На уровне же технологических решений предлагалась Единая система электронной демократии, предполагающая:

- «создание электронного ресурса, который бы придал обсуждениям в интернет-среде юридическую значимость и обеспечил обязательность рассмотрения органами власти, в компетенции которых находятся обсуждаемые пользователями вопросы и проблемы;

- разработку механизма, посредством которого по публично обсуждаемым проблемам открыто и общедоступно будут размещаться на сайте коллективные обращения и ответы на них, что серьезно повысит ответственность государственных и муниципальных служащих и позволит гражданам отчетливо увидеть и оценить качество работы любого чиновника на основе реальных дел и документов, наглядно иллюстрирующих формат и характер общения данного чиновника с гражданами;

- создание интерактивной системы оценки, предоставляющей гражданам возможность оценивать деятельность чиновника по его решению проблемы, в первую очередь посредством оценки поступающих ответов на обращения граждан. В конечном итоге все эти оценки накапливаются, и на основе их можно делать выводы о качестве работы органов власти отдельных ведомств, муниципальных образований или даже целых регионов;

- обеспечение должностных лиц государственных и муниципальных органов правом и механизмами доступа ко всем «народным» оценкам, касающимся деятельности подчиненных, а также к материалам по предмету обращений и запросов граждан, что даст руководителям дополнительную информацию и дополнительные инструменты для принятия и корректировки управленческих решений»<sup>2</sup>.

Можно заметить, что предлагавшаяся в тот момент система имела значительные пересечения с современной моделью электронного участия. Во-первых, в большинстве описываемых решений про-

---

<sup>1</sup> Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года (проект) // Администрация Томской области. – Режим доступа: <https://toms.gov.ru/files/front/download?id=2469> (дата посещения: 01.02.2025). С. 1–2.

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

слеживались элементы «управленческой» логики, согласно которой каналы электронной демократии – это источник «обратной связи», которая не только повышает подотчетность чиновников перед гражданами, но и усиливает контроль органов власти над нижестоящими структурами. В документе отмечалось, что «у руководящего состава ведомств и территорий появляется возможность использовать “народные оценки” качества работы организаций как один из факторов оценки работы подведомственных организаций...»<sup>1</sup>. Во-вторых, уже на тот момент система электронного участия виделась централизованной и охватывающей все уровни власти. Как отмечают опрошенные эксперты, до закрытия Единого портала к нему успели подключить ряд регионов и муниципалитетов: *это была некая централизованная система, состоящая ровно из тех блоков, из которых сейчас состоит ПОС (И-2)*. В-третьих, описанный функционал в целом соответствует тому репертуару форм электронного участия, которые впоследствии стали наиболее распространенными на региональном уровне (о чем мы подробно пишем далее) и в итоге были реализованы в ПОС, а именно жалобы, обращения и голосования.

Предложенный проект не обошелся без критики со стороны экспертов и активистов. Указывалось, что, если обратить внимание на предлагаемые технические решения, то электронная демократия фактически становилась компонентом «сервисного» электронного правительства [Белов, 2012]. Инициативной группой была разработана альтернативная общественная концепция, где больший упор был сделан на набирающие в тот период популярность идеи краудсорсинга и, в целом, расширение репертуара возможных форм электронной демократии<sup>2</sup>. Сравнивая два проекта, эксперты в интервью отмечают, что *Минкомсвязи предлагало некую вертикальную интеграцию, а общественные активисты больше упирали на децентрализацию (И-5)*.

Важной площадкой для обсуждения Концепции Минкомсвязи стал тематический круглый стол на первом Конгрессе электронной демократии в 2012 г. Критики проекта отмечали, что выбранные инструменты электронного участия скорее служат целям оптимизации работы органов власти, а не вовлечения граждан в публич-

---

<sup>1</sup> Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года (проект) // Администрация Томской области. – Режим доступа: <https://tomsk.gov.ru/files/front/download?id=2469> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Общественная концепция развития механизмов электронной демократии в РФ // Архив авторов.



ную политику, в то время как авторы документа защищали прагматизм выбранного подхода, при котором выбор инструментов электронной демократии исходит из возможностей их практической реализации, экономической целесообразности и ожидаемых реальных эффектов<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что в период «окна возможностей» также возник ряд общественных платформ электронной демократии – как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако довольно скоро повестка, связанная с электронным участием, была перехвачена органами власти, гражданские проекты (например, портал «Красивый Петербург» и другие общественные инициативы) не выдержали конкуренции и постепенно исчезли. Отчасти это было связано с тем, что государственные платформы быстрее и эффективнее справлялись с обращениями граждан, а в ряде случаев органы власти приостановили прием обращений на официальные электронные почты, что затруднило работу многих общественных порталов [Chugunov, Kabanov, Misnikov, 2017].

В исходном виде проекты просуществовали недолго. Проект Концепции Минкомсвязи так и не был принят официально, а Единый портал был закрыт уже в 2012 г., однако заложенный антрепренерами прагматичный подход в итоге стал преобладающим. Хотя фреймирование электронного участия происходило в контексте популярной концепции электронной демократии, конкретные технологические и организационные решения формулировались в «управленческой» логике работы органов власти с обращениями граждан, где общественное участие является информационно-аналитической основой государственного управления. На том же этапе были заложены идеи о централизованной системе, позволяющей осуществлять мониторинг и контроль как со стороны граждан, так и со стороны вышестоящих уровней власти.

### **От «Российской общественной инициативы» к «Платформе обратной связи»**

Спад общественной дискуссии не означал ухода темы электронного участия с повестки дня (И-1, И-2). Более того, с созданием в 2012 г. Управления Президента по применению информационных

---

<sup>1</sup> Материалы выступлений на круглом столе (слайды презентаций выступающих) доступны в Архиве авторов.

технологий и развитию электронной демократии значимость этого направления могла усилиться<sup>1</sup>.

В 2013 г., в соответствии с обозначенным Президентом приоритетом на построение «прямой референдумной демократии»<sup>2</sup>, был запущен портал электронных петиций «Российская общественная инициатива» (далее – РОИ)<sup>3</sup>. Функционал портала был описан в Концепции Минкомсвязи, и в определенном смысле РОИ пришла на замену закрытому Единому portalу (И-2, И-3). Правда, в РОИ был реализован только функционал электронных петиций. Портал существует до сих пор, хотя интерес к нему со стороны граждан неуклонно снижается. В литературе такую ситуацию часто связывают с его низкой результативностью – небольшим количеством поддержанных инициатив и слабым влиянием на принятие решений [Волошинская, 2016]. Некоторые опрошенные эксперты отметили, что концептуально РОИ являлось проектом, наиболее близким к моделям электронной демократии (И-6). Однако из-за дополнительных институциональных «фильтров» между петицией и Государственной думой (И-6, И-7), институционального сопротивления со стороны бюрократического аппарата и отсутствия коммуникации граждан между собой (И-5), этот потенциал реализован не был.

Свою роль сыграла и необходимость аутентификации пользователей через Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА). Это снизило долю граждан, имеющих возможность подать петицию или проголосовать (особенно вначале), повысив издержки для участия [Chugunov, Kabanov, Zenchenkova, 2016]. Особенно негативно это сказалось на локальных инициативах: *за счет того, что были высокие требования законодательства, это отсекло большое количество низовых инициатив (И-1).*

---

<sup>1</sup> Утверждено Положение об Управлении Президента по применению информационных технологий и развитию электронной демократии // Президент России. – 23.08.2012. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/16282> (дата посещения 01.02.2025).

<sup>2</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 06.02.2012. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // Президент России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36853> (дата посещения: 01.02.2025).

Тем не менее, роль портала в построении современной системы электронного участия весьма значительна. Во-первых, недостаточная приспособленность РОИ для реализации локальных инициатив открыла возможность создания региональных каналов электронного участия. Как указывал И.И. Массух, руководитель «Фонда информационной демократии» (оператор РОИ), «Запуск РОИ стал локомотивом для использования ИКТ в коммуникациях с гражданами – в развитие идей появились локальные сервисы типа “Активного гражданина”, порталы по сбору предложений граждан в регионах, электронные собрания жильцов»<sup>1</sup>. Стоит отметить, что в период «окна возможностей» И.И. Масух работал в Минкомсвязи в статусе заместителя министра и курировал в том числе создание Единого портала электронной демократии.

Федеральные инициативы в сфере электронного участия показали приоритетность этого направления активности, и с 2013–2014 гг. регионы начинают активно внедрять собственные решения. Характерно то, что за некоторыми исключениями региональные каналы электронного участия стали развиваться в той же административно-управленческой логике, воплощая обозначенные в Концепции Минкомсвязи каналы: «электронные приемные» губернаторов, порталы для подачи жалоб на местные проблемы или голосования по локальным вопросам [Панфилов, Чугунов, 2024; Панфилов, Волкова, Чугунов, 2024]. В системе регионального управления эти каналы стали выполнять те же информационно-аналитические функции, но уже для руководителей субъектов [Gritsenko, Indukaev, 2021; Schlauffer, 2021].

Следует отметить, что одним из таких региональных проектов по оперативному реагированию на жалобы жителей Московской области стал «Добродел», запущенный в 2015 г. под руководством М.И. Шадаева<sup>2</sup>. Впоследствии именно опыт Московской области лег в основу новых федеральных проектов, когда М.И. Шадаев в 2020 г. возглавил Минцифры<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Исполнилось 5 лет Российской общественной инициативе // D-Russia.Ru. – 05.03.2018. – Режим доступа: <https://d-russia.ru/ispolnilos-5-let-rossijskoj-obshhestvennoj-initsiative.html> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Шадаев назвал самые популярные темы обращений в «Добродел» // РИА Новости. – 24.05.2016. – Режим доступа: <https://ria.ru/20160524/1439175695.html> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>3</sup> Посещение Центра управления регионом в Подмосковье // Президент России. – 30.01.2020. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62702> (дата посещения: 01.02.2025).

Еще одним важным следствием создания РОИ стала централизация работы с обращениями граждан. В 2017 г. подписан Указ Президента, в соответствии с которым Администрация Президента должна была «обеспечить мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений», которые поступают в органы власти и государственные учреждения, а также инициативы, поданные на портал РОИ<sup>1</sup>. «Фонд информационной демократии», оператор РОИ, был определен организацией, отвечающей за сбор и анализ поступающих обращений<sup>2</sup>. Все органы власти и учреждения должны были установить на свои сайты специальные «счетчики обращений», которые бы позволяли осуществлять этот мониторинг автоматизированно<sup>3</sup>. Таким образом, хотя РОИ нельзя назвать результативным каналом, этот проект в числе прочего подготовил почву для развития единой системы, контролирующей работу органов власти всех уровней (И-2).

Появление новых инициатив (ПОС, ЦУР и др.) также можно связать с открывшимся «окном возможностей» при утверждении в 2019 г. федерального проекта «Цифровое государственное управление»<sup>4</sup> и назначением в 2020 г. М.И. Шадаева министром цифрового развития, связи и коммуникаций.

Новые каналы концептуально имеют много общего с проектами 2012 г. – особенно с точки зрения репертуара участия и идеи построения централизованной системы. Важное отличие заключается в том, что *фрейминг* этих каналов со стороны лиц, принимающих решения, в значительно большей степени завязан на «управленческую», а не на «демократическую» логику. В частности, подчеркивается оперативность решения проблем граждан при четком и автоматизированном распределении ответственности чиновников<sup>5</sup>, а также использование «обратной связи» для принятия

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // Президент России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41869> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление». Утвержден 28.05.2019 // Минцифры. – Режим доступа: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>5</sup> Чернышенко рассказал о работе платформы обратной связи на «Госуслугах» // Российская газета. – 12.08.2022. – Режим доступа: <https://rg.ru/2022/08/12/>

управленческих решений<sup>1</sup>. Показательно выступление заместителя председателя Правительства РФ Д.Н. Чернышенко, отметившего на одном из совещаний, что «При формировании Координационного центра Правительства особый акцент сделан на возможности получения оперативной, качественной обратной связи от населения. Функционал ПОС позволяет решить эту задачу»<sup>2</sup>.

Роль новых каналов в системе многоуровневого управления подчеркивается не так часто, однако на нее указывают опрошенные эксперты, отмечая усиление позиций федерального центра через *информирование власти о ситуации (И-8), мониторинг процессов, которые происходят в регионах, анализ эффективности работ региональных команд (И-9)*. Как указывает один из интервьюируемых, *...история более для управленческого контроля. Производится сбор обратной связи напрямую от граждан в качестве данных, используемых для управленческих задач, в том числе в части повышения контроля за работой нижестоящих государственных учреждений (И-3)*.

Таким образом, после «окна возможностей» 2010–2012 гг. развитие электронного участия в России пошло по нескольким траекториям: создание в регионах инициативных каналов и нормативно-обязательных электронных приемных, развитие РОИ и некоторых других менее значимых проектов, создавших предпосылки для создания к 2020 г. единой централизованной модели электронного участия. При этом на уровне фрейминга проблемы «демократическую» логику постепенно заместила логика «управленческая».

---

chernyshenko-rasskazal-o-rabote-platformy-obratnoj-sviasi-na-gosuslugah.html (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>1</sup> Дмитрий Чернышенко: За 2 года на основе аналитики ЦУР было принято более тысячи управленческих решений // РИА Калмыкия. – 02.12.2022. – Режим доступа: <https://riakalm.ru/news2/36220-dmitrij-chernyshenko-za-2-goda-na-osnove-analitiki-tsur-bylo-prinyato-bolee-tysyachi-upravlencheskikh-reshenij> (дата посещения: 01.02.2025).

<sup>2</sup> Дмитрий Чернышенко: Цифровая платформа «Госуслуги. Решаем вместе» будет запущена во всех субъектах страны // Правительство России. – 12.03.2021. – Режим доступа: <http://government.ru/news/41722/> (дата посещения: 01.02.2025).

## Устойчивость и адаптивность электронного участия в России

Анализ более чем десятилетней истории развития электронного участия позволяет выделить отдельные элементы устойчивости этого института. Прежде всего это касается собственно его дизайна, с заложенной в нем «прагматичной», «управленческой», информационно-аналитической логикой, с преобладанием индивидуальных форм участия (например, обращений и голосований), которые после 2012 г. появляются в регионах, а к 2020 г. вновь становятся актуальными на федеральном уровне, когда возрождается и обозначенная ранее идея построения единой, централизованной системы электронного участия. Иными словами, развиваемые с 2020 г. инициативы во многом оказались зависимы от «колеи» (*path dependent*) исходных концептуальных идей, организационных и технологических решений.

Вероятных причин такой устойчивости несколько. Во-первых, в некотором смысле выбранный дизайн электронного участия можно считать зависимым от прежних институтов: и до появления цифровых платформ индивидуальные «жалобы и предложения» были привычными для органов власти каналами коммуникации с гражданами [Libman, Kozlov, 2017]. В этом контексте современные институты гражданского участия являются гибридом новых веяний и традиционных практик [Owen, 2020], а электронное участие, по мнению некоторых исследователей, является скорее технологической «оболочкой» существующих институтов участия, нежели чем-то самостоятельным [Капогузов, Ревякин, 2019].

Во-вторых, по результатам интервью можно сделать вывод, что, хотя персональный состав антрепренеров менялся, социальные и профессиональные связи между экспертами сохранялись и обеспечивали определенную преемственность (И-2). Видимые в новостной повестке «всплески» являются, судя по всему, следствием постепенного развития этого направления внутри управленческой системы: *Для всего нужно время. Идея есть, методологически все классно, а реализовать это невозможно, потому что условия не сложились... Система была запущена, какое-то время поработала даже, но не хватило административных усилий, нормативных оснований... А сейчас они сложились, и поэтому платформа обратной связи работает (И-2).*

На наш взгляд, в сохранении актуальности электронного участия сыграла немалую роль и адаптивность этого института к изменяющимся внешним условиям. Заметно, как на протяжении

исследуемого периода менялся фрейминг электронного участия, где дискурс «электронной демократии» постепенно трансформировался в дискурс «обратной связи» с акцентом на эффективность решения проблем. Здесь мы наблюдаем то, что Дж. Торфинг называет «формированием пути» (*path shaping*), когда «неопределенности, присущие политическому курсу, могут быть использованы политическими антрепренерами, которые стремятся адаптировать этот курс к новым идеям или обстоятельствам» [Torfing, 2009, p. 79].

У нас нет данных, которые бы позволили однозначно определить используемую антрепренерами стратегию фрейминга. Однако наблюдаемые тренды в развитии электронного участия логично укладываются в русло централизации государственного управления [Starodubtsev, 2018], которые актуализируют проблему принципал-агентских отношений [Klimovich, 2023]. Отдельные случаи децентрализации (например, во время пандемии COVID-19) также потребовали новых механизмов снижения информационной асимметрии [Libman, Obydenkova, 2023]. Следует отметить, что новые проекты в области электронного участия совпали и с закреплением принципа единства системы публичного управления в России – от федерального уровня до местного [Добрынин, 2022], что увязывается с решением о переносе практики построения ЦУР на муниципальный уровень<sup>1</sup>. Таким образом, электронное участие вполне могло быть представлено как построение информационно-аналитической системы в целях повышения управляемости страны.

Не менее значимо и то, что принятые с 2012 г. организационные и технологические решения также показали высокий уровень адаптивности, отражая двойственность демократических инноваций как возможных механизмов демократизации и одновременно управленческих инструментов. Анализ ситуации в России позволяет говорить о том, что электронное участие развивается в логике институциональной *конверсии*, при которой существующие институты приспособляются к «новым целям, функциям и задачам» [Mahoney, Thelen, 2010, p. 17–18]. Похожие феномены определяются исследователями информационных технологий как *разрастание функционала* (*function creep*) [Koops, 2021]. Особенно важным в этом контексте представляется постепенное возрастание

---

<sup>1</sup> Центры управления регионами // АНО «Диалог Регионы». – Режим доступа: <https://dialog.info/projects/region-management-center/> (дата посещения: 01.02.2025).

способности государства создавать централизованные сервисы, в том числе для целей мониторинга.

### **Заключение**

История развития электронного участия в России может восприниматься по-разному. Некоторым исследователями она видится скорее историей не вполне удавшегося трансфера демократической инновации, во многом не достигшей целей вовлечения граждан в публичную политику [Волошинская, 2016].

В настоящей статье представлена попытка взглянуть на эту историю по-другому, с точки зрения построения государством своей «нервной системы», если воспользоваться метафорой К. Дойча [Deutsch, 1966]. За более чем десять лет каналы электронного участия не только сохранились, но и приобрели новый институциональный смысл в контексте решения проблемы информационной асимметрии, актуальной для многоуровневых политических систем [Григорьев, Декальчук, Губайдуллина, 2021]. Большую роль в этом сыграл и изначально выбранный «управленческий» дизайн института и его способность изменяться под воздействием внешних обстоятельств – на уровне фрейминга политического курса, а также на уровне целей создаваемых организационных и технологических решений.

Важным итогом развития электронного участия также стал перехват этой повестки государством и исчезновение многих гражданских инициатив, возникших в период «окна возможностей». Централизованная, официальная «нервная система» с четкой системой поощрений и наказаний стала более приоритетным источником стимулов для органов власти, поэтому проблемы граждан через эти каналы решались быстрее. Результативность официальных каналов привела к снижению популярности и исчезновению иных «рецепторов» – вроде общественных платформ электронного участия.

Безусловно, наше исследование имеет ряд ограничений. Прежде всего следует отметить, что, хотя обозначенный тренд на централизацию является доминирующим, пока он не привел к исчезновению инициативных региональных каналов, в том числе тех, которые расширяют репертуар гражданского участия (в частности, порталы краудсорсинга) [Чугунов, Панфилов, Кабанов, 2024; Панфилов, Чугунов, 2024]. Открытым остается и вопрос, связанный с



эффективностью электронного участия как информационно-аналитического инструмента в многоуровневой политической системе. Кроме того, за рамками нашего анализа остались не менее важные сюжеты, которые развивались параллельно с описываемыми в статье событиями: построение открытого правительства, внедрение открытых государственных данных и инициативного (партиципаторного) бюджетирования. Все эти вопросы нуждаются в дальнейшем изучении.

**Y.A. Kabanov, A.V. Chugunov, G.O. Panfilov\***  
**Electronic citizen participation in Russia: from “e-democracy”  
to the “nerves of government”<sup>1</sup>**

*Abstract.* Since 2020, the system of e-participation in Russia has been increasingly centralizing, and its role in addressing the tasks of multilevel governance is becoming more profound. Citizens’ feedback in the form of individual complaints and appeals can be used to monitor the situation in the regions and municipalities and to control local bureaucrats. Such “administrative” logic diverges from earlier interpretations of electronic democracy as a tool for developing public deliberation and civic participation capabilities. The article examines the key stages in the formation of this e-participation model in Russia. The analysis is based on official documents and interviews with public officials, interpreted through the lens of the Multiple Streams Framework (MSF) and the Historical New Institutionalism. The main argument of the article is that the major design features of e-participation, as an information, analytical and administrative tool were established at the initial stage of its development. The path established during the period of the policy window from 2009 to 2012 largely determined subsequent organizational and technological solutions, including the predominance of individualized participation forms (complaints, voting) and the idea of a centralized e-participation portal. When the policy window closed, due to the changes in the political environment, the framing of e-participation in the context of e-democracy, which had prevailed earlier, steadily faded away, while the framing focused on problem solving and governance efficiency became predominant. This allowed the institution not only to survive but also to increase its relevance to the authorities.

*Keywords:* e-participation; e-democracy; multilevel governance; information asymmetry; multiple streams framework; democratic innovations.

---

\* **Kabanov Yuri**, ITMO University (St. Petersburg, Russia), e-mail: ykabanov@hse.ru; **Chugunov Andrei**, ITMO University (St. Petersburg, Russia), e-mail: chugunov@itmo.ru; **Panfilov Georgiy**, ITMO University (St. Petersburg, Russia), e-mail: panfilovgeorg@gmail.com

<sup>1</sup> The research was supported by the Russian Science Foundation grant No. 22-18-00364 “Institutional Transformation of E-Participation Governance in Russia: A Study of Regional Peculiarities” (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

*For citation:* Kabanov Y.A., Chugunov A.V., Panfilov G.O. Electronic citizen participation in Russia: from “e-democracy” to the “nerves of government”. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 182–205. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.08>

## References

- Bekkers V., Homburg V. The myths of e-government: looking beyond the assumptions of a new and better government. *The information society*. 2007, Vol. 23, N 5, P. 373–382. DOI: <https://doi.org/10.1080/01972240701572913>
- Belov V. Electronic democracy in contemporary Russia. *Values and meanings*. 2012, Vol. 20, N 4, P. 129–138. (In Russ.)
- Bershadsкая L., Chugunov A., Trutnev D. E-government in Russia: is or seems? In: Ferriero D. (ed.). *ICEGOV '12: Proceedings of the 6th International conference on theory and practice of electronic governance*. New York: ACM, 2012, P. 79–82. DOI: <https://doi.org/10.1145/2463728.2463747>
- Bright J., Margetts H. Big data and public policy: can it succeed where e-participation has failed? *Policy & Internet*. 2016, Vol. 8, N 3, P. 218–224. DOI: <https://doi.org/10.1002/poi3.130>
- Chen J. *Useful complaints: how petitions assist decentralized authoritarianism in China*. Lanham: Lexington Books, 2016, 204 p.
- Chugunov A.V., Kabanov Y., Misnikov Y. Citizens versus the government or citizens with the government: a tale of two e-participation portals in one city – a case study of St. Petersburg, Russia. In: Baguma R., De R., Janowski T. (eds). *Proceedings of the 10th International conference on theory and practice of electronic governance (ICEGOV '17)*. New York: ACM, 2017. P. 70–77. DOI: <https://doi.org/10.1145/3047273.3047276>
- Chugunov A.V., Kabanov Y., Zenchenkova K. Russian e-petitions portal: exploring regional variance in use. In: Tambouris E., Panagiotopoulos P., Sæbø Ø., Wimmer M.A., Pardo T.A., Charalabidis Y., Sá Soares D., Janowski T. (eds). *Electronic Participation, ePart 2016, Lecture Notes in Computer Science, vol. 9821*. Cham: Springer, 2016, P. 109–122. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-45074-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-45074-2_9)
- Chugunov A., Panfilov G., Kabanov Y. Centralization of the electronic participation system in Russia: a view from the regions. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2024, Vol. 18, N 2, P. 25–35. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2024-2-25-35> (In Russ.)
- Coleman S. *Can the Internet strengthen democracy?* Cambridge, Malden: Polity press, 2017, 144 p.
- Deutsch K. W. *The nerves of government: Models of political communication and control*. New York: Free press, 1966, 316 p.
- Dobrynin N. Constitutional principle of the integrity of public power and further evolution of the municipal governance in Russia: on the way from subsidiarity towards “democratic centralism”? *State and Law*. 2022, N 5, P. 33–46. DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520019745-0> (In Russ.)
- Elstub S., Escobar O. Defining and typologising democratic innovations. In: Elstub S., Escobar O. (eds). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019, P. 11–31. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>

- Filatova O., Chugunov A., Bolgov R. Transformation of the electronic participation system in Russia in the early 2020s: centralization trends. In: Bolgov R., Atnashev M., Gladkiy Y., Leete A., Tsyb A., Pogodin S., Znamenski A. (eds). *Proceedings of topical issues in International political geography, TIPG 2021, Springer Geography*. Cham: Springer, 2023, P. 309–319. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-20620-7\\_27](https://doi.org/10.1007/978-3-031-20620-7_27)
- Grigoriev I., Dekalchuk A., Gubaydullina S. Multilevel governance and resource exchange: votes, budgets, information. *Polis. Political studies*. 2021, N 1, P. 169–181. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12> (In Russ.)
- Gritsenko D., Indukaev A. Digitalising city governance in Russia: The case of the ‘active citizen’ platform. *Europe–Asia studies*. 2021, Vol. 73, N 6, P. 1102–1124. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2021.1946013>
- Kapoguzov E., Revyakin C. Electronic public participation in Russia: technology or institute, solo or duo? *ECO Journal*. 2019, Vol. 49, N 12, P. 27–46. DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2019-12-27-46> (In Russ.)
- Karagulyan E., Batyрева M. Social and political participation using digital services: An empty ritual or a genuine participation? *Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology*. 2024, Vol. 17, N 1, P. 65–83. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2024.105> (In Russ.)
- Klimovich S. Variation of principal-agent relations in Russian federal autocracy. *Regional & Federal studies*. 2023, Vol. 34, N 5, P. 687–711. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2195640>
- Kolozaridi P., Shubenkova A. Internet as a matter of social policy in Russian official discourse: A “Good” or a “Threat”? *The Journal of social policy studies*. 2016, Vol. 14, N 1, P. 39–54. (In Russ.)
- Koops B.J. The concept of function creep. *Law, innovation and technology*. 2021, Vol. 13, N 1, P. 29–56. DOI: <https://doi.org/10.1080/17579961.2021.1898299>
- Kosorukov A.A. Political incident-management. In: Soloviev A. (ed.). *Political Science. New lexicon*. Moscow: Aspect Press, 2023, P. 41–50. (In Russ.)
- Libman A., Obydenkova A. The role of historical legacies in the process of decentralisation in Russia: compliant activism in the context of the crises of the 2020s. *Territory, politics, governance*. 2023, Vol. 13, P. 1–21. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2279045>
- Libman A., Kozlov V. The legacy of compliant activism in autocracies: post-Communist experience. *Contemporary politics*. 2017, Vol. 23, N 2, P. 195–213. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2016.1206275>
- Lorentzen P. China's strategic censorship. *American journal of political science*. 2014, Vol. 58, N 2, P. 402–414. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12065>
- Mahoney J., Thelen K. A theory of gradual institutional change. In: Mahoney J., Thelen K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge university press, 2010, P. 1–37. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Owen C. Participatory authoritarianism: from bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China. *Review of international studies*. 2020, Vol. 46, N 4, P. 415–434. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210520000248>
- Panfilov G.O., Chugunov A.V. Centralization of the system of e-participation in the Russian Federation: Expert interviews data. *Administrative consulting*. 2024, N 5, P. 253–264. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2024-5-253-264> (In Russ.)
- Panfilov G., Volkova O., Chugunov A. Monitoring of E-Participation Resources in the Russian Federation: Results 2020–2023. In: Tolstikova I.I., Fedosov A. Yu., Chu-

- gunov A.V. (eds). *The State and Citizens in the Electronic Environment. Vol. 7 (Proceedings of the XXVI International Joint Scientific Conference «Internet and Modern Society», IMS-2023, St. Petersburg, June 26–28, 2023)*. St. Petersburg: ITMO University, 2024. P. 34–46. DOI: <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2024-7-34-46> (In Russ.)
- Renz B., Sullivan J. Making a connection in the provinces? Russia's tweeting\* governors. *East European politics*. 2013, Vol. 29, N 2, P. 135–151. DOI: <https://doi.org/10.1080/21599165.2013.779258>
- Schlauffer C. Why do nondemocratic regimes promote e-participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform. *Governance*. 2021, Vol. 34, N 3, P. 821–836. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12531>
- Starodubtsev A. Coordination, subordination and control in Russian territorial governance. *Russian politics*. 2018, Vol. 3, N 2, P. 260–281. DOI: <https://doi.org/10.1163/2451-8921-00302006>
- Torring J. Rethinking path dependence in public policy research. *Critical policy studies*. 2009, Vol. 3, N 1, P. 70–83. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460170903158149>
- Voloshinskaya A.A. Russian public initiative: paradoxes of e-democracy. *Vlast' (The Authority)*. 2016, Vol. 24, N 1, P. 47–51. (In Russ.)
- Woo S.Y., Kübler D. Taking stock of democratic innovations and their emergence in (unlikely) authoritarian contexts. *Politische Vierteljahresschrift*. 2020, Vol. 61, N 2, P. 335–355. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00236-4>
- Zahariadis N. Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European public policy*. 2008, Vol. 15, N 4, P. 514–530. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760801996717>
- Zahariadis N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: Sabatier P.A., Weible C.M. (eds). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2014, P. 25–58.

## Литература на русском языке

- Белов В.Г. Электронная демократия в современной России // Ценности и смыслы. – 2012. – Т. 20, № 4. – С. 129–138.
- Волошинская А.А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. – 2016. – № 1. – С. 47–51.
- Григорьев И.С., Декальчук А.А., Губайдуллина С.Ш. Организация власти в многоуровневых политических системах и обмен ресурсами: голоса, бюджеты, информация // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 1. – С. 169–181. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12>
- Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти и дальнейшая эволюция муниципального управления в России: на пути от субсидиарности к «демократическому централизму»? // Государство и право. – 2022. – № 5. – С. 33–46. – DOI: <https://doi.org/10.31857/S102694520019745-0>
- Капогузов Е.А., Ревякин С.А. Электронное общественное участие в России: технология или институт, соло или дуэт? // Всероссийский экономический журнал

---

\* Twitter (сейчас X) запрещен в РФ.

- ЭКО. – 2019. – Т. 49, № 12. – С. 27–46. – DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2019-12-27-46>
- Карагулян Е.А., Батырева М.В.* Социально-политическое участие с использованием цифровых сервисов: пустой ритуал или подлинное участие? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. – 2024. – Т. 17, № 1. – С. 65–83. – DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2024.105>
- Колозариди П.В., Шубенкова А.Ю.* Интернет как предмет социальной политики в официальном дискурсе России: благо или угроза? // Журнал исследований социальной политики. – 2016. – Т. 14, № 1. – С. 39–54.
- Косоруков А.А.* Политический инцидент-менеджмент // Политология. Новый лексикон / под ред. А.И. Соловьева. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2023. – С. 41–50.
- Панфилов Г.О., Волкова О.И., Чугунов А.В.* Мониторинг каналов электронного участия в Российской Федерации: результаты исследований 2020–2023 гг. // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 7 (Труды XXVI Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2023, Санкт-Петербург, 26–28 июня 2023 г. Сборник научных статей) / под ред. И.И. Толстиковой, А.Ю. Федосовой, А.В. Чугунова. – СПб.: Университет ИТМО, 2024. – С. 34–46. – DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2024-5-253-264>
- Панфилов Г.О., Чугунов А.В.* Централизация системы электронного гражданского участия в Российской Федерации: данные экспертных интервью // Управленческое консультирование. – 2024. – № 5. – С. 253–264. – DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2024-5-253-264>
- Чугунов А.В., Панфилов Г.О., Кабанов Ю.А.* Централизация системы электронного участия в России: Взгляд из регионов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2024. – Т. 18, № 2. – С. 25–35. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2024-2-25-35>

**У.И. СЕРЕСОВА\***

## **РОЛЬ АКТОРОВ В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ МНОГОУРОВНЕВОЙ ТУРИСТСКОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Аннотация.* Туризм в России, как правило, осмысливается в рамках экономических и географических, но не политических наук. При этом внимание государства к туризму и его реформированию актуализируется вследствие вызовов, обусловленных пандемией *COVID-19* и геополитической турбулентностью. Это делает туристскую политику интересным кейсом для политического анализа, особенно с точки зрения многоуровневой политики, позволяющей выявить государственных и негосударственных акторов, их функции и способы взаимодействия.

Эмпирическое исследование проведено с помощью анализа законодательных и нормативно-правовых актов, дескриптивной статистики, экспертных интервью с представителями туристского бизнеса, власти, экспертного сообщества. Национальный проект «Туризм и гостеприимство» (2025–2030) и «Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» позиционируют туризм не только как экономический феномен, но и как средство укрепления национальной идентичности. Статистика свидетельствует о росте турпотока и количества отелей, что делает целевые показатели этих документов достижимыми.

Исследование показывает усиление роли государства как политического актора туристской политики. Муниципальная власть, обеспечивающая инфраструктуру, опосредованно включена в туристскую политику, как и некоммерческие ассоциации. Свойственная им за рубежом функция маркетинга дестинаций в России переносится на туристские информационные центры, аффилированные с властью. Экспертное сообщество влияет на туристскую политику через исследования, формулирование инициатив и доведение их до органов власти. Население выступает благополучателем, а не активным субъектом туристской политики. Взаимодействие государства и негосударственных акторов в сфере туристской

---

\* Сересова Ульяна Игоревна, кандидат политических наук, доцент, доцент, Российский университет дружбы народов им. П. Лумумбы (РУДН) (Москва, Россия), e-mail: seresova\_ui@pfur.ru

© Сересова У.И., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.09

политики можно описать как модель доминирования власти, которую бизнес рассматривает как легитимную.

*Ключевые слова:* многоуровневая политика; публичная политика; туристская политика; государственное управление; политическая реформа; государственно-частное партнерство; федерализм.

*Для цитирования:* Сересова У.И. Роль акторов в формировании и реализации многоуровневой туристской политики в современной России // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 206–231. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.09>

## Введение

Многоуровневая система управления, включающая множество государственных и негосударственных акторов, иерархия между которыми вариативна, а система взаимоотношений гибка и изменчива, – это актуальный вызов в изучении современных политических процессов, ответом на который служит концепция многоуровневой политики (*MLG*) [Hooghe, Marks, 2003].

Туристская политика – интересный кейс для анализа с точки зрения концепции многоуровневой политики, который при этом, в отличие от ряда других отраслевых политик, не получил должного внимания политологов. Очень долго к туризму относились исключительно как к частному бизнесу, а не направлению государственной политики. Только с 1950-х годов туризм стал рассматриваться как область вмешательства со стороны государственных властей, при этом только в странах с развитыми туристскими рынками и туристско-рекреационными ресурсами [Butowski, 2012]. Сегодня можно говорить, что туристская политика – это деятельность всех акторов публичной политики в сфере туризма.

Обзор показывает, что в рамках одного из подходов к пониманию туристской политики она рассматривается как раздел экономической политики и как целенаправленная деятельность государственных органов власти по регулированию въездного, внутреннего и выездного туризма, рынка труда в сфере туризма, социально-экономического развития туристских дестинаций [Hall, Jenkins, 2004, p. 525]. Академические дискуссии конца XX в., осмысляющие соответствующие управленческие практики, разворачивались вокруг вопроса, только ли национальный (федеральный) уровень государственной власти может быть субъектом туристской политики, или можно говорить о том, что все территориальные уровни публичного управления (особенно местные власти, а

также местные сообщества) также могут быть политическими акторами [Butowski, 2012, p. 8].

В рамках другого подхода туристская политика рассматривается как совместная деятельность органов различных уровней государственной и местной власти, представителей туристского бизнеса, ассоциаций, местных сообществ, направленная на развитие туристских территорий, которое, в свою очередь, измеряется через показатели социально-экономического развития регионов и уровня жизни местного населения [Edgell Sr et al., 2008]. Такое понимание туристской политики хорошо демонстрирует ее многоуровневость. Можно сделать вывод о следующих функциях каждого из акторов туристской политики:

а) органы государственной власти – координация туристской политики, разработка законов, международное сотрудничество, организация научных исследований и образования в сфере туризма, инвестиции в инфраструктуру, разработка и реализация программ в области государственно-частного партнерства;

б) ассоциации туристского бизнеса (национальные туристские организации) – маркетинг туристских дестинаций, регулирование спроса и предложения на туристских рынках, брендинг территорий;

в) туристский бизнес – разработка и реализация туристских продуктов с учетом принципов устойчивого развития;

г) местное самоуправление и местные жители – взаимодействие с другими акторами по поводу социально-экономического развития территории, участие в реализации инициированных другими акторами программ в области туризма, занятость, вынесение в политическую повестку дня связанных с развитием туризма проблем (например, овертуризм<sup>1</sup>, конфликты туристов и местных жителей).

Таким образом, при анализе феномена туристской политики в России сквозь призму концепции *MLG* целью настоящего исследования выступает выделение политических акторов разного уровня (государственных и негосударственных), их роли в формировании и реализации политики. Нас интересует распределение ролей между государственными и негосударственными акторами в

---

<sup>1</sup> Овертуризм (чрезмерный, избыточный туризм) – это ситуация, при которой туристский поток превышает туристскую емкость территории, что приводит к перенасыщению рынка, дефициту средств размещения и туристского обслуживания, ухудшению экологической ситуации, проблемам с бытовой и туристской инфраструктурой, конфликтам туристов и местных жителей и другим негативным последствиям.



такой относительно недавно ставшей зоной интенсивного политического интереса государства сфере, как туризм.

Если посмотреть на туристскую политику с позиций политической науки, то мы обнаружим, что туризм не относится к числу распространенных тем для изучения ни в российской, ни в зарубежной академической литературе. Тем не менее туризм может стать одним из новых предметов политического анализа. Так, например, туристские практики в странах мира объясняются особенностями международных отношений (от запрета на въезд до безвизового режима), глобализационных процессов (создание туристских ТНК и НКО), политических режимов (различия в организации туристского бизнеса в демократических и авторитарных государствах) [Richter, 2018, p. 1–25]. Геополитические контексты туризма анализируются с помощью концептов «мягкой силы», открытых глобальных и региональных туристских «мир-систем», внутреннего туризма как «замкнутого мира», овертуризма как «культурного антиплюрализма», «витрины социально-экономического и политического устройства» [Афанасьев, 2022].

Также управление туризмом рассматривается как одно из направлений публичной политики с применением концепции *governance* как объясняющей модели [Hall, 2011]. Обзорные исследования посвящены вопросам устойчивого туризма сквозь призму демократизации процесса управления, участию в нем различных акторов. При этом анализируются не только государственные и муниципальные органы, но и местные жители туристских дестинаций, малый, средний, крупный и транснациональный бизнес, а также построение формальных и неформальных взаимодействий, складывающихся между ними [Farsari, 2023; Sharpley, 2023].

Зарубежные исследования туристской политики на основе концепции многоуровневой политики (*MLG*) фокусируют внимание на взаимодействии государственных органов власти, рабочих групп и экспертных сообществ, органов местного самоуправления и бизнеса в процессе согласования интересов и принятия политических решений [Korvenkangas, 2024], реализации принципов устойчивого развития в туристской деятельности [Guo, Li, 2024], кооперации надгосударственных, государственных и негосударственных акторов в управлении туристской дестинацией<sup>1</sup> [Teston, Bramanti, 2018].

---

<sup>1</sup> Туристская дестинация – место назначения туристского потока, географическая территория, в которую прибывают туристы и которая характеризуется

Управление туризмом в России преимущественно осмысляется в рамках экономики, государственного управления, менеджмента и социально-экономической географии (см., например: [Максанова, Будаева, Хребтова, 2024; Лимонина, Карасева, 2022; Уржа, Михопаров, 2021]). Существенные государственные реформы в управлении туризмом, реализующиеся с 2019 г. (Стратегия развития туризма, «Туристический кешбэк», Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» на федеральном уровне; ряд аналогичных программ на уровне субъектов Российской Федерации), породили объем академической литературы, в которой производятся попытки осмыслить эффективность этих реформ, проанализировать функции государства, бизнеса, местного населения, особенно в контексте концепции устойчивого туризма (см., например: [Пугачев, Клиценко, Куликов, 2021; Константиныди, Пахалов, 2024; Константиныди, Пахалов, Островская, 2025]). Российские исследователи, анализируя управление туризмом, фактически изучают публичную туристскую политику, ее акторов и направления, но без использования теоретической рамки *governance*, характерной для зарубежных исследований и для других политических курсов в России.

Таким образом, в настоящем исследовании мы, с одной стороны, исходим из необходимости решения проблемы недостаточного осмысления ролей негосударственных и государственных акторов различного уровня в туристской политике в рамках концепции многоуровневой политики, а с другой стороны, применяем оптику политической науки для анализа функционирования туристской отрасли в России.

### Методология и методы

Концепция многоуровневой политики, применяемая для анализа туристской политики в России в настоящей статье, предполагает два типа *MLG*. Первый – это фактически переосмысленная концепция федеративных отношений, когда обсуждаются полномочия разных уровней публичной власти. Второй тип предполагает взаимодействие различных государственных и негосударственных

---

наличием достопримечательностей, средств размещения, туристской инфраструктуры и сервиса, туристского бренда, направленными усилиями управления и туристского маркетинга, имеющими в совокупности системный характер.

акторов, нечеткое разделение компетенций между ними, пересечение юрисдикций, гибкость в выстраивании взаимодействий друг с другом [Hooghe, Marks, 2003].

В российской политической науке (но вне рамок исследований туристской политики) уже накоплен опыт применения концепции многоуровневой политики – на примере реализации Целей устойчивого развития ООН [Маркова, Исобчук, 2023], языковой политики и региональной политики в Европейском союзе [Борисова, Панов, 2022], теории и практики федерализма [Григорьев, Декальчук, Губайдуллина, 2021].

Что касается собственно туристской политики, разработана типология ее вариантов в разных странах мира, которая предусматривает три модели: либеральную, модель государственного контроля и модель интервенции [Mesplier, Bloc-Duraffour, 2005]. Первая модель предполагает полное невмешательство государства. Вторая характеризуется полным государственным контролем туризма, авторы иллюстрируют ее случаями Мьянмы, Северной Кореи и «отчасти России». Наконец, третья модель представляет собой гибридный вариант, где органы публичной власти вмешиваются в туристский рынок с целью повышения социально-экономического развития территорий [Butowski, 2012, p. 9].

В работе [Hall, 2011] выделено четыре модели *governance* в туризме в зависимости от того, кто выступает ведущим актором:

- иерархическая (органы государственной власти национального и субнационального уровня);
- сетевая (государственно-частное партнерство);
- рыночная (приватизация государственных инструментов бизнесом);
- общинная (местные сообщества, организующие туристский бизнес и самостоятельно управляющие туристскими территориями).

Обращение к концепции многоуровневой политики позволит нам применить указанные выше модели к современной туристской политике в России. Так, мы определим ее принадлежность к одной из выделенных французскими учеными трех моделей туристской политики. Обращение к взаимному соотношению ролей ведущих акторов и, шире, роли и месту государственных акторов в туризме позволит отнести российскую туристскую политику к одной из четырех моделей *governance* в туризме.

Эмпирическое исследование проведено с помощью анализа основных законодательных и нормативно-правовых актов в области туристской политики, дескриптивной статистики, а также 10 экс-

пертных интервью с представителями туристского бизнеса, государственными и муниципальными служащими, экспертного сообщества. При отборе экспертов мы руководствовались необходимостью репрезентации всех уровней государственной и муниципальной власти и всех возможных негосударственных акторов туристской политики, как активно взаимодействующих с органами власти, так и ограниченно вовлеченных в государственное регулирование туризма. Среди представителей туристского и гостиничного бизнеса мы также ориентировались на диверсификацию своеобразных иерархических уровней, включая как представителей автономных организаций, так и филиалов федеральных туроператоров. Так, среди представителей бизнеса были проинтервьюированы директор регионального отеля, получавшего софинансирование по Национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства»; менеджер турфирмы, переориентировавшейся после 2022 г. на проведение фестивальных мероприятий на основе государственных закупок; руководитель московской турфирмы, специализирующейся на организации эксклюзивных зарубежных туров; сотрудник региональной турфирмы, ориентированной на внутренний туризм. В качестве представителей органов публичной власти были привлечены муниципальные служащие и сотрудник туристского информационного центра; в качестве представителей экспертного сообщества – бывший госслужащий регионального и федерального уровня, в настоящее время ведущий экспертно-аналитическую деятельность в сфере туризма; разработчики туристских и экскурсионных программ. Число экспертов регулировалось принятыми в качественных социологических и политологических исследованиях критериями. Подробный перечень экспертов приведен в Приложении.

Вопросы интервью были сфокусированы на оценке эффективности политического курса в области управления туризмом, опыте участия в реализации Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», вопросах взаимодействия между государственными и негосударственными акторами, включенности населения туристских дестинаций. Цель проведения интервью – проверить, в какой степени государственная политика соответствует интересам и запросу туристского бизнеса и легитимна в целом, обладает ли туристский бизнес субъектностью в процессе взаимодействия с государством, и как соотносятся интересы разных отраслей бизнеса и государства. Нарративный метод анализа интервью основывался на кодировании по категориям, определяе-

мым основными акторами, репрезентированными информантами, и их взаимодействиями со всеми другими акторами туристской политики.

## **Результаты**

В советское время туристская политика была централизована и определялась рядом государственных акторов [Орлов, 2010, с. 156–176]. В 1990-е годы вмешательство государства в сферу туризма было небольшим. Так, в 1996 г. были приняты только Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup>, ряд ГОСТов по туризму, подзаконные акты, регулирующие деятельность гостиниц и предприятий общественного питания; не было самостоятельного органа исполнительной власти, отвечавшего за туризм. Упомянутый федеральный закон не использует понятие «туристская политика», а оперирует категорией «государственное регулирование туристской деятельности», которая рассматривается как «приоритетная отрасль экономики» (ст. 3).

В Федеральном законе «Об основах туристской деятельности...» было впервые определено разделение полномочий уровней власти. К функциям федеральных органов в России относятся: создание единой правовой базы, в т.ч. и национальных стандартов, стратегическое планирование, утверждение порядка классификации отелей, пляжей, горнолыжных трасс, правил оказания туристских, экскурсионных и гостиничных услуг, статистическая и научная деятельность. В ведение региональных органов входят: участие в федеральных программах, разработка собственных программ, организация социального, сельского и школьного туризма, аттестация экскурсоводов. Органы местного самоуправления могут организовывать мероприятия в сфере туризма на муниципальном уровне, разрабатывать муниципальные программы, содействовать беспрепятственному доступу туристов к туристским объектам. Таким образом, Закон описывает иерархическую модель туристской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025) // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102044374> (дата обращения: 07.06.2025).

политики с нечетким распределением функций по вертикали между органами публичной власти – с частичным пересечением сфер ответственности. Туристский бизнес, исходя из норм закона, должен заниматься только формированием, продвижением и реализацией турпродукта. Корпоративное гражданство туристского бизнеса, понимаемое как «стратегия бизнеса по взаимодействию с обществом в целях обеспечения... собственной репутации как ответственного “гражданина”» [Перегудов, Семененко, 2008, с. 34], проявляется в финансовой ответственности и гарантиях безопасности клиентам, прозрачной отчетности перед государством.

Новый виток интереса государства к туристской отрасли начинается с 2019 г., когда была принята Стратегия развития туризма до 2035 г.<sup>1</sup> Документ отмечал, что, по данным 2018 г., 60% турпакетов, реализуемых турфирмами, приходилось на выездной туризм, что рассматривалось как свидетельство а) низкой конкурентоспособности внутреннего туризма и б) наличия платежеспособного спроса. Большое количество культурных и природных туристско-рекреационных ресурсов при туристской инфраструктуре невысокого качества, административные проблемы, визовые барьеры для иностранцев, отсутствие туристского брендинга, качество образования работников отрасли были обозначены как ключевые проблемы, в решение которых государство может вмешаться. Основной целью Стратегии считается «увеличение социальной и экономической роли туризма в развитии страны», что должно быть реализовано через рост валовой добавленной стоимости туристской индустрии, увеличение внутренних и въездных туристских поездок, увеличение инвестиций.

Существенными факторами, повлиявшими на необходимость большего вмешательства государства в туристскую индустрию, следует считать пандемию *COVID-19* (2020) и Специальную военную операцию (2022).

Начиная с 2022 г., из России ушли крупнейшие международные гостиничные сети *Marriott*, *Hyatt*, *InterContinental Hotels Group*, *Sokos*, *Four Seasons*, присутствие которых ассоциировалось

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р (ред. от 07.02.2022) «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (дата посещения: 07.06.2025).

как с высоким качеством обслуживания, так и с идеей о том, что Москва или Санкт-Петербург являются мировыми туристскими дестинациями, открытыми для иностранных туристов.

Выездной туризм существенно сократился в результате пандемии *COVID-19* (с 45 млн поездок в 2019 г. до 12 млн поездок в 2020 г.), а затем медленно восстанавливался (до 27 млн поездок в 2024 г.<sup>1</sup>). Параллельно происходила переориентация туристов с выездного туризма на внутренний из-за ограничений на выезд за рубеж. При этом тогда не было качественной туристской инфраструктуры для внутреннего туризма, как следствие – туристскому бизнесу была нужна государственная поддержка, чтобы «остаться на плаву». Так, в 2020–2022 гг. действовала программа субсидированных поездок по России «Туристический кешбэк»<sup>2</sup>, которая позволяла клиенту турфирмы возвращать часть расходов на тур при оплате картой «Мир». Этот проект можно рассматривать как опосредованную помощь туристскому бизнесу в виде стимулирования спроса на внутренний туризм. При этом не представляется возможным статистически оценить соотношение роста интереса к внутреннему туризму как такового и упомянутой выше переориентации ряда групп туристов с выездного туризма на внутренний из-за ограничений на выезд.

Еще большее внимание к развитию внутреннего туризма демонстрируется в Национальном проекте «Туризм и индустрия гостеприимства» (2021–2024), получившем свое продолжение в Национальном проекте «Туризм и гостеприимство» (2025–2030). Нацпроект вписан в Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> По данным Росстата: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Poezdki\\_03-2025.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Poezdki_03-2025.xlsx) (дата посещения: 07.06.2025).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.07.2020 г. № 1876-р // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007230001> (дата обращения: 07.06.2025); Постановление Правительства РФ от 10 августа 2020 г. № 1200 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии акционерному обществу “Национальная система платежных карт” на стимулирование доступных внутренних туристских поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/565485754> (дата посещения: 07.06.2025).

<sup>3</sup> «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р) (с изм. от 24.12.2021 //

Нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства» включал в себя меры по государственному софинансированию строительства объектов туристской инфраструктуры и проведению событийных массовых мероприятий, льготному кредитованию реконструкции отелей и субсидированию модульных гостиниц, финансирование повышения квалификации сотрудников индустрии и разработку новых государственных стандартов в области туризма. Через конкурсные процедуры туристский бизнес мог получить средства из федерального бюджета на туристскую деятельность на территориях, где туризм не очень хорошо развит.

Результаты такого политического курса, а также ограниченный выездного туризма можно увидеть в официальной статистике, свидетельствующей о росте числа турпоездок, численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, увеличении валовой добавленной стоимости туристской индустрии (рис. 1, 2, 3), а также в приведенных ниже материалах интервью с представителями туристского бизнеса. Эти данные позволяют предположить, что к отчетному времени – к 2030 г. (Национальные проекты) и 2035 г. (Стратегия) – целевые показатели этих документов с большой долей вероятности будут достигнуты.

Статистика расходов на реализацию Национального проекта в 2021–2024 гг. свидетельствует о том, что на федеральный уровень приходилось около 20% расходов, на региональный уровень – 10%, софинансирование со стороны бизнеса – около 70% (рис. 4).





Рис. 1.

**Валовая добавленная стоимость туристской индустрии, млрд руб., в сравнении фактических показателей с целевыми, указанными в Стратегии развития туризма до 2035 г.<sup>1</sup>**

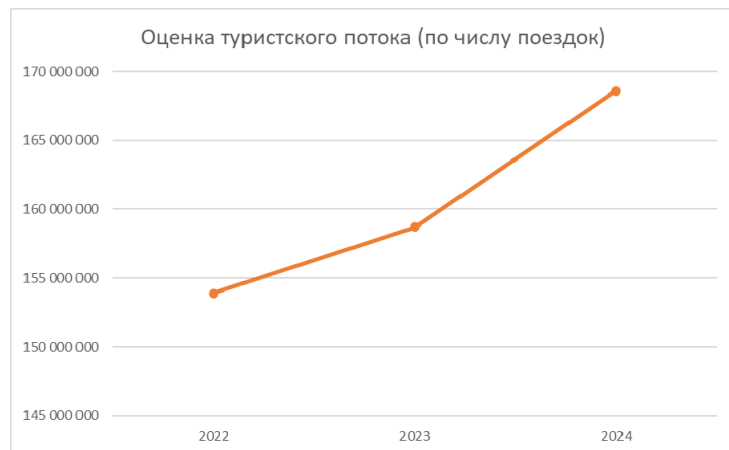


Рис. 2.

**Оценка туристского потока (по числу поездок)<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Составлено автором по данным Росстата ([https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS\\_ti-okved2\\_VVP.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS_ti-okved2_VVP.xlsx)) и Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 N 2129-р, ред. от 07.02.2022).

<sup>2</sup> Составлено автором по данным Росстата: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Turpotok\\_02-2025.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Turpotok_02-2025.xlsx) (дата посещения: 07.06.2025).

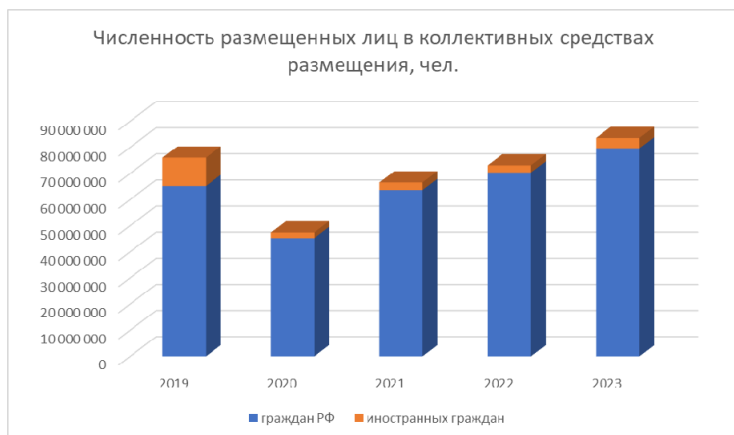


Рис. 3.  
**Численность размещенных  
в коллективных средствах размещения<sup>1</sup>**



Рис. 4.  
**Финансовое обеспечение Национального проекта  
«Туризм и индустрия гостеприимства»<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Составлено автором по данным Росстата: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KSR\\_god\\_sub.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KSR_god_sub.xlsx) (дата посещения: 07.06.2025).

<sup>2</sup> Составлено автором по данным Паспорта национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (утв. Ростуризмом в редакции от 10.11.2021).

За три года государство проинвестировало строительство 68 туристских объектов (в основном это модульные отели, глэмпинги, базы отдыха) в 27 субъектах Российской Федерации. Основные благополучатели – коллективные средства размещения Мурманской области, Карелии, Бурятии, Крыма, Татарстана, Удмуртии, Тульской области<sup>1</sup>. Было создано 56 национальных туристических маршрутов, по которым россияне могут путешествовать как самостоятельно, так и по турпутевке<sup>2</sup>. Государство стимулирует развитие не только традиционных с советских времен направлений (например, «Золотое кольцо» [Болтунова, Егорова, 2022], Черноморское побережье Кавказа, Санкт-Петербург), но и принципиально новых дестинаций. Это прежде всего исторические маршруты, которые можно классифицировать так:

- советская история («Волгоград: по следам истории»),
- средневековая история («Повесть временных лет – наследие городов русских», «Александр Невский – имя России», «История и тайны средневекового Выборга»),
- этнография («Большой казачий круг», «Легенды Дагестана»),
- имперское наследие («Императорский маршрут по Тульской области», «Государева дорога», «Стартап Петра I»).

Поддержка государством именно культурно-познавательного вида туризма (нацеленного на знакомство с историей) связана с тем, что основные нормативно-правовые акты, регулирующие туристскую политику, приписывают туризму не только классическую функцию рекреации, но и более важную для государства функцию патриотического воспитания. Так, в Стратегии развития туризма говорится об «усилении роли туризма в патриотическом воспитании...»<sup>3</sup>. В Нацпроекте развитие внутреннего туризма рассматривается как ресурс для «воспитания» человека «на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации,

---

<sup>1</sup> Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» // Национальные проекты. – Режим доступа: <https://национальныепроекты.рф/projects/turizm/> (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> Национальные туристические маршруты // Россия: территория гостеприимства. – Режим доступа: <https://путешествуем.рф/parent-articles/nacionalnye-turisticheskie-marshruty?page=1> (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>3</sup> Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р (ред. от 07.02.2022)). Раздел 2 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (дата посещения: 07.06.2025).

исторических и национально-культурных традиций»<sup>1</sup>. Исторические маршруты также хорошо встраиваются в школьный туризм и социальный туризм<sup>2</sup>. Для бизнеса же важно то, какой маршрут маркируется государством как национальный, поскольку это обеспечивает стабильный турпоток и прибыль.

И представители бизнеса, и представители органов публичной власти в целом положительно отзываются о реформах в области туризма и рассматривают имеющийся политический курс как эффективный. И если несколько лет назад туристская политика была следствием геополитических конфликтов и кризиса в отрасли, то в настоящее время она рассматривается экспертами как самостоятельное направление внутренней социально-экономической политики (*...даже если откроются какие-то направления, которые сейчас закрыты для нас... многие уже привыкли к тому, что у нас появляется что-то новое и интересное, и как следствие – выберут внутренние направления* (Эксперт 1)).

Финансовая поддержка бизнеса со стороны федерального уровня власти рассматривается как значимая – особенно для тех регионов, где традиционно туризм не развивался. Так, софинансирование отдельных видов туристской деятельности в рамках Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» рассматривается как необходимый ресурс (*Туроператор мурманский... на грантовую поддержку купил дрон, с помощью которого стал снимать видео, используемые для продвижения проекта в социальных сетях, и тем самым увеличилась и узнаваемость проекта, и востребованность, и так далее* (Эксперт 2)). Это подтверждает значимость приведенных выше выводов из анализа статистических данных.

Государственное софинансирование предполагает прозрачность и подотчетность в расходовании бизнесом полученных средств (*Представители Департамента развития туризма... смотрят, как объект работает, плюс параллельно это проверка*

---

<sup>1</sup> Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» // Минэкономразвития России. – Режим доступа: [https://web.archive.org/web/20221115080517/https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/nacionalnyy\\_proekt\\_turizm\\_i\\_industriya\\_gostepriimstva/](https://web.archive.org/web/20221115080517/https://www.economy.gov.ru/material/directions/turizm/nacionalnyy_proekt_turizm_i_industriya_gostepriimstva/) (дата посещения: 15.11.2022).

<sup>2</sup> В бесплатные путешествия по родному краю отправятся 200 тысяч школьников // Национальные проекты. – 2023. – 16 февраля. – Режим доступа: <https://национальныепроекты.рф/news/v-besplatnye-puteshestviya-po-rodnomu-krayu-otpravlyatsya-200-tysyach-shkolnikov/> (дата посещения: 30.03.2025).

документарная, то есть вот у вас в отчете написано, что вы купили там 48 сапбордов, покажите нам те 48 (Эксперт 2)).

Различия в том, как туристская политика реализуется на региональном уровне, зависят как от наличия туристско-рекреационных ресурсов, финансовой базы, так и от региональной политической специфики и личности руководителя органа исполнительной власти. Например, развитие туризма в Мурманской области связывается с тем, что комитет по туризму до 2024 г. возглавлял представитель бизнеса А. Елисеев (...был постоянный диалог в режиме нескольких чатов... куда включали туроператоров, представителей средств размещения, объектов показа... Был Совет по туризму, в него представители предпринимательского сообщества выдвигали людей, и примерно один раз в три месяца проходили совещания, где, в частности, утверждалась стратегия развития туризма регионального и так далее (Эксперт 2)). Способ взаимодействия государства и бизнеса характеризуется как «либеральный» (...невидимая рука рынка, на что есть спрос, то и развиваем. Есть спрос на китов, значит, будем строить причалы, развивать флот, воспитывать капитанов, обучать их и так далее... Обеспечивать продвижение региона (Эксперт 2)). Можно говорить о том, что региональные органы власти рассматривали туристский бизнес как партнера, и сама туристская политика выглядела как процесс согласования интересов государства и бизнеса.

Свердловскую область можно выделить как пример более государствоцентричной модели взаимодействия региональных органов власти и туристского бизнеса, где политика разворачивается вокруг статистических показателей (...должно быть в каждом регионе столько-то там глэмпингов, значит, они будут. Мы найдем землю, мы найдем предпринимателей, мы заставим (Эксперт 2)). К полномочиям субъекта РФ относится организация социального и школьного туризма. Центром развития туризма Свердловской области разработаны экскурсионные образовательные маршруты «Урал для школы»<sup>1</sup>, совмещенные со школьным учебным планом. Туроператоры, участвующие в проекте, частично получают деньги от родителей, частично – из регионального бюджета. Таким обра-

---

<sup>1</sup> Проект экскурсионных образовательных маршрутов «Урал для школы» // Путеводитель по Свердловской области / Центр развития туризма Свердловской области. – Режим доступа: <https://crt.gotoural.com/posts/772> (дата посещения: 30.03.2025).

зом, государство поддерживает турпоток не только в Екатеринбурге, но и по всей Свердловской области.

Другой вариант построения взаимодействия региональных органов власти и туристского бизнеса – через госконтракты на проведение мероприятий. Эта схема стала востребована у турфирм, занимавшихся до 2020 г. исключительно выездным туризмом. Такой тип турфирм просчитал, что (*...шанса заниматься выездным туризмом больше нет, внутренний туризм менее прибыльный, чем госконтракты... В 2020 году начали перекалфицироваться в MICE-сегмент<sup>1</sup> и уже где-то с 2021 года перешли полностью на госконтракты* (Эксперт 3)). В турфирме появляется тендерный специалист, который отслеживает информацию о проведении мероприятий для органов государственной власти, оформляет конкурсную документацию, затем – в случае выигрыша госконтракта – компания организует мероприятие, затем получает деньги от государства. Например, турфирма организует проведение регионального фестиваля строго по техническому заданию от региональных властей, не вмешиваясь в содержание. Государство формирует тематическое содержание массовых мероприятий (праздники военной тематики, где современная армия рассматривается как наследник армейских традиций Петра I и Советской армии) в том числе и тех, организатором которых выступает бизнес (*...условно на какой-нибудь другой, более легкий развлекательный контент государство денег не даст вообще* (Эксперт 3)). Опосредованно туристский бизнес становится проводником государственной повестки дня по вопросам о национальной идентичности и патриотизме. Государство за счет рыночных механизмов, привлекающих туристский бизнес, получает возможность регулировать направления развития туризма в стране.

Муниципальная власть включена в туристскую политику в меньшей степени, чем региональная. Так, например, муниципальный служащий может говорить (*...у нас ничего нет, даже школьники никуда не ездят* (Эксперт 4)), хотя база отдыха, находящаяся на окраине города, получает федеральное финансирование по Национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства» на реконструкцию домиков для отдыхающих и обновление пляжной инфраструктуры. В этом случае бизнес напрямую коммуницирует с государственной властью, минуя муниципальную.

---

<sup>1</sup> MICE (англ. *Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions*) – деловой туризм, связанный с проведением корпоративных мероприятий.

В то же время благоустройство территории – классическая муниципальная функция – делает существенный вклад в развитие туризма (*С 2017 года у нас практически вся территория города, общественные пространства благоустроены за наш, местный счет, в том числе и за счет Нацпроекта «Жилье и городская среда» (Эксперт 7)*). Населенные пункты с развитой инфраструктурой рассматриваются туристским бизнесом как более привлекательные. Например, администрации не только ремонтируют дороги и вводят платные парковки, но и создают условия для развития малого и среднего бизнеса в области общественного питания и коллективных средств размещения. Иногда градообразующие предприятия обеспечивают свой вклад в развитие городской инфраструктуры, и таким образом оказываются косвенно связанными с туристской политикой (по данным интервью с Экспертами 6, 8).

По инициативе муниципальных или региональных властей создаются туристские информационные центры (ТИЦ), которые должны заниматься продвижением региона на туристском рынке. Находящиеся в статусе автономных некоммерческих организаций ТИЦы выполняют функцию связующего звена между государством, туроператорами, отелями, краеведами и населением (*Приглашаю гидов-экскурсоводов, ассоциацию и туроператоров. И вот я опять же связующее звено. То есть я знакоблю гидов и туроператоров с локациями, которые малоизвестны, и они уже начинают после этого взаимодействовать (Эксперт 9)*).

Ассоциации туристского бизнеса – еще один актор туристской политики. В западном варианте они могут заниматься продвижением территорий, совместными усилиями организовывать мероприятия в «низкий сезон», лоббировать принятие решений на уровне муниципалитета или региона (*Легендарные отели «Мад-жестик», «Мартинес», «Карлтон» в Каннах... стали инициаторами проведения международных выставок... Начиная с ноября все забито, продается хорошо, люди ходят по городу, все потребляют, покупают, все у всех прекрасно (Эксперт 1)*). Существующие в России ассоциации туристского бизнеса не претендуют на такую «объединяющую» роль, они не включаются в «общее дело» (*Пока этого нет, но это придет (Эксперт 1)*).

Экспертное сообщество прежде всего оценивает эффективность туристской политики<sup>1</sup>, разрабатывает методические реко-

---

<sup>1</sup> См., например: Индекс туристической привлекательности регионов России – 2024 // Погнали.ру – Сервис поиска людей и идей для путешествий. –

мендации для бизнеса<sup>1</sup> и для региональных органов власти<sup>2</sup>, вносит в политическую повестку дня (...*вопрос о разработке ГОСТа по устойчивому туризму* (Эксперт 5)).

Что касается местных жителей, их роль в развитии туристской индустрии в России оказывается ограниченной. Пока нельзя говорить о негативных эффектах овертуризма, не возникает и существенных конфликтов представителей местных сообществ и туристов (по данным интервью с Экспертом 5). При этом для вновь возникающих и развивающихся дестинаций местные жители становятся бенефициарами туристской политики, благодаря благоустройству городской среды, росту доходов, в т.ч. и от туризма (*Люди, когда видят, что есть работа, что развивается регион, привыкают жить на родной земле, и очень хорошо* (Эксперт 1)). Верно и обратное: местные жители и экскурсанты из соседних населенных пунктов или районов городов становятся первыми гостями благоустраиваемых улиц и парков, которые впоследствии оказываются привлекательными и для туристов.

Таким образом, исследование показывает усиление роли государства как политического актора туристской политики. Туристский бизнес это воспринимает позитивно (*Государство очень сильное, резкое, и так динамично начало этим заниматься. Очень это радует* (Эксперт 1)).

Политический курс в сфере туризма рассматривается бизнесом как легитимный, несмотря на экономические трудности из-за пандемии *COVID-19* и СВО. Бизнес находит свои преимущества и адаптируется к текущей политической повестке дня, например, переориентируясь с выездного на внутренний туризм, *MICE*-туризм, социальный туризм, включается в государственно-частное

---

Режим доступа: [https://index.pognali.ru/wp-content/uploads/2024/12/turindeks\\_2024.pdf](https://index.pognali.ru/wp-content/uploads/2024/12/turindeks_2024.pdf) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>1</sup> Методические рекомендации по внедрению механизмов и принципов устойчивого развития в индустрии гостеприимства и туризме в России: Рекомендации для курортов, КСР, туроператоров и турагентств // Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. – Сентябрь 2022. – Режим доступа: <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=97442&p=attachment> (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> Методические рекомендации по внедрению механизмов устойчивого развития в индустрии гостеприимства и туризме России: Рекомендации для профильных региональных министерств // Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. – Сентябрь 2022. – Режим доступа: <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=104925&p=attachment> (дата посещения: 30.03.2025).



партнерство. Бизнес выбирает скорее стратегию приспособления, а не конфликта во взаимодействии с государством.

Муниципальная власть опосредованно включена в туристскую политику, больше сфокусирована на обеспечении социально-экономической инфраструктуры. В муниципальных образованиях, где по решению государственной власти развивается туризм, местные организации могут координировать взаимодействие турфирм, музеев, отелей.

Некоммерческие ассоциации включены в туристскую политику слабо. В зарубежном варианте функция маркетинга туристских дестинаций выполняется бизнес-ассоциациями, в России же она переносится на туристские информационные центры, которые либо являются бюджетными (государственными или муниципальными) учреждениями, либо – реже – некоммерческими партнерствами.

Экспертное сообщество в лице академических ученых может влиять на туристскую политику через исследования эффективности туристской политики, разработку проектов новых стандартов в сфере туризма, обучение работников отрасли, формулирование новых инициатив, например в области устойчивого развития и доведения их до органов исполнительной власти.

Население выступает в качестве благополучателя, а не активного субъекта туристской политики. Опосредованно это выражается в том, что местные жители получают благоустроенные пространства, которые государственные или местные власти сделали для туристов.

### **Заключение**

Типология вариантов туристской политики А. Месплье и П. Блок-Дюраффо [Mesplier, Bloc-Durauffour, 2005] относит Россию к одному из немногих в современном мире примеров модели государственного контроля, в которой государству принадлежит функция тотального контроля, всецело определяющего ситуацию в туристской отрасли в целом.

Настоящее же исследование опровергает тезис об отнесении России к модели государственного контроля и показывает, что отечественный опыт 1990–2000-х годов можно описать как минимальное вмешательство государства, т.е. он тяготеет к либеральной модели (несмотря на специфику политического режима и идеологии в стране). Случай современной России начиная с 2019 г.

скорее соответствует модели интервенции: государственные органы федерального и регионального уровней начинают оказывать существенное влияние на определявшиеся до этого времени в основном туристским бизнесом процессы развития туризма.

Если говорить о моделях governance К.М. Холла [Hall, 2001], то сформированная в последнее десятилетие роль государства в туризме позволяет говорить о становлении смешанного механизма – с признаками иерархической и сетевой моделей.

В терминологии [Hooghe, Marks, 2003] многоуровневая туристская политика в России похожа на второй тип *MLG* с различными политическими акторами, образующими как вертикальные, так и горизонтальные взаимодействия, но с сильной ориентацией на государство. Если в 1990–2000-е годы можно было говорить о горизонтальных взаимодействиях турфирм, отелей, предприятий общественного питания при минимальном вмешательстве государства, то в настоящее время все эти коммерческие акторы, сохраняя свои горизонтальные связи, ориентируются и на государство, которое становится доминирующим политическим субъектом в области туристской политики. Государство при помощи экономических механизмов поддержки оказывает влияние на соотношение конкретных видов туризма в регионе и стране в целом, поскольку бизнес, стремясь к экономической выгоде, частично или полностью переориентируется на те виды туризма, запрос на которые формирует государство. Местные власти – в отличие от федерального уровня, целенаправленно продвигающего, в частности, повестку патриотического воспитания во внутреннем туризме, – зачастую ориентированы скорее на развитие инфраструктуры и городской среды, в то время как туризм оказывается одним из сторонних эффектов этой политики, причем в большой степени благодаря участию бизнеса. Координирующая и саморегулирующая функция негосударственных некоммерческих акторов в России при этом представлена слабее, чем в европейских странах: ее во многом берут на себя аффилированные с государством в большей или меньшей степени туристские информационные центры и экспертное сообщество, часто выполняющее проекты в интересах государственных органов и выступающее своего рода связующим звеном между государством и туристским бизнесом.

Всю совокупность негосударственных акторов туристской политики можно также рассматривать как представителей гражданского общества. При выделении четырех базовых способов взаимодействия государства и структур гражданского общества

выделяются четыре основных способа – партнерский, отсутствие взаимодействия, конфронтационный, основанный на доминировании власти [Сунгуров, 2009]. В случае взаимодействия государства и негосударственных акторов в сфере туристской политики – это вариант доминирования государственной власти, который при этом бизнес рассматривает как легитимный.

**U.I. Seresova\***

**The role of actors in policymaking process  
of multilevel governance in tourism in contemporary Russia**

*Abstract.* Tourism research in Russia is developed within economics and geography, but not political science. At the same time the state is focusing on tourism and its political reforms due to the challenges connected to COVID-19 pandemics and geopolitical turbulency. Both make tourism policy important for political analysis especially within the framework of multilevel governance which enables the author to single out state and non-state actors, their functions and communication channels. The methods of the empirical research included the analysis of legislation, descriptive statistics, and a series of expert interviews with the representatives of tourism business, authorities and expert community. The National project “Tourism and hospitality” (2025–2030) and “The Strategy of tourism development in Russia to 2035” both consider tourism not only in the economic realm, but also as a means of strengthening national identity. The evidence of current statistics showing the rise in the tourism flow and the numbers of hotels makes the target criteria of these strategic documents favorably achievable. The research proves the strengthening role of the state as a political actor in tourism policy. The municipal authorities responsible for infrastructure development are only indirectly involved into tourism policy, the same as NGOs. Destination marketing as their typical function in foreign countries is transferred to Tourist information centers closely affiliated with the state in Russia. The expert community influences tourism development by means of policy formulation and evaluation. The residents may be regarded as the recipients of benefits, but not active subjects of tourism policy. Thus, the interaction of state and non-state actors in the sphere of tourism policy should be described by means of the model of the authorities’ domination which is in this case considered legitimate by tourism business.

*Keywords:* multilevel governance; public policy; tourism policy; governance; political reform; public-private partnership; federalism.

*For citation:* Seresova U.I. The role of actors in policymaking process of multilevel governance in tourism in contemporary Russia. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 206–231. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.09>

---

\* **Seresova Uliana**, Peoples Friendship University of Russia (RUDN University) (Moscow, Russia), e-mail: [seresova\\_ui@pfur.ru](mailto:seresova_ui@pfur.ru)

## References

- Afanasiev O.E. Tourism and geopolitics: contexts, concepts and significance for the modern hospitality industry. *Service and tourism: Current challenges*. 2022, N 1, P. 7–23. DOI: <https://doi.org/10.24412/1995-0411-2022-1-7-23> (In Russ.)
- Boltunova E.M., Egorova G.S. *Territory and history: late Soviet projects of “Hero Cities” and the “Golden Ring”*. Moscow: Kuchkovo Pole, 2022, 400 p. (In Russ.)
- Borisova N.V., Panov P.V. Regionalism and multilevel governance on language policy in European countries. *Ars Administrandi*. 2022, Vol. 14, N 1, P. 150–173. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-150-173>. (In Russ.)
- Butowski L. Tourism policy – definition, origin and evolution. In: Butowski L. (ed.). *Problems of tourism and recreation*. Warsaw: Warsaw school of tourism and hospitality management, 2012, P. 5–21.
- Edgell Sr D.L., Swanson J.R., Delmastro Allen M., Smith G. *Tourism policy and planning: Yesterday, today, and tomorrow*. Milton-Park: Routledge, 2008, 348 p.
- Farsari I. Exploring the nexus between sustainable tourism governance, resilience and complexity research. *Tourism recreation research*. 2023, Vol. 48, P. 352–367. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508281.2021.1922828>.
- Grigoriev I.S., Dekalchuk A.A., Gubaydullina S.Sh. Multilevel governance and resource exchange: votes, budgets, information. *Polis. Political studies*. 2021, N 1, P. 169–181. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12> (In Russ.)
- Guo Y., Li S. Multi-level governance of low-carbon tourism in rural China: policy evolution, implementation pathways, and socio-ecological impacts. *Frontiers in environmental science*. 2024, Vol. 12, Article 1482713. DOI: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2024.1482713>.
- Hall C.M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of sustainable tourism*. 2011, Vol. 19, P. 437–457. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>.
- Hall C.M., Jenkins J. Tourism and public policy. In: Lew A.A., Hall C.M., Williams A.M. (eds). *A companion to tourism*. Malden: Blackwell Publishing, 2004, P. 525–541.
- Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 2, P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>.
- Konstantinidi Kh.A., Pakhalov A.M., Ostrovskaya A.A. Sustainability of tourism development in the CIS: analysis and assessment of the current state. *Vestnik of RIAT*. 2025, N 1, P. 9–15. (In Russ.)
- Konstantinidi Ch.A., Pakhalov A.M. National policy of sustainable tourism development in Russia: from theory to practice. *Vestnik of hospitality industry*. 2024, Vol. 19, P. 7–11. (In Russ.)
- Korvenkangas H. Tourism policymaking in Finland: A multilevel governance perspective. In: Pforr C., Pillmayer M., Joppe M., Scherle N., Pechlaner H. (eds). *Tourism policy-making in the context of contested wicked problems: politics, paradigm shifts and transformation processes*. Leeds: Emerald Publishing Limited, 2004, P. 49–63. DOI: <https://doi.org/10.1108/s1871-31732024000017b004>.
- Limonina I.G., Karaseva E.A. Place branding as a tourist policy tool in regions of the UK. *Service and tourism: current challenges*. 2022, Vol. 16, N 3, P. 86–99. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7424048> (In Russ.)

- Maksanova L.B.Zh., Budaeva D.G., Khrebtova T.A. National tourism policy in the Russian far East of Russia: A case study of the Republic of Buryatia. *Proceedings of the Russian geographical society*. 2024, Vol. 156, N 2, P. 138–154. DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869607124020047> (In Russ.)
- Markova Yu.S., Isobchuk M.V. Sustainable development goals in the Russian Federation: Multilevel politics and constellation of actors. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2023, Vol. 17, N 3, P. 45–55. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2023-3-45-55> (In Russ.)
- Mesplier A., Bloc-Duraffour P. *Le tourisme dans le monde*. Rosny: Editions Bréal, 2005, 335 p. (In French.)
- Orlov I.B. *Soviet everyday life: historical and sociological aspects of establishment*. Moscow: Higher school of economics publishing house, 2010, 317 p. DOI: <https://doi.org/10.17323/9785759807018> (In Russ.)
- Peregudov S.P., Semenenko I.C. *Corporate citizenship: concepts, the World practices and Russian reality*. Moscow: Progress-Tradition, 2008, 448 p. (In Russ.)
- Pugachev I.N., Klitsenko M.V., Kulikov Yu.I. The features of national project realization “Tourism and hospitality industry” in Russian Far East. *Services in Russian and abroad*. 2021, Vol. 15, N 4 (96), P. 126–133. DOI: <https://doi.org/10.24412/1995-042X-2021-4-126-133> (In Russ.)
- Richter L.K. *The politics of tourism in Asia*. Honolulu: University of Hawai’I Press, 2018, 335 p.
- Sharpley R. Sustainable tourism governance: local or global? *Tourism Recreation Research*. 2023, Vol. 48, N 5, P. 809–812. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508281.2022.2040295>.
- Sungurov A.Yu. The models of communication of state authorities and the structures of civil society: The Russian experience. In: Yasin E.G. (ed.). *Modernisation of economy and globalization*. Moscow: Higher school of economics publishing house, 2009, Vol. 1, P. 500–508. (In Russ.)
- Teston F., Bramanti A. EUSALP and the challenge of multi-level governance policies in the Alps. *Worldwide hospitality and tourism themes*. 2018, Vol. 10, N 2, P. 140–160. DOI: <https://doi.org/10.1108/WHATT-12-2017-0079>.
- Urzha O.A., Mikhoparov N.I. Peculiarities of the new tourism policy of the Chuvash Republic: Analysis and assessment. *Social policy and sociology*. 2021, Vol. 20, N 1, P. 169–177. DOI: <https://doi.org/10.17922/2071-3665-2021-20-1-169-177> (In Russ.)

## Литература на русском языке

- Афанасьев О.Е. Туризм и геополитика: контексты, концепты и значение для современной индустрии гостеприимства // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2022. – № 1. – С. 7–23. – DOI: <https://doi.org/10.24412/1995-0411-2022-1-7-23>.
- Борисова Н.В., Панов П.В. Регионализм и многоуровневая политика по языковому вопросу в странах Европы // Ars Administrandi. – 2022. – Т. 14, № 1. – С. 150–173. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-150-173>.
- Болтунова Е.М., Егорова Г.С. Территория и история: позднесоветские проекты «Города-герои» и «Золотое кольцо». – М.: Кучково поле, 2022. – 400 с.

- Григорьев И.С., Декальчук А.А., Губайдуллина С.Ш. Организация власти в многоуровневых политических системах и обмен ресурсами: голоса, бюджеты, информация // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 1. – С. 169–181. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12>.
- Константиниди Х.А., Пахалов А.М. Национальная политика устойчивого развития туризма в России: от теории к практике // Вестник индустрии гостеприимства. – 2024. – Вып. 19. – С. 7–11.
- Константиниди Х.А., Пахалов А.М., Островская А.А. Устойчивость развития туризма в СНГ: анализ и оценка текущего состояния // Вестник РМАТ. – 2025. – № 1. – С. 9–15.
- Лимонина И.Г., Карасева Е.А. Территориальный брендинг как инструмент туристской политики макрорегионов Великобритании // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2022. – Т. 16, № 3. – С. 86–99. – DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7424048>.
- Максанова Л.Б.Ж., Будаева Д.Г., Хребтова Т.А. Национальная туристская политика на Дальнем Востоке России: пример Республики Бурятия // Известия Русского географического общества. – 2024. – Т. 156, № 2. – С. 138–154. – DOI: <https://doi.org/10.31857/S0869607124020047>.
- Маркова Ю.С., Исобчук М.В. Цели устойчивого развития в Российской Федерации: многоуровневая политика и конфигурация акторов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2023. – Т. 17, № 3. – С. 45–55. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2023-3-45-55>.
- Орлов И.Б. Советская повседневность: исторический и социологический аспекты становления. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. – 317 с. – DOI: <https://doi.org/10.17323/9785759807018>.
- Перегудов С.П., Семенов И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 448 с.
- Пугачев И.Н., Клиценко М.В., Куликов Ю.И. Особенности реализации нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства» в условиях Дальнего Востока // Сервис в России и за рубежом. – 2021. – Т. 15, № 4 (96). – С. 126–133. – DOI: <https://doi.org/10.24412/1995-042X-2021-4-126-133>.
- Сунгуров А.Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Модернизация экономики и глобализация: В 3 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. – М.: Изд.дом ГУ-ВШЭ, 2009. – Кн. 1. – С. 500–508.
- Уржа О.А., Михопаров Н.И. Особенности новой туристской политики Чувашской Республики: анализ и оценка // Социальная политика и социология. – 2021. – Т. 20, № 1. – С. 169–177. – DOI: <https://doi.org/10.17922/2071-3665-2021-20-1-169-177>.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **Перечень экспертов**

Эксперт 1 – руководитель турфирмы, специализирующейся на выездном туризме.

Эксперт 2 – операционный директор регионального отеля; ранее – директор по маркетингу гостиницы.

Эксперт 3 – менеджер турфирмы, специализирующейся на проведении фестивального туризма совместно с органами государственной власти субъектов РФ.

Эксперт 4 – начальник управления в местной администрации.

Эксперт 5 – руководитель научно-образовательного объединения в сфере туризма.

Эксперт 6 – сотрудник региональной турфирмы, специализирующейся на внутреннем туризме.

Эксперт 7 – специалист отдела туризма местной администрации.

Эксперт 8 – сотрудник филиала федеральной турфирмы, специализирующейся на внутреннем туризме, в среднем городе.

Эксперт 9 – начальник управления туристско-информационного центра в статусе муниципального учреждения.

Эксперт 10 – экскурсовод, разработчик экскурсий, победитель профессиональных конкурсов.

---

## ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

---

**М.С. БОРИСЕНКО\***

### **МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: КАК ОБЪЯСНИТЬ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ЗА ПРЕДЕЛАМИ «ПРАВИЛ ИГРЫ»?**

*Аннотация.* К началу нулевых политические ученые, изучающие Европейский союз, обратили внимание на систему взаимодействия между наднациональными, национальными и региональными акторами как по горизонтали, так и по вертикали. В результате описания этой системы появилась теория многоуровневого управления. Ее ключевая идея заключается в распределении властных полномочий между различными субъектами, которые зачастую не совпадают с традиционными государственными институтами. Конфликты, связанные с разделением полномочий и решением других вопросов, согласно положениям теории, должны были разрешаться посредством постоянных переговоров между акторами на различных уровнях.

Тем не менее в реальности мы можем наблюдать случаи, когда наднациональные акторы вмешиваются в сферы компетенции национальных правительств. Подобное сложно интерпретировать как переговорный процесс, поскольку такие ситуации сопровождаются принудительным вмешательством, направленным на усиление контроля над принятием решений. Поскольку такие ситуации отличаются от классического переговорного процесса в рамках теории многоуровневого управления, важно понять, какие механизмы используются наднациональными акторами для вмешательства в процесс принятия решений там, где у них нет на это формальных прав.

Данная статья нацелена на анализ объяснительной способности ряда теорий, используемых обычно для анализа политических процессов в Европейском союзе – интергouverнментализма, супранационализма и многоуровневого управ-

---

\* **Борисенко Максим Сергеевич**, аспирант, приглашенный преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: msborisenko.sp@gmail.com



ления, а также теорий более низкого уровня, описывающих механизмы взаимодействия между различными акторами Европейского союза. В результате такого анализа можно констатировать, что каждая из указанных теорий является полезной для понимания отдельных составляющих описанной проблемы: интерговернментализм акцентирует внимание на позиции национальных правительств, супранационализм – на действиях наднациональных институтов, а теория многоуровневого управления – на институциональной структуре взаимодействия различных уровней власти. В то же время более узкоспециализированные теории, такие как «модель интеграции» Филиппа Геншеля и Маркуса Яхтенфухса, а также концепция дифференцированной интеграции, позволяют более детально анализировать внутренние политические процессы в рамках Европейского союза.

*Ключевые слова:* многоуровневое управление; Европейский союз; политические курсы; институты; реформы; интеграция; интерговернментализм; супранационализм.

*Для цитирования:* Борисенко М.С. Многоуровневое управление в Европейском союзе: как объяснить принятие решений за пределами «правил игры»? // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 232–252. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.10>

## Введение

Дихотомия управления в Европейском союзе (далее ЕС) давно известна: два основных уровня власти – с одной стороны национальные правительства, с другой – наднациональные органы власти – интересы которых не всегда совпадают. В 1990-х и 2000-х исследователи зафиксировали сложную систему взаимодействия между различными акторами на разных уровнях власти, которую они назвали «многоуровневым управлением» [Marks, 1993; Hooghe, Marks, 2003; 2010]. Суть многоуровневого управления заключалась в распределении власти между различными акторами, далеко не всегда похожими на классические государственные институты<sup>1</sup>, для повышения эффективности управления таким сложным объединением, как Европейский союз. Предполагалось, что эти акторы с помощью принципа субсидиарности, компромиссов и явного распределения полномочий смогут повысить общую эффективность. Однако на протяжении последних 25 лет мы наблюдали различные случаи вмешательства наднациональных акторов в сферы ведения национальных правительств [Merand, Angers, 2014; Weiss, 2014; Hallerberg, 2014; Schelkle, 2014]. Наглядно мы могли

---

<sup>1</sup> Здесь и далее «институты», «органы власти» и «акторы» рассматриваются как синонимы [Weber, 1968, p. 1380].

наблюдать подобные ситуации с 2022 г., когда с начала специальной военной операции Украине представители наднациональных органов власти старались навязать внешнеполитическую повестку, с которой были не согласны отдельные национальные правительства<sup>1</sup>.

Если попытаться отыскать объяснения такого поведения в теории многоуровневого управления, мы обнаружим, что основой взаимодействия акторов являются «продолжающиеся переговоры между уровнями власти» [Marks, 1993, p. 392]. Однако, по нашему мнению, сложно назвать переговорами ситуации насильного вмешательства в процесс принятия решений с явной интенцией получить больший контроль над этим процессом. Таким образом, мы сталкиваемся со случаями, которые выбиваются за рамки классических процессов в понимании теории многоуровневого управления. Вместо этого мы наблюдаем ситуации, когда одни акторы вмешиваются в деятельность других акторов в отсутствие формальных правил или в нарушение их. Кроме того, неясными остаются механизмы, используемые этими акторами для подобного вмешательства.

Чтобы определить возможные решения этой исследовательской проблемы, важно посмотреть, какие объяснения предлагают основные теории, описывающие функционирование ЕС: интергouverнментализм [Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1993; 1998; Bickerton, Hodson, Puetter, 2015], супранационализм [Haas, 1961; Lindberg, Scheingold, 1970; Schmitter, 1969; Stone Sweet, Sandholtz, 1997] и многоуровневое управление.

В качестве примера объяснительных возможностей различных теорий мы рассмотрим изменения в бюджетном планировании и фискальном регулировании. В результате экономического кризиса 2008 г. и долгового кризиса Греции 2010 г. в ЕС были приняты два крупных пакета реформ. Один из них – *Two-pack* – был принят в 2011 г. и внес два существенных изменения. Во-первых, теперь страны – члены ЕС перед утверждением должны были отправлять бюджеты в Европейскую комиссию и Европейский совет. Комиссия могла высказать свое мнение и отправить бюджет на доработку. Во-вторых, страны, получавшие финансовую помощь со стороны стабилизационных фондов ЕС, в случае угрозы банкротства под-

---

<sup>1</sup> Orban says EU summit should not discuss Russian oil embargo // Al Jazeera. – 2022. – 24 May. – Mode of access: <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/24/hungary-unlikely-to-agree-on-oil-embargo-before-eu-summit> (accessed: 14.06.2025).

вергались так называемому усиленному наблюдению со стороны Европейской комиссии. Это подразумевало дополнительные отчеты со стороны национальных правительств и их финансового сектора, а также в целом сильно расширяло мониторинговые функции наднациональных акторов. Таким образом, Комиссия вмешалась в фискальную политику национальных государств, в результате чего члены ЕС были вынуждены считаться с мнением Комиссии при формировании бюджета.

Далее в этой статье мы решим три задачи: расскажем, как интерговернментализм, супранационализм и многоуровневое управление описывают проблему нарушения наднациональными акторами правил игры, затем представим возможности «теорий среднего уровня»<sup>1</sup> для решения аналогичной проблемы, а в заключение суммируем объяснительные возможности представленных теорий и обсудим их применение к другим случаям.

### **Как основные теории о функционировании ЕС объясняют взаимодействие институтов друг с другом**

В контексте изучения политических процессов Европейского союза можно выделить три крупные теории, акцентирующие внимание на системах с наднациональным уровнем: интерговернментализм, супранационализм и многоуровневое управление.

#### ***Теория интерговернментализма***

Центральным субъектом интерговернментализма [Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1993; 1998; Bickerton, Hodson, Puetter, 2015] являются национальные государства. Они действуют рационально, постоянно выбирая стратегии на основании полезности из нескольких политических курсов [Moravcsik, 1993, p. 480–481]. Их основной задачей является обеспечение своего суверенитета и развития – экономического и политического – для обеспечения своей безопасности. В то же время государства не являются сово-

---

<sup>1</sup> «Теории среднего уровня» – это теории, фокусирующиеся на изучении и объяснении ограниченного круга феноменов, например, какого-то конкретного типа взаимодействий или политических систем.

купностью общественных институтов и обладают автономией от общества [Hoffmann, 1982, p. 27].

Два последних утверждения были подвергнуты сомнению в более поздней итерации теории. Моравчик предположил, что в действиях на международной арене государства основываются на целях, которые определяются внутри страны в результате давления различных социальных групп [Moravcsik, 1993, p. 481]. В таком случае государство более не независимо от общества, а является проводником общественных интересов.

Национальные государства существуют в глобальной международной системе, где множество сил конкурируют между собой [Hoffmann, 1966, p. 864–865]. Чтобы приумножить свое богатство и безопасность, государства образуют различные объединения. Появление наднациональных институтов обусловлено взаимодействием государств [Moravcsik, 1993, p. 480], которые передают часть полномочий для получения совместной выгоды и облегчения кооперации [Hoffmann, 1982, p. 33; Moravcsik, 1998, p. 3] или для преодоления негативных внешних эффектов [Moravcsik, 1993, p. 485].

Международные институты в рамках этой теории не обладают субъектностью. Скорее они представляют собой пассивную структуру, обеспечивающую более эффективную среду для переговоров [Moravcsik, 1993, p. 508]. Такое положение вещей выгодно национальным государствам по двум причинам. Во-первых, как писалось выше, наднациональные институты расширяют возможности для кооперации, обеспечивая общие процедуры принятия решений и контроль над их исполнением, и площадку для обсуждений [Moravcsik, 1993, p. 507]. Здесь авторы опираются на функциональную теорию режимов [Keohane, 1984] для подкрепления своего аргумента: транзакционные издержки, которые возникают в процессе выработки договоренностей, имеют большое значение для правительств (настолько, что они готовы передавать часть власти на наднациональный уровень, где они не всегда смогут контролировать принятие решений). Существует три условия, на основании которых государства могут пойти на такой шаг: (1) потенциальная выгода перевешивает возможные издержки, (2) высокая неопределенность касательно деталей и исходов будущих совместных решений, и (3) передача части суверенитета приведет к снижению рисков для национальных акторов [Moravcsik, 1993, p. 510–511].

Во-вторых, наднациональные институты усиливают национальные правительства, предоставляя им доступ к дополнительной

информации<sup>1</sup>, гарантируя их полномочия в рамках переговорного процесса и помогая бороться с внутренней оппозицией, поскольку некоторые решения после договоренностей на наднациональном уровне могут быть представлены внутренней оппозиции как факт [Moravcsik, 1993, p. 514–515].

Также стоит отметить, что, обладая большим влиянием на принятие решений в международном объединении, государство может лоббировать передачу на наднациональный уровень определенных полномочий и таким образом влиять на внутреннюю политику другого государства. Одним из способов такого давления могут быть пакетные характеры соглашений и строгие дедлайны их обсуждения [Hoffmann, 1966, p. 882].

В итоге динамика взаимодействия между разными уровнями выглядит следующим образом: (1) национальные институты агрегируют предпочтения социальных групп, из которых формируются национальные интересы, затем (2) происходит торг между национальными институтами разных государств [Moravcsik, 1993, p. 481]. Если участники процесса заинтересованы в кооперации или координации, то результатом торга может стать создание наднационального института и передача ему полномочий по управлению или координации. Объем полномочий, который они согласны передать, также обусловлен «национальными интересами» [Hoffmann, 1966, p. 882], то есть выгодой, которую они хотели бы получить, и суверенитетом в ключевых областях, который они не хотели бы потерять [Moravcsik, 1993, p. 480]. Поэтому для национальных институтов крайне важно наличие четких правил, по которым функционируют наднациональные институты.

Применительно к изучаемой нами проблеме мы можем заметить интересную динамику. Согласно теории интерговернментализма, наднациональные институты не обладают субъектностью и не должны принимать решения, противоречащие интересам национальных государств. В этой связи инициатива Европейской комиссии по усилению контроля акторов ЕС в области фискальной политики (пересмотр национальных бюджетов и возможность усиления надзорного контроля за действиями национальных правительств) не укладывается в основные положения теории интерговернментализма. Решения наднациональных институтов должны являться результатом деятельности национальных государств.

---

<sup>1</sup> Мы помним, что информация – это ресурс, а информационная асимметрия – это проблема при заключении договоренностей.

В таком случае, непонятно, почему государства должны были способствовать принятию решений, которые противоречат их же интересам. Тем не менее Комиссия выступила инициатором переговоров между Советом Европейского союза и Европейским парламентом и смогла успешно завершить их к 2013 г. 20 февраля 2013 г. все три учреждения достигли соглашения по правилам *Two-pack*, которые были официально одобрены позднее и вступили в силу около мая 2013 г. для применения к проектам бюджетов 2014 г.

С другой стороны, в случаях с принятием *Two-pack* мы можем предположить противоположную ситуацию. Несмотря на Единый рынок и зону евро, государства во многом самостоятельно решали, как им выходить из кризиса 2008–2011 гг. Далеко не все решения были эффективными, что вылилось в долговые кризисы в Греции и Ирландии. Контроль бюджетов со стороны Комиссии, введенный *Two-pack*, вполне мог быть выгоден государствам, которые более успешно справлялись с кризисом, чтобы контролировать решения государств, которые справлялись хуже. Здесь мы видим, как государства могли быть заинтересованы в переписывании или нарушении текущих правил, которыми руководствуются наднациональные институты. Такими государствами могли выступать, прежде всего, Германия и Франция, которые на тот момент считались локомотивами европейских экономик. Так, например, Германия восстановила свой уровень докризисного ВВП к 2013 г.<sup>1</sup>, при этом сохраняя низкий уровень ключевой ставки и демонстрируя высокую фискальную дисциплину. Очевидно, что в данной ситуации Германия имела наибольшие стимулы к принятию данных реформ, чтобы снять с себя бремя финансовой поддержки стран, которые не справились с кризисом самостоятельно. Вторым бенефициаром таких реформ могла быть Франция. Она также продемонстрировала устойчивые темпы восстановления и роста, а национальные органы власти открыто призывали к реформам для улучшения качества экономического управления и координации в Еврозоне<sup>2</sup>.

Несмотря на то что теория интергouverнментализма не может быть универсальным инструментом для решения нашей задачи, она

---

<sup>1</sup> Euro countries recovered from crisis at different paces // Bank of Finland Bulletin. – 2018. – 27 April. – Mode of access: <https://www.bofbulletin.fi/en/2018/1/euro-countries-recovered-from-crisis-at-different-paces/> (accessed: 14.06.2025).

<sup>2</sup> Ibid.

однозначно помогает нам лучше понять действия государств, поскольку концентрируется в первую очередь на их интересах. В связи с этим некоторые решения наднациональных институтов начинают обретать больший смысл, если взглянуть на них с точки зрения национальных правительств.

### ***Теория супранационализма***

Центральным сюжетом теории [Haas, 1961; Lindberg, Scheingold, 1970; Schmitter, 1969; Stone Sweet, Sandholtz, 1997] стал процесс передачи «лояльности, ожиданий и политической деятельности» [Haas, 1961, p. 366–367] государств в пользу «нового более крупного центра», обладающего полномочиями над национальными правительствами [Haas, 1961, p. 366–367]. При этом они продолжают играть важную роль в процессе распределения полномочий между уровнями [Pierson, 1998, p. 29; Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 314]. Таким образом, создается дихотомия между новыми самостоятельными международными акторами, которые обладают собственными ресурсами, и национальными государствами.

В рамках этой теории национальные государства существуют в международной системе, где правительства стремятся к кооперации [Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 314]. При этом государства не однородны, а состоят из различных групп интересов, которые конкурируют между собой [Haas, 1961, p. 378]. Достижение кооперации представляет собой процесс торгов, в результате которого государства заключают договоренности. Чтобы прийти к соглашению, они выбирают один из трех путей: (1) они могут договориться в рамках компромисса, который минимально устраивает всех участников переговоров, (2) «разделить разницу», то есть найти «средний» компромисс с помощью международного актора-медиатора, или (3) через «интеграцию», то есть делегировав принятие решений наднациональному институтизированному актору, обладающему подобными полномочиями [Haas, 1961, p. 367–368].

Третий вариант приводит к созданию международных институтов, часто призванных решать различные задачи, такие как упрощение текущего переговорного процесса или создание позитивных условий для правительств у себя дома. Такие институты будут стремиться расширить свои полномочия и использовать их, чтобы блокировать попытки государств уменьшить свою автономию [Pierson, 1996, p. 132–133]. В дальнейшем это должно приво-

доть к увеличению контроля со стороны наднациональных акторов над правилами игры и уменьшению возможности правительств контролировать результаты [Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 299–300].

Важно отметить, что государства также сами создают трудности для ограничения автономии международных акторов. Во-первых, национальные институты обладают коротким горизонтом планирования, обусловленным политическими циклами [Pierson, 1996, p. 135]. Это значит, что при выработке политического курса правительства часто руководствуются краткосрочной необходимостью переизбраться, чтобы остаться у власти, а не стратегическими, долгосрочными целями. Поэтому создание наднациональных акторов ради сиюминутной выгоды может привести к непредсказуемым последствиям [Ibid., p. 136]. Чем более интенсивно (количественно) взаимодействие между государствами, тем более непредсказуемы последствия, и тем больше появляется «пробелов» – областей, где национальные институты плохо контролируют политический процесс [Ibid., p. 137]. В свою очередь, наднациональные институты будут стараться расширить эти пробелы, используя доступные им ресурсы и информационную асимметрию [Ibid., p. 139].

Во-вторых, возможности для реформирования полномочий наднациональных институтов ограничены их дизайном. Политические партии заинтересованы в выживаемости продуктов своего труда в случае, если к власти придут их противники. Поэтому национальные акторы склонны создавать «липкие» (*sticky*) институты, спроектированные таким образом, чтобы усложнить процесс проведения институциональной реформы [Ibid., p. 143].

Наконец, в-третьих, если государству невыгодно оставаться в «интеграционном» соглашении, и у него нет возможности реформировать институты, теоретически оно может выйти из соглашения. Однако на практике такой вариант также маловероятен. Дело в том, что издержки выхода из соглашения могут быть так высоки, что государству будет выгоднее продолжать выполнять соглашение, даже если это приводит к частичной потере суверенитета или других выгод [Ibid., p. 144]. Причем со временем стоимость выхода только увеличивается из-за интенсификации интеграционного процесса [Ibid., p. 145].

Авторы описывают еще один механизм перераспределения полномочий между уровнями – «переливание» (*spillover*). Здесь идея заключается в том, что интеграция в одних политических подсистемах может вызывать каскадную интеграцию в других политических



подсистемах. Если акторы не удовлетворены результатом, то они будут продолжать передачу полномочий для уменьшения издержек [Schmitter, 1969, p. 162–164; Lindberg, Scheingold, 1970, p. 117–118].

В итоге динамика взаимодействия между уровнями выглядит следующим образом: (1) различные группы интересов на национальном уровне конкурируют между собой за возможность устанавливать повестку [Haas, 1961, p. 378]. (2) В рамках этой повестки национальные правительства для уменьшения издержек от кооперации создают наднациональные институты, наделяя их ресурсами и полномочиями принимать решения в некоторых областях [Haas, 1961, p. 367–368]. Причем институты создаются таким образом, чтобы снизить возможность их дальнейшего реформирования [Pierson, 1996, p. 143]. (3) Наднациональные институты используют полученные ресурсы и полномочия, чтобы постепенно расширять свою автономию [Pierson, 1996, p. 132–133; Stone, Sweet, Sandholz, 1997, p. 299–300] и увеличивать количество «пробелов» – областей, где национальные институты не могут должным образом контролировать политический процесс [Pierson, 1996, p. 137]. (4) В случае, если национальные институты недовольны расширением автономии, то их возможность противодействовать процессу ограничивается как минимум двумя факторами. Во-первых, фактической невозможностью выйти из договора, по причине огромных издержек, величина которых увеличивается с течением времени [Pierson, 1996, p. 144–145]. Во-вторых, по причине постоянного расширения полномочий наднациональных институтов за счет «переливания» – расширения наднациональных полномочий для уменьшения национальных издержек [Schmitter, 1969, p. 162–164; Lindberg, Scheingold, 1970, p. 117–118].

На первый взгляд, теория супранационализма довольно успешно объясняет исследуемый случай. В нем наднациональные институты стремились расширить свои полномочия за счет «пробелов» и «переливания».

Если контролировать бюджетную политику менее успешных стран ЕС, то общие издержки снизятся, а выгода вырастет.

Однако перед нами встает проблема. Наш случай – это вмешательство в политическую подсистему, которая должна находиться в ведении национальных государств, в фискальную политику. Эта область обычно считается базовой (*core state power*), и государства должны очень болезненно реагировать на вмешательство наднациональных институтов в процесс принятия решений. Государства обладают большими ресурсами, чем международные

организации и, даже с учетом высокой цены выхода из соглашений, будут реагировать, если почувствуют, что их базовые интересы нарушены<sup>1</sup>. Тем не менее мы не наблюдаем подобных действий. Более того, национальные правительства принимают новые правила игры и действуют соответствующе, например, проводя реформы.

Показательным примером здесь является Греция. Греция прошла через продолжительный период контроля и финансовой помощи во время долгового кризиса, который продолжался с 2010 по 2018 г. Сам кризис являлся последствием бюджетного дефицита 2009–2010 гг., который оказался гораздо более глубоким, чем изначально предполагалось финансовыми регуляторами. Это привело к потере доверия со стороны инвесторов, заморозке рынка частных инвестиций, а также падению экономического рейтинга до мусорного уровня.

ЕС была предпринята обширная попытка разрешения экономического кризиса в Греции, которая включала вовлечение так называемой Тройки – Европейской комиссии, ЕЦБ, а также МВФ. Суммарно Греция получила 110 миллиардов евро на выход из кризиса, но ей был выдвинут обширный список требований – политика жесткой экономии, приватизация государственных активов, а также структурные экономические реформы<sup>2</sup>. Все это проходило под контролем внешних наблюдателей, что сопровождалось детальным надзором и постоянными мониторингами на протяжении трех волн программы помощи. Еврокомиссия и ЕЦБ требовали от Греции снижения государственных расходов, налоговой, трудовой и пенсионной реформ, а также существенного улучшения фискальной политики<sup>3</sup>. Эти действия можно расценивать как активное вмешательство наднациональных органов управления в деятельность национального правительства.

---

<sup>1</sup> Примерами здесь могут служить кейсы Брекзита Великобритании, оп-аут (*opt-out*) Польши из Хартии ЕС по правам человека или оп-аут Дании из Еврозоны.

<sup>2</sup> Greece's Debt Crisis. *Website of Council on Foreign Relations*. N/D. URL: <https://www.cfr.org/timeline/greeces-debt-crisis-timeline> (date of retrieval: 14.06.2025).

<sup>3</sup> Ibid.

Greece: the third economic adjustment programme. *Website of European Council / Council of European Union*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/> (date of retrieval: 14.06.2025).

Логика теории супранационализма не помогает нам объяснить эти противоречия. Возможный ответ противоречит тезису о субъектности международных акторов: наднациональные институты создаются для решения задач, заложенных национальными правительствами, которые сами добровольно передают им полномочия. Таким образом, отсутствие реакции национальных правительств означает, что действия наднациональных институтов являются продолжением политики государств [Pierson, 1996, p. 134].

Теория супранационализма помогает взглянуть на нашу проблему с точки зрения наднациональных институтов, поскольку именно их стремление к субъектности находится в центре теории. Тем не менее она лишь помогает приблизиться к разгадке и самостоятельно не может служить ответом на вопрос о том, как и почему наднациональные институты нарушают правила в рассматриваемых случаях.

### *Теория многоуровневого управления*

Центральным фокусом этой теории [Marks, 1993; Hooghe, Marks, 2003; 2010; Stegmann Mccallion, 2007; Zürn, Wälti, Enderlein, 2010 и др.] стало само многоуровневое управление, понимаемое как «система непрерывных переговоров между правительствами на нескольких территориальных уровнях» [Marks, 1993, p. 392]. Государство воспринимается здесь не как монолитный игрок, но как набор национальных и региональных акторов. Другими словами, ученые акцентировали внимание на динамике взаимоотношений и распределения полномочий между институтами на наднациональном, национальном и региональном уровнях. Кроме государственных (и межгосударственных), в распределении полномочий могут также участвовать и частные акторы (например, крупный бизнес или транснациональные корпорации) [Beisheim, Campe, Schäferhoff, 2010].

Институциональные архитектуры не одинаковы. Их можно разделить на два типа на основании четырех критериев: (1) акторы создаются по территориальному признаку или для решения проблемы, (2) акторы обладают наборами компетенций или же обладают компетенциями для решения конкретной задачи, (3) число акторов должно быть ограничено или оно может изменяться со временем и (4) дизайн акторов должен предполагать или их устойчивое долговечное существование, или же постоянное изменение

[Hooghe, Marks, 2003, p. 236]. Тип архитектуры во многом определяет характер взаимодействия, поскольку подразумевает свои правила игры и ограничения для акторов.

В системах первого типа акторы обычно создаются по территориальному признаку, где каждый уровень обладает своим набором компетенций. Юрисдикция таких акторов, как правило, четко ограничена и не пересекается с юрисдикцией других акторов. Количество уровней чаще всего небольшое, ограничено и не склонно часто изменяться. Сам дизайн акторов схож между уровнями и устойчив к изменениям, что является сознательным решением [Hooghe, Marks, 2003, p. 236–237]. В качестве примера таких систем можно привести классические федерации: небольшое количество уровней с четко ограниченной юрисдикцией, «липким дизайном» и наборами полномочий.

В системах второго типа акторы обычно создаются для выполнения специфической функции, как то: предоставление социальных благ или регулирование чего-либо в рамках нескольких территориальных единиц. Поскольку юрисдикции акторов не ограничены территориально, они могут пересекаться. Количество уровней, как правило, не фиксировано и склонно изменяться вслед за возникновением новых задач. Дизайн таких акторов призван быть гибким, поскольку он заточен под решение конкретной проблемы [Hooghe, Marks, 2003, p. 237–239]. Одним из примеров таких систем может быть местное самоуправление в кантонах Швейцарии [Frey, Eichenberger, 1999]. В целом системы второго типа часто интегрированы в системы первого типа. Примером тут может послужить *ORSANCO*<sup>1</sup> – агентство, в которое входят представители нескольких штатов и которое было создано для выполнения конкретной функции – борьбы с загрязнением водных путей в бассейне реки Огайо.

Важно заметить, что теория многоуровневого управления довольно размыто описывает процесс создания акторов. Это значит, что в ее рамках мы всегда находимся в точке, где институты уже существуют, но могут быть созданы новые. Это напрямую влияет на то, как мы будем описывать динамику взаимодействия между акторами.

В итоге динамика взаимодействия между уровнями выглядит следующим образом: (1) в некой временной точке создаются институты, призванные решать некоторую задачу или же осущест-

---

<sup>1</sup> Комиссия по водоотведению долины реки Огайо.

влять комплексное управление в рамках конкретной территориальной единицы. Институты могут принадлежать к одному из нескольких уровней. Впоследствии могут быть созданы новые институты. (2) Все институты взаимодействуют между собой в рамках продолжающегося переговорного процесса, договариваясь о полномочиях, ресурсах, правилах игры и кооперации.

Теория многоуровневого управления помогает нам хорошо понять архитектуру системы, в которой происходит наш случай. Мы видим, что принятие реформ *Two-pack* представляет собой создание новых правил игры в результате переговоров между институтами на разных уровнях как по горизонтали, так и по вертикали. В этом заключается и плюс, и минус данной теории. С одной стороны, мы можем увидеть институциональную организацию системы многоуровневого управления, но этим она и ограничивается, и не позволяет взглянуть более детально как на сами механизмы взаимодействия, так и на случаи, которые выбиваются из классической логики.

### **Возможности «теорий среднего уровня» при объяснении случаев нарушения «правил игры»**

Динамику отношений между наднациональными и национальными институтами попробовали смоделировать Филипп Геншель (*Philipp Genschel*) и Маркус Яхтенфухс (*Markus Jachtenfuchs*). Оставив за скобками сферы исключительного ведения ЕС и сферы совместного ведения, авторы сосредоточили свое внимание на базовых сферах деятельности государств (*core state powers*), то есть фискальной политике, политике в области безопасности и административной политике. Их основной тезис звучит так: наднациональные институты постепенно стремятся получить возможность влиять на принятие решений в базовых сферах деятельности государств [Genschel, Jachtenfuchs, 2007; 2009; 2014 a; 2014 b]. То, каким образом наднациональные институты этого добиваются, суммировано в таблице.

Авторы предложили четыре паттерна интеграции базовых сфер деятельности в зависимости от ее режима (*mode*) и инструментов (*instrument*). Режим интеграции бывает «скрытным» – отсутствуют политические дебаты касательно изменений правил игры, минимальное освещение в медиа, политические акторы не стремятся взять на себя ответственность или вину. Или бывает «пуб-

личным» – широкое освещение изменения в медиа, широкое обсуждение и множество желающих присвоить себе инициативу.

Таблица

**Таблица паттернов интеграции  
базовых сфер деятельности государств**

| Интеграция с помощью... |           | Инструменты                                                                                                                      |                                                                                                                                                              |
|-------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Режим                   | Скрытый   | Регулирование                                                                                                                    | Наращивание возможностей                                                                                                                                     |
|                         |           | I<br>Налогообложение, внутренняя безопасность, военные закупки                                                                   | III<br>Европейский инвестиционный банк, Европейское административное пространство, Европол, Евроюст, Фронтекс                                                |
|                         | Публичный | II<br>Лиссабонская повестка / Европа 2020, Общие направления экономической политики (BERG), Фискальный надзор в рамках EMC (EMU) | IV<br>Европейский монетарный союз (EMU) / ЕЦБ, военные миссии, Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF) / Европейский стабилизационный механизм (ESM) |
|                         |           |                                                                                                                                  |                                                                                                                                                              |

Источник: [Genschel, Jachtenfuchs, 2014 а, p. 10].

Инструменты бывают двух типов: «регулирование» (*regulation*) – создание новых правил игры или изменение старых таким образом, чтобы ограничить возможности национальных акторов, или предоставить новые возможности наднациональным институтам. А также «наращивание возможностей» (*capacity building*) – создание новых европейских институтов, дублирующих функции национальных акторов.

Таким образом, мы получаем четыре возможных паттерна вмешательства ЕС: (I) скрытное регулирование (например, изменение правил налогообложения на общеевропейском уровне), (II) публичное регулирование (например, Лиссабонская стратегия), (III) скрытное наращивание возможностей (создание Европол (*Europol*), Фронтекс (*Frontex*) и (IV) публичное наращивание возможностей (создание Европейского стабилизационного механизма) [Genschel, Jachtenfuchs, 2014 а, p. 10–12].

В сравнении с теориями более высокого уровня, которые мы обсуждали в предыдущем сегменте, концепция паттернов Геншеля и Яхтенфухса куда лучше справляется с объяснением нашего случая.

Он относится к примеру публичного наращивания возможностей [Hallerberg, 2014]. Вслед за *Six-pack* – набором из реформ,

разработанных Европейской комиссией и вступивших в силу в 2011 г. – Комиссия предложила еще два политических курса (*Two-pack*), которые были публично обсуждены и вступили в силу в 2013 г., распространяя свое действие на все государства ЕС. Первая реформа (Regulation 473/2013) ввела механизм «Европейского Семестра». Осенью каждого года, перед утверждением бюджета национальные правительства должны были направлять проект бюджета в Европейскую комиссию и Совет Европейского союза. Последние могли запросить внесение изменений в проект бюджета, обязательных к исполнению. Вторая реформа (Regulation 472/2013) предоставила Европейской комиссии дополнительные механизмы для надзора за странами, находящимися под угрозами банкротства. В совокупности эти реформы значительно расширили возможности ЕС по регулированию бюджетной и фискальной политики.

Модель Геншеля и Яхтенфухса предлагает хороший ответ на вопрос «Каким образом наднациональные институты постепенно вытесняют национальные?». Однако в этом же кроется ее слабость. Дело в том, что авторы показывают процесс односторонним, упрощая эмпирическую реальность до «ЕС постепенно различными способами интегрирует базовые сферы деятельности государств-членов». Такой подход хорошо укладывается в функционалистскую парадигму Европейской интеграции, которой и следуют авторы. В действительности мы знаем о случаях, когда государства уклонялись от подобных действий с помощью механизма опт-аута (*opt-out*). Сами авторы пришли к описанию этого механизма в контексте исследования дифференциации и реинтеграции базовых сфер деятельности [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022].

В понимании исследователей механизм опт-аута на практике представляет собой договоренность с государством о том, что новые общеевропейские правила игры в какой-либо сфере не будут на него распространяться [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022, p. 8–9]. Авторы не указывают напрямую причины, по которым страны добиваются таких исключений, однако пример Дании (которая добилась исключения себя из тех областей политики в области юстиции и внутренних дел, где решения принимались не единогласно [Svensson, 1994, p. 71–72]) намекает на желание национальных акторов сохранить за собой право единоличного принятия решений в чувствительных для них политических подсистемах. При этом государства часто продолжают финансировать наднациональные институты и механизмы, если видят в этом вы-

году для себя [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022, p. 12–13]. Нам кажется, такие действия могут свидетельствовать о нарушении правил игры уже со стороны национальных акторов: они уклоняются от передачи полномочий европейским акторам, но в то же время с помощью вливаний финансов и кадров пытаются влиять на повестку этих акторов.

### Заключение

Как видно из нашего анализа, каждая из основных теорий изучения политических процессов в ЕС помогает нам лучше понять свою часть пазла: интерговернментализм позволяет взглянуть на ситуацию с точки зрения национальных правительств, теория супранационализма помогает объяснить действия наднациональных институтов, а теория многоуровневого управления делает институциональную архитектуру взаимодействия уровней более явной. Однако эти теории сталкиваются с некоторыми проблемами при попытке выяснить, как происходит изменение политических курсов на национальном уровне в ЕС в отсутствие установленных правил игры. Им не хватает объяснительных механизмов, способных решать менее крупные и более конкретные исследовательские задачи.

В то же время теории более низкого уровня, такие как «модель интеграции» Геншеля и Яхтенфухса и более поздняя «концепция дифференцированной интеграции» [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022], позволяют заглянуть внутрь политических процессов и найти ответы на часть вопросов. В случае с описываемыми кейсами мы можем наблюдать, как наднациональные институты меняют правила игры с помощью скрытого регулирования или же публичного наращивания возможностей.

Применение этой теории к другим примерам систем многоуровневого управления может быть продуктивно по двум причинам.

Во-первых, тактики скрытого регулирования и публичного наращивания возможностей, примененные к институтам национального уровня или субнационального уровня, могут помочь объяснить процессы, происходящие в таких организациях, как ЕАЭС или Союзное государство России и Беларуси. Также они могут быть полезны для объяснения изменений, происходящих в сложных федерациях, таких как Индия, где множество языков, национальностей и несколько религий усложняют систему.



Во-вторых, актуальность такого подхода, вероятно, будет только возрастать в ближайшие годы в связи с трендом на усложнение международных организаций. Здесь, например, мы можем вспомнить недавний кейс с попыткой создания единой валюты БРИКС. В случае позитивного исхода необходимо было бы создать новые институты и правила взаимодействия между ними, для обеспечения успешного функционирования новой валюты. Другими словами, появился бы новый наднациональный уровень управления. Другим примером может быть МЕРКОСУР (международная организация стран Южной Америки), где в прошлом году была принята аналогичная попытка создания общей валюты сур (sur) для Бразилии и Аргентины.

Таким образом, дальнейшее изучение того, как уровни власти в системах многоуровневого управления вмешиваются в принятие решений за пределами «правил игры», кажется важным не только для понимания политических процессов внутри Европейского союза, но и в целом для систем, где применяется многоуровневое управление.

**M.S. Borisenko\***

**Multilevel governance in the European Union:  
how to explain decision-making beyond the “rules of the game”?**

*Abstract.* By the early 2000s, political scientists studying the European Union had turned their attention to the system of interaction between supranational, national and regional actors, both horizontally and vertically. As a result of describing this system, the theory of multi-level governance emerged. The key idea of this concept is the distribution of powers between different entities, which often do not coincide with traditional state institutions. Conflicts related to the division of powers and other issues, according to the theory, should have been resolved through ongoing negotiations between actors at different levels. However, we can observe cases where supranational actors interfere in the areas of competence of national governments. Such cases are difficult to interpret as a negotiation process, since they are accompanied by coercive intervention aimed at strengthening control over decision-making. Since such situations differ from the classical negotiation process within the framework of the theory of multi-level governance, it is important to understand how they occur. To this end, we will turn to the main theories explaining the functioning of the European Union: intergovernmentalism, supranationalism and multi-level governance, as well as lower-level theories describing the mechanisms of interaction between different actors of the European Union. Based on the results of our analysis, we can note that no theory can

---

\* **Borisenko Maksim**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: msborisenko.sp@gmail.com

provide a full, exhaustive answer to our question. However, each of them allows us to understand part of this answer: intergovernmentalism focuses on the position of national governments, supranationalism – on the actions of supranational institutions, and the theory of multi-level governance – on the institutional structure of interaction between different levels of government. At the same time, more narrowly specialized theories, such as the “integration model” of Henschel and Jachtenfuchs, as well as the concept of differentiated integration, allow a more detailed analysis of internal political processes within the European Union.

**Keywords:** multi-level Governance; European Union; policy; policy change; institutes; integration, intergovernmentalism, supranationalism.

**For citation:** Borisenko M.S. Multilevel governance in the European Union: how to explain decision-making beyond the “rules of the game”? *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 232–252. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.10>

## References

- Beisheim M., Campe S., Schäferhoff M. Global governance through public-private partnerships. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, P. 370–382. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>
- Bickerton C., Hodson D., Puetter U. (eds). *The New intergovernmentalism. States and supranational actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford university press, 2015, 378 p.
- Frey B., Eichenberger R. *The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, 111 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Multilevel, not federal. The EU, taxation, and the state. *Proceedings of the conference of the DVPW*. Darmstadt, 2007, 27 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. The fiscal anatomy of multilevel governance: The EU and the regulation of taxation. *Proceedings of the 11<sup>th</sup> biennial conference of European Union Studies Association (EUSA)*. 2009, 32 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014 a, P. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Conclusion: The European integration of core state powers. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014 b, P. 249–270. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0013>
- Haas E.B. International integration: The European and the universal process. *International organization*. 1961, Vol. 15, N 3, P. 366–392. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- Hallerberg M. Why is there fiscal capacity but little regulation in the US, but regulation and little fiscal capacity in Europe? The global financial crisis as a test case. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* Oxford: Oxford University Press, 2014, P. 87–104. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0005>

- Hoffmann S. Obsolete or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*. 1966, Vol. 95, N 3, P. 862–915.
- Hoffmann S. Reflections on the nation-state in Western Europe today. *Journal of common market studies*. 1982, Vol. 21, N 1, P. 21–38. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00637.x>
- Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 2, P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar publishing limited, 2010, P. 17–32. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>
- Jachtenfuchs M., Genschel P., Migliorati M. Report on patterns of variation in DI across areas of core state power and instruments of integration. *Robert Schuman centre for advanced studies*. 2022, Article N RSC\_39. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4148731>
- Keohane R.O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, New Jersey: Princeton university press, 1984, 320 p.
- Lindberg L.N., Scheingold S.A. *Europe's would be polity: patterns of change in the European community*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1970, 370 p.
- Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafruny A.W., Rosenthal G. *The state of the European community*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, P. 391–411.
- Merand F., Angers K. Military integration in Europe. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* Oxford: Oxford university press, 2014, P. 46–65. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0003>
- Moravcsik A. Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of common market studies*. 1993, Vol. 31, N 4, P. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell university press, 1998, 514 p.
- Pierson P. The path to European integration: A historical institutionalist perspective. *Comparative political studies*. 1996, Vol. 29, N 2, P. 123–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pierson P. The path to European integration: A historical- institutionalist analysis. In: Sandholtz W., Stone Sweet A. (eds). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, P. 27–58.
- Schelkle W. Fiscal integration by default. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014, P. 105–123. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0006>
- Schmitter P. C. Three neo-functional hypotheses about international integration. *International organization*. 1969, Vol. 23, N 1, P. 161–166.
- Stone Sweet A., Sandholtz W. European integration and supranational governance. *Journal of European public policy*. 1997, Vol. 4, N 3, P. 297–317.
- Svensson P. The Danish yes to Maastricht and Edinburgh. The EC referendum of May 1993. *Scandinavian political studies*. 1994, Vol. 17, N 1, P. 69–82.
- Stegmann McCallion M. Multi-level governance in Sweden? *Regional and federal studies*. 2007, Vol. 17, N 3, P. 335–351. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560701543725>

- Weber M. *Economy and society*. Berkeley: University of California press, 1968, 1469 p.
- Weiss M. Integrating the acquisition of leviathan's swords? The emerging regulation of defence procurement within the EU. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014, P. 27–45. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0002>
- Zürn M., Wälti S., Enderlein H. "Introduction" In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, P. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>

**А.К. МИХЕЕВ\***

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ИЗОМОРФИЗМ  
И ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛИСТСКИХ ДВИЖЕНИЙ  
В БЕЛЬГИИ ПОСЛЕ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Одним из направлений трансформации политических систем в европейских странах в конце XX – начале XXI в. стало существенное усиление регионалистских партий и проведение реформ, направленных на децентрализацию. Эмпирические данные показывают, что после таких реформ регионалистские партии демонстрируют разную динамику. Особый интерес представляют регионалистские движения в Бельгии, где в период с 1970 по 2011 г. была реализована серия реформ по федерализации страны, однако, несмотря на примерно одинаковые для всех регионов институциональные изменения, в развитии регионалистских движений наблюдаются принципиально разные траектории. В данной работе предпринимается попытка применить для объяснения этих различий концепцию институционального изоморфизма П.Дж. Димаджио и У. Пауэлла. Исследование хоть и носит поисковый характер, позволяет сделать вывод, что рассматриваемая концепция обладает эвристическим потенциалом. Фламандский регионализм, в котором проявляются черты нормативного изоморфизма, и после реформ демонстрирует устойчивую динамику, предлагает новые формы автономии или полной независимости от Бельгии. Валлонский регионализм, который сформировался преимущественно в логике принудительного изоморфизма как реакция на фламандскую угрозу, после проведения федеративных реформ переориентировался на социально-экономические проблемы, фактически отказавшись

---

\* **Михеев Андрей Константинович**, младший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН (Пермь, Россия), e-mail: andreymikheev17@gmail.com

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (проект «Почему заимствуют неэффективные институты? Управление политико-территориальной гетерогенностью и обеспечение территориальной целостности государства») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

© Михеев А.К., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.11

от дальнейшего расширения автономии. Регионалистское движение немецкоязычного сообщества Бельгии можно интерпретировать скорее как подражательный изоморфизм, оно сознательно копировало институциональные модели Фландрии и Валлонии, добиваясь аналогичных полномочий.

*Ключевые слова:* Бельгия; регионализм; изоморфизм; федерализм; автономия; Фландрия; Валлония; немецкоязычное сообщество.

*Для цитирования:* Михеев А.К. Институциональный изоморфизм и трансформация регионалистских движений в Бельгии после реформ децентрализации // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 253–275. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.11>

Конец XX в. во многих странах Европы стал временем подъема регионалистских движений и реформ, направленных на децентрализацию. Наиболее яркие примеры – Испания, Великобритания, Италия, Бельгия [Alonso, 2012; De Winter, Tursan, 1998; Hooghe, Marks, Schakel, 2010]. Как влияет децентрализация на судьбу регионалистских партий? Отвечая на этот вопрос, исследователи разделились на два лагеря. Сторонники «тезиса об аккомодации» считают, что децентрализация ослабляет регионалистские партии, лишая их основной темы [De Winter, Gomez-Reino, Lynch, 2006]. Б. Мегид уточняет этот аргумент: центральные власти могут использовать децентрализацию как инструмент кооптации регионального электората, снижая протестный потенциал движений [Meguid, 2024]. Кроме того, автономия вынуждает регионалистские партии конкурировать на общенациональном поле, где преобладают социально-экономические вопросы, что ведет к кризису идентичности [Levi, Hechter, 1985] и потере поддержки [De Winter, 2006]. Сторонники «тезиса о расширении возможностей», напротив, полагают, что децентрализация укрепляет регионалистские партии. Согласно модели Д. Бранкати [Brancati, 2006, p. 139], победы на региональных выборах помогают партиям войти в национальный парламент, что затем усиливает их позиции в регионе («эффект лестницы»). Как показывает И. Харберс [Harbers, 2010], передача полномочий регионализирует партийную систему, а контроль над местными институтами способствует укреплению региональной идентичности [Erk, Anderson, 2009].

Особый интерес в контексте этих дискуссий вызывает бельгийский кейс, где в XX в. сформировались сразу несколько регионалистских движений во Фландрии, Валлонии и в немецкоязычном сообществе [Осколков, 2019, с. 49–50]. В период с 1970 по 2011 г. Бельгия прошла через масштабные децентрализационные

реформы, в ходе которых центральное правительство передало регионам значительную часть полномочий. Однако, несмотря на примерно одинаковые для всех регионов институциональные изменения, мы наблюдаем принципиально разные траектории в развитии регионалистских движений. Во Фландрии произошло разделение на умеренных регионалистов и радикальных сепаратистов, в Валлонии регионалистское движение пошло на спад, и акцент сместился на социально-экономические вопросы, а немецкоязычное сообщество консолидировалось вокруг идеи автономии.

Объяснить столь разные траектории регионалистских движений в одной стране и в контексте единых реформ на основе обозначенных выше подходов проблематично, и в данной работе предпринимается попытка применить для анализа указанных трансформаций концепцию институционального изоморфизма П.Дж. Димаджо и У. Пауэлла. Исследование носит поисковый характер и ставит целью проверить эвристический потенциал данной концепции применительно к эволюции регионалистских движений.

### **Теоретическая рамка**

Концепция институционального изоморфизма П.Дж. Димаджо и У. Пауэлла была разработана в рамках теории организаций с целью объяснить, что делает организации такими похожими друг на друга. Ответ на этот вопрос, по мнению авторов концепции, кроется в том, что организации действуют в одном «поле»: «Когда формируется поле, состоящее из совокупности организаций, возникает своеобразный парадокс: пытаюсь изменить собственные организации, рациональные акторы делают их все более и более похожими» [Димаджо, Пауэлл, 2010, с. 35]. Вместе с тем механизмы институционального изоморфизма могут быть разными, и как представляется, в этом состоит ключевая идея данной концепции. Будучи яркими представителями социологического институционализма, П.Дж. Димаджо и У. Пауэлл акцентируют внимание не на внешних формах институтов (правила и нормы), а на то, как они осмысливаются: «Определение институтов как нормативных структур, порождающих оценки, уступило место их трактовке как когнитивных образований (категорий, типизаций, сценариев), которые образуют конституирующие смыслы, лежащие в основе действия» [Димаджо, 2004, с. 489]. Такой подход к институтам позволил П.Дж. Димаджо и У. Пауэллу показать, что

внешне схожие (изоморфные) организации могут иметь разную природу. Это объясняется тем, что их формальное подобие формируется под действием разных институциональных механизмов.

П.Дж. Димаджо и У. Пауэлл выделили три механизма изоморфизма. Нормативный изоморфизм основан на общности профессиональных стандартов, ценностей и идеологических ориентаций. Принудительный изоморфизм возникает при внешнем давлении (политическом, правовом или финансовом). Подражательный изоморфизм наблюдается, когда организации, не имея собственных эффективных моделей, копируют институциональные решения других участников поля. Важно отметить, что в реальной политической практике эти типы редко встречаются в чистом виде, образуя сложные комбинации с доминированием одного из них.

Применяя эти идеи к регионалистским движениям, нетрудно увидеть, что они демонстрируют явные черты институционального изоморфизма, проявляющиеся в их унифицированной структуре как политических партий. Эта гомогенизация обусловлена прежде всего тем, что они действуют в едином организационном поле национальной политической системы, где доминируют определенные модели партийного строительства [Димаджо, Пауэлл, 2010]. Более того, имея сходную регионалистскую повестку, они неизбежно выдвигают схожие требования – децентрализацию власти, расширение автономии и защиту культурной идентичности.

Вместе с тем изоморфизм регионалистских движений под углом зрения концепции Дж. Димаджо и У. Пауэлла может быть разным. При нормативном изоморфизме идея самоопределения становится ключевой ценностью. Она сохраняет значимость и тогда, когда требования регионалистского движения удовлетворяются. Можно предположить, что в таких случаях после реформ, направленных на децентрализацию, движения не прекращают деятельность, а переходят к борьбе за расширение и реинтерпретацию достигнутого статуса, что позволяет им сохранять мобилизационный потенциал.

Движения, формирующиеся под влиянием принудительного изоморфизма, должны развиваться по иной логике. Поскольку они представляют собой реакцию на внешнее давление, их борьба за регионалистские требования носит не столько ценностный характер, сколько вынужденный и ситуативный. Когда давление ослабевает, в том числе после получения уступок в виде децентрализации, такие движения сталкиваются с кризисом легитимности. Ведь если первоначальной объединяющей силой была не позитивная



идея, а сопротивление угрозе, то ее устранение лишает движение смысла существования.

Особый случай представляет подражательный изоморфизм, при котором движения ориентируются на успешные модели других регионов. Достигнув своих целей, они могут демонстрировать способность адаптироваться, продолжая заимствовать практики, которые представляются им эффективными и полезными.

Далее предпринимается попытка проанализировать динамику трех регионалистских движений Бельгии в рамках выдвинутых предположений. Анализ изоморфизма строится на том, как лидеры и идеологи движений осмысливают свою деятельность. Их заявления, как ключевая часть политического дискурса, позволяют выявить смыслы, которые они вкладывают в движение, а также определить тип изоморфизма. Кроме того, маркерами могут служить практики регионалистского движения, а также последовательность возникновения различных организационных форм. В работе также использованы оценки, представленные в исследовательской литературе.

### **Регионалистские движения Фландрии до реформ**

Фламандское движение зародилось среди интеллектуалов, боровшихся за признание нидерландского языка (тогда считавшегося диалектом) в северных провинциях. В XIX в., когда официальным языком был только французский, это создавало проблемы: фламандцы сталкивались с языковыми барьерами в государственных учреждениях. Писатель Филипп Бломмбарт (1809–1871), один из основателей движения, резко критиковал это неравенство: «На каком иностранном языке я слышу вашу речь? Какую иностранную одежду, каждый день разную, я вижу на ваших телах? Бельгийцы! Теперь вы позволяете иностранцам управлять собой? Ваши предки были менее раболепными – они сознавали свое собственное достоинство» [Hermans, 2015, p. 92].

Важно отметить, что фламандское движение развивалось в русле общеевропейских тенденций. В начале XIX в. борьба за родной язык стала ключевым инструментом национальной мобилизации во всей Европе. От Ирландии до Балкан интеллектуальные элиты использовали язык как оружие против ассимиляции и основу национального строительства. Это отражало процессы нормативного изоморфизма, когда движения воспроизводили сходные стратегии, считая их единственно верными. Б. Андерсон отмечает: «Языки

(по крайней мере, в Европе) являются... личной собственностью вполне конкретных групп... уполномочены занимать свое автономное место в братстве равных» [Андерсон, 2001, с. 105–106]. Э. Хобсбаум дополняет этот тезис: «Национализм действительно мог порою иметь подлинно народные языковые протонациональные корни» [Хобсбаум, 1998, с. 84]. Таким образом, возникшее в XIX в. фланмандское движение восприняло идеи, ценности и нормативные представления, уже широко распространенные в Европе (права этнических меньшинств, языковые права). Это может служить маркером нормативного изоморфизма, поскольку фламандское движение разделяло общеевропейские идеи и ценности.

Данный тезис подтверждается, например, цитатой из брошюры, написанной филологом Ф. Снеллаэртом и участником Бельгийской революции 1830 г. Х. Консьянсом: «Фламандский гражданин в суде слышит, как его обвиняют, защищают и приговаривают на языке, которого он не понимает, – то, что не могло бы произойти со столь значительной частью населения в любой другой стране мира, не вызвав немедленного раскола» [Hermans, 2015, р. 104]. Этот пример отсылает к общепринятым нормам, характерным для других стран того времени, и подчеркивает, что фламандские требования соответствовали общеевропейским тенденциям в защите языковых и меньшинственных прав.

Первое массовое фламандское национальное движение сформировалось в годы Первой мировой войны. Языковой вопрос приобрел особую остроту, поскольку солдаты-фламандцы, составлявшие большинство в бельгийской армии, зачастую не понимали приказов франкоязычного командного состава. Это недовольство привело к созданию *Frontbeweging* («Движение фронта», перевод с нидерландского) – организации военнослужащих, выступавших как за военные реформы, так и за культурно-политическую автономию Фландрии [Van Haute, Pilet, 2006, р. 298].

В 1917 г. фламандские интеллектуалы и активисты *Frontbeweging* объединили усилия, обратившись к королю Альберту I с петицией. Они требовали: (1) разделения армии на франко- и нидерландоязычные части; (2) введения преподавания на фламандском языке в образовательных учреждениях; (3) признания языковых прав фламандского населения. Как отмечал один из участников движения: «Мы, фламандцы и на деле, и на словах, сердцем и душой, хотели дать нашему народу то, что ему принадлежит по праву. Мы добивались, чтобы он мог получать образование на родном языке, говорить на родном языке и занять достойное место в Бель-

гии и цивилизованном мире. Ни насмешки, ни противодействие, ни клевета не остановят нас. Наша нация будет великой и свободной со своим собственным языком – за это мы готовы пожертвовать жизнью» [Hermans, 2015, p. 233]. Петиция осталась без ответа. Петиция 1917 г. выходила за рамки локального протеста, представляя собой сознательную апелляцию к общеевропейским политическим нормам. Фламандские лидеры стратегически использовали сложившиеся в «цивилизованном мире» стандарты, подчеркивая, что их требования о языковых правах и культурной автономии полностью соответствуют общепризнанным принципам национального самоопределения.

С 1940 по 1944 г. Бельгия находилась под оккупацией Третьего рейха, поэтому любые регионалистские движения были под запретом. В послевоенный период фламандское движение разделилось на два основных направления: умеренных федералистов, добивавшихся автономии в рамках бельгийского государства, и радикальных сепаратистов, выступавших за полную независимость Фландрии. Партия «Народный союз», основанная в 1954 г., выдвигала программу федеративного преобразования Бельгии на основе двух языковых сообществ, настаивая на включении Брюсселя (преимущественно франкоязычного) в состав Фландрии [Deschouwer, 2009, p. 563–565]. Так, лидеры заявляли: «Самоопределение фламандского народа и его развитие в самосознательное, сплоченное и динамичное сообщество требуют, среди прочего... уважения к демократическим правилам игры и ко всем философским убеждениям, не только в теории, но и в повседневной политической практике» [Hermans, 2015, p. 392].

Партия начала участвовать в выборах сразу после своего создания, но на первых выборах получила лишь 0,47% мест в национальном парламенте. Пик ее электорального успеха пришелся на период 1968–1981 гг., когда она в среднем занимала 9% парламентских мест. В 1977 г. «Народный союз» вошел в правительственную коалицию, сыграв важную роль в подготовке первых конституционных реформ по федерализации Бельгии.

Именно фламандское движение стало локомотивом конституционных реформ в Бельгии, пройдя сложную эволюцию: от интеллектуального кружка XIX в., занимавшегося вопросами языкового равноправия к современным партиям, добивавшимся автономии различными методами – от парламентской борьбы до уличных акций. По своим характеристикам фламандское движение ближе всего к нормативному изоморфизму. Этот механизм проявляется, когда политические движения перенимают практики и

ценности, считающиеся легитимными в международной среде. В случае фламандского движения мы наблюдаем сознательную попытку легитимировать свои требования (языковое равенство, автономия) прежде всего через апелляцию к универсальным демократическим нормам. Яркой иллюстрацией этого подхода служит позиция Франса ван Каувелаерта, одного из ключевых лидеров движения 1920–1930-х годов: «Равенство нидерландского и французского языков во Фландрии – не привилегия, а право, соответствующее современным демократическим принципам» [Wils, 2009, p. 203].

### **Региональные движения Валлонии до реформ**

Валлонское региональное движение сформировалось в конце XIX в. как ответ на усиление фламандского национального движения. Как отмечает историк К. Сажессер, первые организации по защите валлонских интересов возникли в Брюсселе и фламандских городах, где франкоязычная буржуазия начала ощущать угрозу своему привилегированному положению [Sagesser, 2004, p. 9]. Ярким проявлением этих настроений стало риторическое восклицание валлонской элиты: «Должны ли валлоны подвергаться тирании этого нелепого “родного языка”, который бесполезен? <...> Валлоны не должны этого допустить!» [Hermans, 2015, p. 170]. Эта тревожная реакция была обусловлена несколькими взаимосвязанными факторами: растущими требованиями фламандцев о языковом равноправии, демографическим и экономическим усилением Фландрии, а также опасениями утраты культурной гегемонии. В результате фламандское движение стало восприниматься валлонскими кругами как серьезная угроза единству бельгийского государства и сложившемуся балансу политических сил. В отличие от других регионов Европы, где регионализация опиралась на культурную, этническую или религиозную идентичность, в Валлонии подобные основания отсутствовали. Валлоны традиционно идентифицировали себя прежде всего как бельгийцев. Лишь под влиянием фламандского движения валлоны начали осознавать свою региональную специфику и формулировать собственные политические интересы [Шевцова, 2009, с. 66], что может служить маркером принудительного изоморфизма<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Характерно, что даже в начале XXI в. в Валлонии были политико-научные дискуссии с названием «Отважиться быть валлоном» [Шевцова, 2009, с. 65].

В конце XIX в. среди валлонской интеллектуальной элиты начался пересмотр политических позиций, обусловленный несколькими факторами. Во-первых, франкоязычные чиновники в Брюсселе сталкивались с растущими требованиями владения фламандским языком, что создавало препятствия для их карьерного роста. Во-вторых, усиливалось экономическое противоречие: хотя промышленно развитая Валлония оставалась более богатым регионом, государственные инвестиции все чаще направлялись в инфраструктуру Фландрии, что вызывало недовольство франкоязычной буржуазии.

Эти процессы, развивавшиеся параллельно с фламандским движением, способствовали консолидации валлонского регионализма. В 1890 г. был создан Валлонский конгресс – первая политическая структура, системно отстаивавшая интересы региона. Его формирование отражало стремление создать институциональный противовес растущему влиянию Фландрии. [Шевцова, 2009, с. 61]. В 1964 г. была основана партия «Демократический фронт франкофонов», выступавшая за федерализацию Бельгии и расширение двуязычного статуса Брюсселя за счет включения пригородных муниципалитетов с франкоязычным населением [Mabille, 2000]. В предвыборной программе 1968 г. партия четко сформулировала свою идеологическую платформу: «Наша партия представляет интересы всех франкоязычных жителей региона, поскольку все они сталкиваются с ограничениями и проявлениями нетерпимости. В текущих условиях принадлежность к франкоязычному сообществу должна стать объединяющим фактором»<sup>1</sup>. На пике своей популярности в 1970–1980-х годах партия стабильно получала около 5% мест в федеральном парламенте, представляя преимущественно интересы брюссельских франкофонов. Ее электоральный успех отражал растущую напряженность в языковом вопросе и способствовал дальнейшей федерализации бельгийского государства.

Таким образом, формирование франкоязычной политической идентичности в Валлонии можно интерпретировать как реакцию на успехи фламандского движения. Опасения культурно-политической маргинализации побудили валлонские элиты к сознательному конструированию новой коллективной идентичности – трансформации от общельгийской к четко выраженной

---

<sup>1</sup> F.D.F. 1968 – Режим доступа: [https://manifesto-project.wzb.eu/download/originals/21912\\_1968.pdf](https://manifesto-project.wzb.eu/download/originals/21912_1968.pdf) (дата посещения: 30.03.2025).

франкоязычной. Валлонские организации (и политико-культурные, и политические партии) формировались значительно позже фламандских, будучи реакцией на деятельность последних, что также может свидетельствовать о принудительном характере институционального изоморфизма в валлонском движении.

Иначе говоря, по своим характеристикам валлонское региональное движение наиболее явно отражает черты принудительного изоморфизма. Этот механизм возникает, когда организации вынужденно перенимают практики под давлением внешних обстоятельств или доминирующих акторов. Не случайно исследователи интерпретируют валлонский регионализм как «вынужденный» [Шевцова, 2009]. В случае валлонского движения мы наблюдаем реактивное заимствование институциональных форм и стратегий как ответ на успехи фламандского регионализма. Как подчеркивали лидеры движения, ключевым стимулом к его оформлению стало восприятие фламандских требований как угрозы традиционному устройству Бельгии. Переломный момент наступил в 1960-х годах, когда на фоне экономического подъема Фландрии стало очевидным относительное отставание Валлонии. Именно в этот период происходит институционализация движения через создание региональной партии.

### **Немецкоязычные территории до реформ**

Особого внимания заслуживает немецкоязычное сообщество Бельгии – одно из самых малых федеральных образований в мире с населением 79 тыс. человек и территорией 846,1 кв. км<sup>1</sup>. Восточные кантоны, находившиеся под прусским контролем с 1815 г., были переданы Бельгии по Версальскому договору 1919 г. Первоначальное управление регионом осуществлял генерал Герман Бальтазар, проводивший политику франкизации. В 1920 г. состоялся спорный референдум о государственной принадлежности – при открытом голосовании лишь 271 из 33 726 участников осмелились выступить против присоединения к Бельгии [Niessen, 2021, p. 1033–1035].

---

<sup>1</sup> Structuur van de bevolking // Statbel. – 04.06.2024. – Режим доступа: <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking> (дата посещения: 30.03.2025).

Во время Второй мировой войны, когда Бельгия была оккупирована Германией, многие бельгийские немцы сотрудничали с гитлеровцами, и после окончания войны немецкоязычное сообщество Бельгии столкнулось с массовыми судебными преследованиями (каждый четвертый житель был привлечен к ответственности при среднем показателе 4,15% по стране) [Niessen, 2021, p. 1033–1035]. Это привело к тому, что в первое послевоенное десятилетие для немецкоязычного сообщества была характерна атмосфера аполитичности. Однако постепенно она преодолевалась, и уже в 1957 г. была создана Ассоциация сохранения родного языка с собственным изданием – шаг, явно вдохновленный опытом фламандского движения. Однако настоящий импульс развитию автономистских требований придали языковые законы 1962–1963 гг., которые юридически закрепили принцип территориальности языковых зон. Хотя эти законы в первую очередь регулировали отношения между нидерландо- и франкоязычными регионами, они создали важный прецедент для защиты языковых прав всех меньшинств. Используя новую правовую рамку, немецкоязычные активисты существенно активизировали свою деятельность. В 1969 г. мэры немецкоязычных муниципалитетов приняли резолюцию о необходимости институциональной автономии и создания отдельного избирательного округа – требование, прямо коррелирующее с принципами, заложенными в языковом законодательстве. А в 1970 году был основан Немецко-восточнобельгийский союз высших школ, что стало логическим продолжением процесса институционализации языковых сообществ, начатого фламандцами [Swenden, Jans, 2006].

Немецкоязычное сообщество Бельгии может рассматриваться как пример подражательного изоморфизма, заимствуя организационные модели у более зрелых фламандских и валлонских движений. После Второй мировой войны, не имея собственного опыта политической мобилизации, сообщество воспроизвело успешные стратегии своих соседей. Это включает создание Ассоциации сохранения родного языка в 1957 г. по фламандскому образцу, где языковая политика была ключевым элементом их требований. Также была принята резолюция о избирательном округе в 1969 г. по аналогии с валлонскими инициативами, которые были направлены на обеспечение представительства валлонцев и противостояние с фламандцами, преобладавшими в Бельгии.

## Реформы

В ходе первой конституционной реформы 1970 г. в Бельгии были созданы три культурных сообщества – Фламандское, Французское и Немецкоязычное, каждое из которых получило свои ассамблеи, ответственные за вопросы языковой политики. Этот шаг стал прямым ответом на многолетние требования фламандского движения о культурной автономии. Одновременно были заложены институциональные основы для формирования трех регионов – Фландрии, Валлонии и Брюсселя, что отвечало интересам франкоязычного населения страны. Особое значение имело введение принципа лингвистического паритета в работе государственных органов. При этом Немецкоязычное сообщество, будучи самым малочисленным, получило ограниченные полномочия, оставаясь под контролем федерального правительства<sup>1</sup>.

Следующим важным этапом стал 1974 г., когда специальный законодательный акт окончательно определил границы регионов и учредил региональные советы. Однако настоящий прорыв в федеративном устройстве произошел в 1980 г., когда культурные сообщества получили расширенные полномочия в сферах здравоохранения и социального обеспечения, а также были официально созданы Фламандский и Валлонский регионы. Примечательно, что во Фландрии произошло объединение институтов региона и культурного сообщества, в то время как франкоязычные структуры сохранили раздельное существование<sup>2</sup>.

Реформы 1988–1989 гг. ознаменовались созданием полноценного Брюссельского столичного региона с собственным парламентом и правительством. На этом этапе культурные сообщества получили исключительные полномочия в области образования, а регионы – в вопросах транспорта и общественных работ<sup>3</sup>. Важ-

---

<sup>1</sup> Les première et deuxième réformes de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/premiere\\_et\\_deuxieme\\_reformes\\_de\\_l\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/premiere_et_deuxieme_reformes_de_l_etat) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> Les première et deuxième réformes de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/premiere\\_et\\_deuxieme\\_reformes\\_de\\_l\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/premiere_et_deuxieme_reformes_de_l_etat) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>3</sup> Les troisième et quatrième réformes de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/)



нейшим событием стала четвертая конституционная реформа 1993 г., которая окончательно закрепила федеративный характер бельгийского государства, внося соответствующую поправку в преамбулу Конституции<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие федерализма связано с Ламбермонтскими соглашениями 2001 г., которые значительно расширили автономию регионов, передав им полномочия в области местного самоуправления, сельского хозяйства, рыболовства, внешней торговли, а также предоставив более широкие фискальные права<sup>2</sup>. Завершающим этапом этого процесса стала шестая государственная реформа 2011 г., которая разрешила давний конфликт путем разделения избирательного округа Брюссель-Халле-Вильворде и установила принцип языкового паритета в работе судебных органов столичного региона. Эти изменения поставили точку в многолетних дебатах о языковых правах и завершили формирование современной модели бельгийского федерализма<sup>3</sup>.

Хотя институциональные изменения затронули все регионы Бельгии почти одинаково, развитие регионалистских движений в каждом из них пошло по уникальному пути. В следующих разделах мы попытаемся объяснить это различиями в механизмах институционального изоморфизма, свойственного разным движениям.

## **Региональные движения Фландрии после реформ**

Для фламандского регионалистского движения изначально были свойственны черты нормативного изоморфизма, и политиче-

---

histoire/la\_belgique\_a\_partir\_de\_1830/constitution\_de\_l\_etat\_federal/troisieme\_et\_quatrieme\_reformes\_de\_l\_etat (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>1</sup> Les troisième et quatrième réformes de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/troisieme\\_et\\_quatrieme\\_reformes\\_de\\_l\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/troisieme_et_quatrieme_reformes_de_l_etat) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> La cinquième réforme de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/cinquieme\\_reforme\\_de\\_l\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/cinquieme_reforme_de_l_etat) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>3</sup> La sixième réforme de l'État. Informations et services // La Belgique. – Режим доступа: [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/sixieme\\_reforme\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat) (дата посещения: 30.03.2025).

ская история Фландрии в конце XX – начале XXI в. показывает, что после реформ децентрализации нормативные ценности самоопределения, автономии сохранились и трансформировались. «Народный союз», сыгравший ключевую роль в федерализации Бельгии [Huysseune, 2016], после достижения этой цели в 1980-х годах столкнулся с кризисом идентичности. Уже в 1979 г. от партии откололась группа лидеров, которые сформировали партию «Фламандский блок». Он отстаивал идею полной независимости Фландрии от Бельгии. В конце 1980-х годов внутри «Народного союза» сформировались три противостоящих друг другу течения [Van Haute, Deschouwer, 2018]. Правое крыло, представленное в основном национал-консерваторами, продолжало настаивать на полной независимости Фландрии. Левое крыло, опиравшееся на профсоюзные круги, выступало за сохранение солидарности с франкоязычными рабочими Валлонии. Либеральное крыло, наиболее прагматично настроенное, делало ставку на работу в рамках федеральных институтов. Эти неразрешимые противоречия привели к окончательному распаду партии в 2001 г.

Наследником наиболее влиятельного правого крыла стал «Новый Фламандский Альянс» (*N-VA*), который изначально провозгласил целью создание Фламандской Республики в составе Европейского союза [Huysseune, 2016]. Однако, войдя в национальную правительственную коалицию в 2014 г., партия существенно смягчила свою позицию, перейдя к требованиям дальнейшей передачи полномочий регионам в рамках конфедеративной модели. Барт Де Вевер, лидер партии «Новый Фламандский Альянс» (*N-VA*), неоднократно заявлял, что его партия готова участвовать в федеральном правительстве Бельгии только при условии дальнейшего расширения автономии Фландрии. В 2025 г. на партийном съезде он подчеркнул: «Мы открыты к управлению страной, но только если это приведет к реальным институциональным изменениям. Дальнейшая федерализация Бельгии не должна быть табу»<sup>1</sup>. Эти слова отражают позицию *N-VA*: текущего уровня самоуправления Фландрии недостаточно, и партия будет добиваться больших полномочий для региона.

---

<sup>1</sup> Bart De Wever (*N-VA*): “De Belgische ziekte zal niet genezen door er van weg te kijken” // *De Standard*. – 11.01.2025. – Режим доступа: <https://www.standaard.be/politiek/bart-de-wever-n-va-de-belgische-ziekte-zal-niet-genezen-door-er-van-weg-te-kijken/40815902.html> (дата посещения: 30.03.2025).

Особое место в политическом ландшафте Фландрии занимает партия «Фламандский интерес», являющаяся идеологическим преемником радикального «Фламандского блока» [Van Haute, Deschouwer, 2018]. Отколовшись от «Народного союза» еще в 1979 г., эта сила сочетает требования независимости Фландрии с жесткой антииммиграционной риторикой. После судебного решения 2004 г., признавшего партию виновной в разжигании межнациональной розни, ей пришлось формально смягчить позиции, сохранив при этом базовые сепаратистские установки. В предвыборной программе 2019 г. партия заявила: «Фландрия последовательно готовится к реализации проекта независимости, развивая его правовое обоснование, интеллектуальную базу и международную поддержку»<sup>1</sup>. Динамика электоральной поддержки демонстрирует волнообразный характер: от 11,33% в 2007 г. до минимальных 2% в 2014 г. с последующим восстановлением до 12% в 2019 г.

Современные социологические исследования выявляют любопытный парадокс: при гипотетическом референдуме о разделе Бельгии 40% фламандцев готовы были бы поддержать независимость. Однако в Валлонии и Брюсселе такие настроения значительно слабее – лишь 14% и 17% соответственно<sup>2</sup>. Эта асимметрия отражает фундаментальное различие в политических культурах двух основных регионов страны, что продолжает определять сложную динамику бельгийского федерализма.

Эволюция фламандского движения от борьбы за языковые права к активному участию в национальной политике демонстрирует его роль как ключевого институционального новатора в Бельгии. Изначально сфокусированное на культурно-языковых вопросах, движение постепенно трансформировало свои требования в комплексную политическую программу, заложив основы современного бельгийского федерализма. Таким образом, фламандское движение не просто адаптировалось к существующей системе, а активно перестраивало ее, создавая новые правила политического взаимодействия. Его успех в институционализации региональных требований сделал его образцом для других движений, включая валлонское и

---

<sup>1</sup> EERST ONZE MENSEN. Verkiezingsprogramma 2019. Vlaams Belang. – Режим доступа: [https://manifesto-project.wzb.eu/download/originals/2020-1/21917\\_2019.pdf](https://manifesto-project.wzb.eu/download/originals/2020-1/21917_2019.pdf) (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> Nearly 40% of Flemish would vote for independence // The Brussels Times. – 17.12.2019. – Режим доступа: <https://www.brusselstimes.com/84230/nearly-40-of-flemish-would-vote-for-independence-referendum> (дата посещения: 30.03.2025).

немецкоязычное, подтверждая тезис о том, что именно практики Фландрии задали траекторию бельгийского федерализма.

### Региональные движения Валлонии после реформ

«Вынужденный» характер валлонского регионализма, который отражает черты принудительного изоморфизма, оказал влияние на его динамику после реализации федералистских реформ. Период с 1977 по 1980 г. стал кульминацией политического влияния «Демократического фронта франкофонов» (*FDF*), который активно участвовал в федеральных правительствах Бельгии. Однако после успешной реализации принципов федерализма партия столкнулась с постепенной утратой электоральной поддержки. В 1992 г. *FDF* вступил в стратегический альянс с «Либерально-реформистской партией» (*PRL*), а двумя годами позже, в 1994 г., этот союз трансформировался в «Реформистское движение» (*Mouvement Réformateur, MR*). Новое политическое образование объединило четыре ключевые силы франкоязычного политического спектра: «Партию либеральных реформ» (франкоязычная федеральная партия); «Партию свободы и прогресса» (представлявшую немецкоязычное сообщество); «Движение граждан за перемены» и бывший «Демократический фронт франкофонов»<sup>1</sup>.

Основной стратегической задачей *MR* стало создание мощной либеральной альтернативы традиционному доминированию социалистов во франкоязычном политическом пространстве Бельгии<sup>2</sup>. Несмотря на заметный рост популярности, что подтверждается электоральной статистикой, движение никогда не входило в состав федеральных правительственных коалиций. С 2019 г. она представлена в правительстве Валлонии.

Валлонский регионализм стал значимым только в начале 1960-х годов, реагируя на успех фламандского движения. Экономическое смещение власти вызвало осознание валлонами необходимости защиты своих интересов. Однако, в отличие от фламандского движения, валлонский регионализм менее исторически укоренен и остается менее активным в политическом ландшафте Бельгии. Этот тезис подтверждает заявление Пьер-Ива Жеоле,

---

<sup>1</sup> Un mouvement rassembleur et pluraliste // *MR*. – Режим доступа: <https://www.mr.be/mouvement/> (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> *Ibid.*

министра-президента Валлонского региона Бельгии: «Сегодня не время для институциональных экспериментов. Регионализация, коммюнитаризация, федерализация, разделение, перераспределение полномочий – весь этот словарь устарел. Давайте сначала определим, для чего нужны институты, и лишь потом будем обсуждать их структуру»<sup>1</sup>. Фактически после того как в результате федералистских реформ Валлония получила широкую автономию и «угроза доминирования» Фландрии исчезла, валлонские партии трансформировали свои цели, отказавшись от фокуса на регионалистские требования, и это соответствует предположениям о динамике развития движений, возникших в логике принудительного изоморфизма.

### Немецкоязычные территории после реформ

Первая государственная реформа 1970 г. стала поворотным моментом для немецкоязычного населения Бельгии. Хотя первоначально выдвигались предложения о создании «Немецкого культурного сообщества» по аналогии с французским и фламандским, окончательное решение предусматривало формирование «немецкоязычного культурного сообщества» с ограниченным статусом. Эта асимметрия проявилась в трех ключевых аспектах: (1) в федеральном правительстве сохранялся лингвистический паритет только между франко- и нидерландскоязычными министрами; (2) ассамблея немецкоязычного сообщества избиралась напрямую, в отличие от других сообществ, где она формировалась из депутатов национального парламента; (3) деятельность сообщества находилась под особым контролем федерального парламента.

В 1971 г. была основана Партия немецкоязычных бельгийцев (*PDB*), поставившая своей главной целью устранение этих неравенств. На первых прямых выборах в ассамблею в 1974 г. *PDB* получила 25% мест, а к 1977 г. увеличила свое представительство до трети<sup>2</sup>. В том же году все фракции ассамблеи – Христианско-

---

<sup>1</sup> Discours du Ministre-Président Pierre-Yves Jeholet lors de la fête de la Fédération Wallonie-Bruxelles // MR. – 27.09.2022. – Режим доступа: <https://www.mr.be/discours-du-ministre-president-pierre-yves-jeholet-lors-de-la-fete-de-la-federation-wallonie-bruxelles/> (дата посещения: 30.03.2025).

<sup>2</sup> Wahlresultate seit 1974 // Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. – Режим доступа: [https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4107/7287\\_read-41708/](https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4107/7287_read-41708/) (дата посещения: 30.03.2025).

социальная партия, Партия свободы и прогресса, Социалистическая партия и *PDB* – приняли совместную резолюцию с требованиями равных законодательных полномочий; создания собственной исполнительной власти; гарантированного представительства в Палате представителей. Однако эти инициативы остались без ответа со стороны федеральных властей.

Вторая государственная реформа 1980 г. значительно ухудшила положение немецкоязычного сообщества Бельгии, не только отказав ему в новых полномочиях, но и административно подчинив Валлонскому региону. Это решение спровоцировало волну протестов, наиболее символичным из которых стало массовое вывешивание черных флагов 28 сентября 1980 г.

Настоящий перелом наступил после третьей государственной реформы, когда в соответствии со статьей 139 Конституции начался поэтапный процесс передачи полномочий: в 1989 г. – образование, в 1994 – охрана памятников и ландшафтов, в 2000 – вопросы занятости, в 2004 – местное самоуправление, в 2014 – туризм, и наконец в 2019 г. – градостроительство, жилищная политика и часть энергетического сектора. Этот постепенный процесс отражает сложный путь становления автономии немецкоязычного сообщества в бельгийской федеральной системе.

Несмотря на все эти полномочия, немецкоязычное сообщество, как отмечается в «Декларации принципов» 2011 г., продолжает добиваться полного равноправия в федеративной системе, стремясь к симметричному статусу наравне с Фландрией и Валлонией [Niessen, 2021]. Это требование отражает подражательную логику: сообщество стремится не просто к расширению прав, а к институциональному равенству с другими регионами.

История немецкоязычного движения в Бельгии демонстрирует, как стратегия подражательного изоморфизма помогла небольшой общине добиться значительной автономии. Первоначально лишенной собственных политических традиций, сообщество сознательно перенимало успешные институциональные модели у более развитых фламандского и валлонского движений. После достижения основных целей автономии подражательный изоморфизм продолжил влиять на развитие сообщества. Современные инициативы, такие как «Декларация принципов» 2011 г., показывают эволюцию от простого копирования к адаптации институциональных моделей под специфические нужды небольшого сообщества.

## **Заключение**

Анализ истории регионалистских движений Бельгии, включая дискурс их лидеров, политические практики и последовательность формирования институциональных структур, позволяет выявить действие различных механизмов изоморфизма. Изоморфизм заключается в том, что на организационном уровне все движения демонстрируют значительное сходство: сначала формирование культурных организаций, затем создание политических партий, участие в выборах и т.д. Однако мотивация и смысловые основания движений существенно различаются. В данном исследовании мы попытались показать, как эти различия в типах изоморфизма (нормативном, принудительном и подражательном) повлияли на траектории развития движений после ключевых реформ децентрализации, которые являлись их основной целью.

Фламандское регионалистское движение, которое по своим характеристикам близко к нормативному изоморфизму, изначально строилось на идее языка как основы политического сообщества — концепции, популярной в Европе XIX в. На протяжении своей истории оно последовательно расширяло эту парадигму, дополняя языковые требования экономическими и политико-управленческими претензиями к национальному центру. Даже после реформ децентрализации фламандские акторы продолжают переосмысливать идею политического сообщества, предлагая новые формы автономии или полной независимости от Бельгии.

Валлонскому движению свойственны черты, которые сближают его с принудительным изоморфизмом. В отличие от фламандцев, чья идентичность строилась на культурно-языковой основе, валлонское движение развивалось как защитный механизм против угрозы политической и экономической маргинализации в рамках единого бельгийского государства. Это находит отражение и в дискурсе лидеров движения, которые подчеркивали, что создание движения было вынужденной мерой для защиты от растущего фламандского влияния в сфере языка, экономики и управления, и в исторической последовательности создания валлонских политических организаций. Как представляется, это во многом объясняет, почему после федеративных реформ и снижения риска фламандского доминирования движение переориентировалось на социально-экономические проблемы, фактически отказавшись от дальнейшего расширения автономии.

Регионалистское движение немецкоязычного сообщества Бельгии можно интерпретировать скорее как подражательный изоморфизм. До начала федеративных реформ немецкоязычное население фактически не имело возможностей для институционализированного представительства, что было следствием послевоенных правовых ограничений, но успешные автономистские реформы в других регионах Бельгии стимулировали массовое движение за равные права. Немецкоязычные акторы сознательно копировали институциональные модели Фландрии и Валлонии, добиваясь аналогичных полномочий.

Настоящее исследование имеет существенные методологические ограничения. Для более глубокого анализа механизмов институционального изоморфизма в регионалистских движениях требуется более комплексный и систематический анализ политического дискурса, чтобы выявить и проследить смысловые структуры и мотивационные основания различных акторов. Тем не менее проведенный анализ демонстрирует, что концепция институционального изоморфизма обладает эвристическим потенциалом для объяснения динамики рационалистских движений после достижения ими заявленных целей.

**A.K. Mikheev\***

**Institutional isomorphism and the transformation  
of regionalist movements in Belgium after decentralization reforms<sup>1</sup>**

*Abstract.* One of the directions of transformation of political systems in European countries in the late 20<sup>th</sup> – early 21<sup>st</sup> centuries was a significant strengthening of regionalist parties and reforms aimed at decentralisation. Empirical evidence shows that regionalist parties show different dynamics after such reforms. Of particular interest are the regionalist movements in Belgium, where a series of federalization reforms were implemented between 1970 and 2011, but despite the institutional changes being roughly the same across regions, there are fundamentally different trajectories in the development of regionalist movements. This paper attempts to apply P.J. Dimaggio and W. Powell's concept of institutional isomorphism to explain these

---

\* **Mikheev Andrey**, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Perm, Russia), e-mail: andreymikheev17@gmail.com

<sup>1</sup> The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 23-18-00530, <https://rscf.ru/project/23-18-00530/> (project «Why do inefficient institutions borrow? Management of political and territorial heterogeneity and ensuring territorial integrity State») at the Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.



differences. The study is exploratory in nature, but nevertheless the author concludes that this concept has heuristic potential. Flemish regionalism, which exhibits features of normative isomorphism, shows even after the reforms a steady dynamism, proposing new forms of autonomy or full independence from Belgium. Walloon regionalism, which was formed mainly in the logic of coercive isomorphism, as a reaction to the Flemish threat, after the federal reforms reoriented itself to socio-economic problems, in fact refusing to further expand autonomy. After achieving the basic goals of autonomy, Walloon regionalism, deprived of strong internal motivation, gradually lost its identity. The regionalist movement of the German-speaking community in Belgium can be interpreted more as an imitative isomorphism; it deliberately copied the institutional models of Flanders and Wallonia, seeking similar powers.

**Keywords:** Belgium; regionalism; isomorphism; federalism; autonomy; Flanders; Wallonia; German-speaking community.

**For citation:** Mikheev A.K. Institutional isomorphism and the transformation of regionalist movements in Belgium after decentralization reforms. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 253–275. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.11>

## References

- Alonso S. *Challenging the state: Devolution and the battle for partisan credibility – A comparison of Belgium, Italy, Spain and the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2012, 240 p.
- Anderson B. *Imagined communities. Reflections on the origins and spread of nationalism*. Moscow: Kanon-press-Ts Kuchkovo pole, 2001, 288 p. (In Russ.)
- Brancati D. Decentralization: fueling or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? *International organization*. 2006, N 60 (3), P. 651–685. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002081830606019X>
- DiMaggio P. Culture and economy. In: Radaev V.V. (ed.). *Western economic sociology*. Moscow: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN), 2004, P. 471–518. (In Russ.)
- DiMaggio P., Powell W. The “iron cage” revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Economic sociology*. 2010, N 11 (1), P. 35–56. (In Russ.)
- Deschouwer K. The rise and fall of the Belgian regionalist parties. *Regional and federal studies*. 2009, N 19 (4–5), P. 559–577. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560903310279>
- De Winter L. In memoriam the Volksunie 1954–2001: death by overdose of success? In: De Winter L., Gomez-Reino M., Lynch P. (eds). *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*. Barcelona: ICPS, 2006, P. 11–46.
- De Winter L., Gomez-Reino M., Lynch P. *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*. Barcelona: ICPS, 2006, 432 p.
- De Winter L., Türsan H. *Regionalist parties in Western Europe*. London: Routledge, 1998, 259 p.
- Erk J., Anderson L. The paradox of federalism: does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions? *Regional & federal studies*. 2009, N 19 (2), P. 191–202. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560902753388>

- Harbers I. Decentralization and the development of nationalized party systems in new democracies: evidence from Latin America. *Comparative political studies*. 2010, N 43 (5), P. 606–627. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>
- Hobbsbawm E. *Nations and nationalism*. Saint Petersburg: Aletheia, 1998, 305 p. (In Russ.)
- Hooghe L., Marks G., Schakel A. *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies*. London: Routledge, 2010, 240 p.
- Hermans T. (ed.). *The Flemish movement. A documentary history 1780-1990*. London: Bloomsbury Academic, 2015, 476 p.
- Huysseune M. The Flemish paradox: the hegemony of pro-independence parties in a region largely indifferent towards independence. *Ethnopolitics*. 2016, N 16 (4), P. 352–368. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1120959>
- Levi M., Hechter M. A rational choice approach to the rise and decline of ethnoregional parties. In: Tiryakian E. A., Rogowski R. (eds). *New nationalisms of the developed West*. Boston, London: Allen & Unwin, 1985, P. 128–146.
- Mabille X. *Histoire politique de la Belgique*. Brussels: CRISP, 2000, 396 p.
- Meguid B.M. Transferring power to maintain control: Decentralization as a national-level electoral strategy in Western Europe. *World Politics*. 2024, N 76, (1), P. 1–37. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2024.a916340>
- Niessen C. Federalization in the slipstream: how the German-speaking community of Belgium became one of the smallest federal entities in the world. *Nations and nationalism*. 2021, N 27 (4), P. 1026–1046. DOI: <https://doi.org/10.1111/nana.12768>
- Oskolkov P.V. Social dimension of the ethnoregional conflict in Belgium. In: Shishulina L.E., Oskolkov P.V. (eds). *The Netherlands and Belgium: history, language, identity*. Moscow: Klyuch-S, 2019, P. 44–53 (In Russ.)
- Sagesser C. *Les pouvoirs en Wallonie*. Bruxelles: CRISP. Centre de recherche et d'information socio-politique, 2004, 101 p. (In French)
- Shevtsova I.K. The phenomenon of forced regionalism (the case of Belgian Wallonia). *Bulletin of Perm University. Series: history and political science*. 2009, N 2 (6), P. 59–68. (In Russ.)
- Swenden W., Jans M. «Will it stay or will it go?» Federalism and the sustainability of Belgium. *West European politics*. 2006, N 29 (5), P. 877–894. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380600968745>
- Van Haute E., Deschouwer K. Federal reform and the quality of representation in Belgium. *West European politics*. 2018, N 41 (3), P. 683–702. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1399320>
- Van Haute E., Pilet J.-B. Regionalist parties in Belgium (VU, RW, FDF): Victims of their own success? *Regional and Federal studies*. 2006, N 16 (3), P. 297–313. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560600852474>
- Wils L. *Van de Belgische naar de Vlaamse natie. Een geschiedenis van de Vlaam*. Leuven-Den Haag: Acco, 2009, 203 p. (In Dutch)

## Литература на русском языке

- Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. – М.: Канон-пресс-Ц; Кучково поле, 2001. – 288 с.

- Димаджо П.* Культура и хозяйство // Западная экономическая социология / сост. и научн. ред. В.В. Радаев; пер. М.С. Добрякова. – М.: РОССПЭН, 2004. – С. 471–518.
- Димаджо П., Пауэлл У.* Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. – 2010. – № 11 (1). – С. 35– 56
- Осколков П.В.* Социальное измерение этнорегионального конфликта в Бельгии // Нидерланды и Бельгия: история, язык, идентичность / под ред. Л.Е. Шишулиной, П.В. Осколкова. – М.: Ключ-С, 2019. – С. 44–53
- Хобсбаум Э.* Нации и Национализм. – СПб.: Алетейя, 1998. – 305 с.
- Шевцова И.К.* Феномен вынужденного регионализма (случай бельгийской Валлонии) // Вестник Пермского Университета. Серия: История и Политология. – 2009. – №2 (6). – С. 59–68.

**К.Ш. ЮЗБЕКОВА\***

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО СТАТУСА  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

*Аннотация.* В статье на основе анализа существующих работ на тему статуса субъекта государства и смежных с ней исследований российского федерализма, а также представленного списка показателей статуса, которые включают в себя две основные группы характеристик: формальные нормы и ресурсы (экономические, политические, культурные), предпринимается попытка количественно измерить политический статус субъектов РФ и проанализировать его динамику за период с 1998 по 2021 гг. Несмотря на распространенный тезис о наличии особого положения исключительно у российских республик в 1990–2000-х гг. и о потере данного положения в процессе политики централизации 2000–2010-х гг., проведенный анализ демонстрирует сохранение большинством субъектов РФ своего политического статуса на прежнем уровне, а в некоторых случаях – его повышение, что, однако, оказывается возможным из-за трансформации самого концепта политического статуса в рассматриваемый период, в котором потеря формальных показателей вследствие централизационных процессов компенсируется ростом ресурсных показателей статуса – в первую очередь экономических и культурных.

*Ключевые слова:* статус; статусная конкуренция; российские регионы; российский федерализм; региональная асимметрия; политика централизации.

*Для цитирования:* Юзбекова К.Ш. Трансформация политического статуса субъектов Российской Федерации в условиях централизации // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 276–298. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.12>

---

\* Юзбекова Карина Шамильевна, аспирант, старший преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [kyuzbekova@hse.ru](mailto:kyuzbekova@hse.ru)

© Юзбекова К.Ш., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.12

## **Вступление**

Конкуренцию за статус можно назвать неотъемлемой частью практически любых взаимоотношений между акторами в различных областях исследований. Какое бы значение данное понятие ни имело в конкретном случае, будь то юридический, территориальный, социальный, экономический, символический или какой-либо другой статус, желание его приобретения и поддержания является базовым желанием любых субъектов, в том числе и субъектов государства, которые и являются основным предметом исследования данной работы.

В статье предлагается методика количественного измерения политического статуса субъектов РФ и проводится анализ и сравнение полученных результатов. Выборка включает в себя все субъекты РФ в период с 1998 по 2021 гг. В первом разделе представлен краткий обзор существующих исследований статуса субъектов государств (включая случай России), а также обозначены ограничения как имеющихся подходов к изучению статуса, так и подхода, предлагаемого в данной работе. Во втором разделе излагается предложенная методика измерения политического статуса субъектов РФ по определенным показателям с обоснованием каждого из них. Третий раздел посвящен анализу полученных результатов и рассуждению о возможностях их интерпретации и использования в дальнейших исследованиях по теме.

## **Статус субъекта государства**

Хотя в литературе вопрос о статусе субъекта государства иногда затрагивается, он, как правило, оказывается в тени более популярных концептов федерализма, региональной автономии, регионального политического режима и др. Таким образом, понятие статуса не является основным и редко получает определение. В тех же случаях, когда данный феномен является центральным предметом внимания, его определения разнятся. Тем не менее в некоторых исследованиях региональной автономии предпринимаются попытки проведения подобного комбинированного анализа, направленного на структурные элементы (предоставление автономии) и социально-психологические факторы, связанные со статусом (недовольство своим положением, желание поддерживать свою репутацию и престиж) [Anderson, 2004, p. 96]. Н. Самбанис и

Б. Миланович также пытаются найти ответ на вопрос, какие условия влияют на желание этнических региональных групп обрести автономию и суверенитет. Они предлагают следующий набор политических и экономических факторов: доля региона в общем доходе страны, наличие у региона природных ресурсов, степень экономического неравенства между регионами, наличие этнорелигиозных или культурных отличий региона от остальной части страны, степень регионального межличностного неравенства, субнациональный политический режим [Sambanis, Milanovic, 2014, p. 1833]. Исследователи выделяют также фактор исторических оснований и исторического опыта региональной независимости, который отличается от перечисленных – он отсылает нас к социально-психологическим теориям, объясняющим конкретное поведение субъектов и их желание обрести и поддерживать свой статус.

В исследованиях, посвященных концепту «статуса» применительно к субнациональным единицам государства, термин используется в трех значениях: (1) статус как утвержденное положение региона в качестве одного из типов административно-территориальной единицы; (2) статус как совокупность коллективно воспроизводимых представлений о положении субъекта в какой-либо группе (это значение превалирует в области международных отношений); и (3) статус как определенный набор формальных и неформальных институтов, наделяющих субъект рядом особенностей и исключительных характеристик [Юзбекова, 2024, с. 193–194]. Сочетание этих трех категорий позволяет вывести комплексное определение статуса субнациональной единицы государства: «совокупность формальных норм, определяющих место этой субнациональной единицы в системе отношений “центр – регионы”, экономических, политических и социальных ресурсов, которыми она обладает, и коллективно воспроизводимых представлений о ее положении, существующих как на уровне резидентов, так и на уровне других субнациональных единиц и центральных властей» [Юзбекова, 2024, с. 195].

Представленное определение включает в себя основные аспекты статуса, что делает его довольно ценным с теоретической точки зрения. Однако на практике, особенно если речь идет о попытке выделить конкретные показатели статуса по каждой из указанных категорий для его количественного измерения, оно нуждается в дополнительной корректировке и пояснении.

Значительное внутреннее противоречие в концепте статуса состоит во взаимоотношениях между его фактической и символической природой, т.е. – в привязке с упомянутым выше определе-

нием – между его нормативно-ресурсной (формальные нормы, определяющие положение субъекта, и совокупность ресурсов, которыми субъект обладает) и дискурсивной (коллективные представления) категориями. Даже если обратиться к более проработанной области исследований – статусу государства, – то можно отметить часто встречающиеся случаи, когда фактическая сила государства (его военная мощь, международное влияние) не соответствует представлениям о его статусе [Volgy et al., 2014, p. 58]. Причем представления о статусе могут быть как выше, так и ниже самого статуса. С этой точки зрения кажется важным разделение этих двух сущностей статуса при его практическом измерении.

В данной работе предлагается сфокусироваться именно на фактической сущности статуса субъектов, который включает в себя элементы формальной и ресурсной категорий. Несмотря на возможные упущения, которые предполагает данный подход, его выбор представляется наиболее логичным в рамках данного исследования. Символический или дискурсивный статус, определяемый как совокупность коллективных представлений о положении актора, может играть большую роль в позиционировании государства на международной арене или субъекта внутри государства. Однако если речь идет именно о субъектах государства, то существует вероятность, что вес данного аспекта статуса нивелируется общим для всех субъектов институциональным полем и их зависимостью от федерального центра. Безусловно, это не означает, что субъекты государства не могут транслировать тот статус, который захотят, однако, демонстрируя свои достижения и претендуя на определенный статус, субъект должен осознавать, что данный сигнал направлен на различные аудитории, как внутренние, так и внешние, и его распространение практически не поддается контролю [Pu, Schweller, 2014, p. 144]. Именно поэтому подобное поведение субъекта может говорить только о том, что он действительно соответствует транслируемым критериям высокого статуса, которые в большинстве случаев относятся как раз к обладанию субъектом определенными ресурсами, что возвращает нас к формальной и ресурсной категориям статуса.

Важно признать, что операционализация и количественное измерение элементов символической категории статуса в рамках кросс-регионального сравнительного анализа субъектов представляется практически невыполнимой задачей в силу наличия объективных и значимых различий между субъектами. Так, те элементы, которые транслируются главами республик в качестве важных и

показательных индикаторов статуса (например, важность сохранения и изучения национального языка), недоступны главам других типов субъектов по понятным причинам, связанным как раз с отсутствием необходимых формальных полномочий и ресурсов, имеющихся только у республик. Более того, включение подобных символических показателей статуса в расчет (например, та же вышеупомянутая важность сохранения языка) может привести к ситуации непреднамеренного удвоения одних и тех же показателей в разных категориях статуса (закрепление языка в формальной категории и важность сохранения языка – в символической), что может привести к необоснованному увеличению разрыва между статусом республик и статусом остальных субъектов РФ.

Упомянутые выше условия и ограничения измерения статуса указывают на необходимость концептуально разграничить то универсальное понятие статуса, которое выведено на основе имеющейся литературы, и то понятие статуса, которое можно операционализировать и объективизировать в рассматриваемом кейсе. Для этого далее в работе будет использоваться концепт «политического статуса субъектов РФ», который включает в себя определенные показатели формальной и ресурсной категорий статуса в российском контексте. Несмотря на то, что подобное словосочетание – политический статус – можно встретить в академической литературе, оно используется довольно редко и без какого-либо пояснения. Так, в случае российских исследований данное сочетание используется в нескольких работах в отношении кейса Чечни в период первой и второй чеченских войн [Lapidus, 1998; Bakke, 2015]. Можно предположить, что авторы, говоря о политическом статусе Чечни, имеют в виду ее статус в качестве автономного субъекта / субъекта в составе РФ, что больше соотносится с понятием административного или правового статуса, который тоже довольно часто используется в литературе. Чтобы избежать возможной путаницы из-за использования концепта «статуса» в его общей формулировке или совместно с наиболее распространенными прилагательными (административный, правовой, юридический и т.п.), которые обычно используются исключительно для определения положения субъекта в составе государства в качестве одной из административно-территориальных единиц, предлагается использовать термин «политический статус». Выбор указанного понятия в рамках данного исследования представляется целесообразным, так как, в конечном счете, каждый представленный далее элемент



статуса играет свою роль в обретении субъектом определенного места в системе федеративных отношений РФ.

### **Политический статус субъектов РФ: показатели и методы измерения**

На основе уже проведенного ранее исследования с определением статуса субъекта государства и представлением возможного набора показателей, по которым он может быть измерен [Юзбекова, 2024, с. 196], сформирована доработанная версия набора показателей политического статуса субъекта РФ с дальнейшим обоснованием выбора каждого из них (табл. 1).

Таблица 1

#### **Показатели политического статуса субъекта РФ**

| Элементы статуса |               | Способы и примеры измерения                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Формальные нормы |               | 1. Формальное определение статуса в Основном законе субъекта (Уставе, Конституции).<br>2. Официальное закрепление / использование на формальном уровне другого национального языка помимо русского.<br>3. Официальное название должности губернатора региона (президент / глава / губернатор / мэр / др.).<br>4. Статус столицы РФ. |
| Ресурсы          | Экономические | 5. Финансовая независимость (регион не получает федеральных дотаций).<br>6. Наличие особых экономических зон (ОЭЗ) или территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).                                                                                                                                           |
|                  | Политические  | 7. Объем законодательной и исполнительной власти губернатора.<br>8. Статус административного центра федерального округа (город внутри субъекта).<br>9. Подписание договоров о разграничении полномочий с федеральным центром.<br>10. Визиты президента РФ в конкретный субъект.                                                     |
|                  | Культурные    | 11. Наличие у субъекта каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие, уникальность и туристическую привлекательность.<br>12. Наличие городов со статусом города-героя, города воинской славы, города трудовой доблести.                                                              |

#### **Формальное измерение**

В связи с асимметричным положением различных типов субнациональных единиц РФ – как фактическим, так и нормативно

закрепленным – в первую категорию «формальные нормы» включается собственное определение статуса субъекта, утвержденное основным законом данного субъекта (1).

Для того чтобы количественно измерить данный формальный статус, а также посмотреть на динамику изменения правового статуса субъектов в течение рассматриваемого периода, необходимо определить критерии присуждения баллов. В данном случае критерием будет выступать наличие специфических формулировок статуса в текстах Конституций и Уставов субъектов, которые отличаются от формулировок статуса других субъектов в каждый рассматриваемый год. Сами формулировки можно разделить на три группы:

1) нейтральные – определения, которые полностью или практически полностью повторяют формулировки Конституции РФ относительно статуса субъектов РФ, включая «субъект РФ», «равноправный субъект РФ», наименования типов субъектов (республика, область, край и т.д.), «республика (государство)» и т.п. Таких определений большинство. Подобные формулировки оцениваются на 0;

2) выделяющиеся – определения, которые отличаются от установленных нейтральных формулировок и, таким образом, отражают более высокий статус. В первую очередь это касается республик, которые определяют себя исключительно как государства, например «демократическое правовое государство (в составе РФ)». Подобные формулировки оцениваются на 0,5;

3) крайне выделяющиеся – определения, которые отличаются указанием еще более высокого статуса, или характеристик статуса, таких как «суверенитет», например: «суверенное демократическое государство в составе РФ». Подобные формулировки оцениваются на 1.

В формальную категорию также включаются такие дихотомические показатели статуса, как официальное закрепление национального языка (наряду с русским языком) (2) и статус столицы государства (4). Хотя последний показатель выделяет исключительно один субъект РФ – Москву, – включение данного показателя представляется важным для определения политического «веса» Москвы по сравнению с другими субъектами.

Кроме указанных двух показателей также предлагается выделить официальное наименование должности главы региона (3). Согласно Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в исходной редакции), наименованием должности высшего должностного лица субъекта РФ является

наименование «глава» или «губернатор»<sup>1</sup>. Далее, в 2022 г. в закон были внесены поправки, которые также утвердили возможность наименования должности главы региона «мэр», если речь идет о городах федерального значения.

При этом фактических наименований высших должностных лиц субъектов РФ в рассматриваемый период больше – к уже упомянутым «главе», «губернатору» и «мэру» добавляется «президент» Республики. Несмотря на то, что последнее наименование в настоящее время уже не используется, в Республике Татарстан оно действовало до 2023 г.<sup>2</sup>, находясь в противоречии с федеральным законодательством с 2010 г.<sup>3</sup> Таким образом, благодаря данному показателю можно отследить определенную градацию высших должностных лиц субъектов – от статусного «Президента», до нейтрального «главы» или «губернатора». Расчет показателя строится на этом же критерии: субъекты, главы которых именуются «Президентами» в рассматриваемый год, имеют 1 балл, все остальные субъекты – 0.

Ожидаемо, что при сравнении субъектов по показателям первой – формальной – категории будут выделяться в первую очередь республики РФ. Однако это не должно рассматриваться в качестве основания для сомнений в необходимости данной категории или даже исключения ее из анализа. Вероятное превосходство статуса республик в результате анализа нормативных актов как раз подтверждает нормативную асимметричность федеративного устройства РФ. Кроме того, учитывая асимметричность субъектов РФ не только в зависимости от группы, к которой данные субъекты принадлежат (республики, края, области, автономные округа / области, города федерального значения), но и внутри этих групп, предполагаемое преимущество статуса республик может оказаться неочевидным.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (исх. ред.) // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/) (дата посещения: 11.02.2025).

<sup>2</sup> Глава Татарстана утвердил переименование должности президента республики // Статья ТАСС от 26.01.2023. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/16894867> (дата посещения 12.02.2025).

<sup>3</sup> Татарстан встретит новый год с президентом // Статья Коммерсантъ от 24.12.2015. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2884031> (дата посещения 12.02.2025).

### Ресурсное измерение

*Экономические ресурсы.* Несмотря на существование трех типов федеральных трансфертов, предназначенных для регионов РФ (*дотаций* – выравнивающих трансфертов для «нуждающихся» регионов; *субвенций*, которые используются для финансирования функций, делегированных федеральным правительством регионам, и софинансируются из региональных бюджетов; и *субсидий*, используемых для финансирования функций региональных властей) [Jarczyńska, 2010, p. 406; Sharafutdinova, Turovsky, 2017, p. 163], в фокусе исследователей часто находится только один из них – субсидии. Однако в данном исследовании будет проанализирована статистика по распределению первого типа трансфертов – дотаций (5). Именно дотации регионам, а точнее их отсутствие свидетельствует об объективной экономической независимости региона от центра, даже если при этом регион получает какие-либо субсидии. Кроме того, если обратиться к статистике распределения субсидий бюджетам субъектов РФ, то можно отметить, что все субъекты РФ в том или ином объеме получают указанные субсидии<sup>1</sup>, поэтому использование данного показателя в дихотомическом виде в предлагаемой формуле расчета статуса субъектов РФ нецелесообразно.

Данный показатель рассчитывается по дихотомической шкале, где 0 имеют субъекты, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в рассматриваемый год (независимо от объема дотаций), 1 – все остальные субъекты, не получающие дотаций.

При этом также кажется важным выделить и такой показатель экономического потенциала субъекта, как наличие у него особых экономических зон (ОЭЗ) или территорий опережающего социально-экономического развития / территорий опережающего развития (ТОСЭР / ТОР) (6). Первые ОЭЗ в РФ появились в 2006 г. в Санкт-Петербурге, Москве, Республике Татарстан, Липецкой, Московской и Томской областях после подписания годом ранее Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Согласно данному закону, ОЭЗ создаются «в целях развития обрабатывающих

---

<sup>1</sup> Информация по межбюджетным отношениям с регионами и муниципалитетами // Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/mb/> (дата посещения: 13.02.2025).

отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»<sup>1</sup>. Таким образом, создание ОЭЗ на территории субъектов должно иметь под собой достаточную основу, будь то наличие особых экономико-географических преимуществ для реализации каких-либо проектов, прогнозируемая положительная динамика роста объемов доходов, поступающих в федеральный бюджет от деятельности данной ОЭЗ и др.

ТОСЭР / ТОР появились только через десять лет после первых ОЭЗ – в 2016 г., хотя формально Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» вступил в силу еще в 2014 г. В данном документе территория опережающего (социально-экономического) развития определяется как «часть территории субъекта Российской Федерации..., на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»<sup>2</sup>. Полный список всех ОЭЗ и ТОСЭР / ТОР опубликован на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации<sup>3</sup>, что и является основным источником информации по данному показателю.

Показатель также рассчитывается по шкале 0/1, где: 0 получают субъекты, не имеющие на своей территории ни одной ОЭЗ или ТОСЭР в рассматриваемый год, 1 – субъекты, имеющие одну или более ОЭЗ или ТОСЭР в рассматриваемый год.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.06.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54599/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/) (дата посещения: 07.02.2025).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/) (дата посещения: 07.02.2025).

<sup>3</sup> Инструменты развития территорий (ОЭЗ, ТОР) // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: [https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/](https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/) (дата посещения: 07.02.2025).

*Политические ресурсы.* Несмотря на упомянутое отсутствие комплексных кросс-региональных исследований статуса субъектов РФ, подобные исследования существуют по смежным со статусом областям. Так, например, можно выделить работу Г. Голосова и М. Константиновой, в которой авторы предлагают индекс полномочий губернаторов всех субъектов РФ [Golosov, Konstantinova, 2016]. Данный индекс представляет собой результат анализа объема законодательной и законодательной власти губернаторов (7). Учитывая тот факт, что губернатор является главным представителем и ключевой фигурой субъекта, статус самого субъекта, таким образом, неразрывно связан со статусом его главы. Следовательно, и больший объем полномочий губернатора внутри своего региона можно рассматривать в качестве индикатора более высокого политического статуса данного региона в сравнении с другими.

За основу расчета данного показателя взята методика, использованная Г. Голосовым и М. Константиновой, – изначально предложенная М. Шугартом и Дж. Кэри [Shugart, Carey, 1992] и доработанная П. Кононенко под региональный контекст [Кононенко, 2003, с. 136–137], – которая предлагает шесть категорий законодательных и четыре категории законодательных полномочий, за каждую из которых можно максимально получить четыре балла. Таким образом, максимально по этому показателю можно получить 40 баллов, однако для уравнивания веса всех элементов статуса полученный балл переводится в 0 – 1 балльную шкалу. В качестве материалов для анализа используются тексты Конституций и Уставов субъектов РФ в период с 1998 по 2021 г. В случае внесения поправок в те разделы документов, которые регламентируют рассматриваемые полномочия губернаторов, баллы пересчитываются за указанный и последующие годы, соответственно.

Следующим показателем политического статуса субъекта, который также важно выделить и измерить, является закрепление за этим субъектом (или за городом внутри субъекта) статуса административного центра федерального округа РФ (8). Реформа 2000 г., утвердившая создание федеральных округов и института полномочных представителей (далее полпреды) в РФ, изначально была принята довольно неоднозначно. Несмотря на свою заявленную экономическую направленность, данную реформу часто связывают именно с желанием федерального центра контролировать политическую составляющую региональных процессов [Alexander, 2004, p. 240]. Фактически полпреды должны были стать «глазами и ушами» президента в российских регионах и вернуть контроль

над федеральными ведомствами, которые оказались присвоены губернаторами на местах [Nelson, Kuzes, 2003, p. 507]. В этом отношении решение о создании федеральных округов, безусловно, в определенной степени наделило избранные регионы и административные центры федеральных округов внутри них особым положением.

При этом сам выбор административных центров федеральных округов сложно назвать случайным. В абсолютном большинстве случаев (в шести из первоначально созданных семи округов) административным центром был выбран крупнейшей по населению город каждого округа. Единственным исключением из данной схемы стал Приволжский федеральный округ с центром в Нижнем Новгороде, а не в Казани, население которой хотя и незначительно, но превышает население Нижнего Новгорода.

В целом следует отметить, что ни одна из семи окружных столиц не находится в республике. Это наблюдение и дальнейшие изменения в количестве округов и их административных центрах дают основания полагать, что кажущиеся довольно формальными правила назначения столиц федеральных округов и институт полпредства в целом на самом деле имеют довольно большое значение в определении статуса субъектов. Так, первым существенным изменением структуры федеральных округов стало выделение Северо-Кавказского федерального округа (далее СКФО) из состава Южного федерального округа (далее ЮФО) в 2010 г. и определение его административного центра в г. Пятигорск. Данное решение является наиболее отклоняющимся от имеющейся схемы, так как Пятигорск не только не самый крупный по населению город округа (меньше Махачкалы в 4,5 раза), но и не является даже административным центром субъекта, в котором расположен (Ставропольский край). И если обозначенный выше факт ненаделения республиканских городов статусом столиц федеральных округов во всех остальных случаях еще можно объяснить тем, что республики в данных округах составляют меньшинство, то в случае с СКФО, который состоит из шести республик и одного края, подобное решение вызывает вопросы и подтверждает идею о желании федерального центра уменьшить влияние и авторитет республик.

Еще одним важным изменением было образование Крымского федерального округа с административным центром в г. Симферополе в 2014 г., а затем его присоединение к ЮФО в 2016 г. Анализируя данный процесс, можно опять же отметить несоответствие имеющемуся на тот момент сценарию определения административного центра округа – выбор Симферополя, а не

Севастополя, который так же, как Москва и Санкт-Петербург, имел статус города федерального значения, но в отличие от них не стал центром своего округа.

Расчет данного показателя осуществляется также по дихотомической шкале 0 / 1, где 1 получают субъекты, включающие в себя административные центры федеральных округов или сами являющиеся данными центрами, и 0 – все остальные субъекты.

В качестве следующего показателя ресурсной категории статуса субъекта РФ рассматривается заключение двусторонних договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами (9). Е. Паскаль в своем исследовании, посвященном российскому федерализму, отмечает очевидную взаимосвязь между статусом субъекта и его возможностью инициировать процесс заключения подобного договора [Pascal, 2003, p. 67]. На то, что заключение двусторонних договоров можно рассматривать в качестве индикатора регионального веса, указывает и Е. Яроцинська [Jarocińska, 2010, p. 411]. Несмотря на то, что впоследствии двусторонние договоры между федеральным центром и субъектами РФ заключались и регионами уже практически повсеместно, включить подобный показатель в анализ представляется необходимым.

Данный показатель рассчитывается по следующей схеме: 0 получают субъекты, не имеющие действующих договоров с федеральным центром в рассматриваемый год, 1 – субъекты с действующими договорами.

Последним элементом, который также можно отнести к социально-политическому ресурсному измерению статуса субъекта, являются визиты Президента РФ в данный субъект (10). В академической литературе исследования визитов главы государства обычно ограничены сферой международных отношений, т.е. в фокусе оказываются дипломатические визиты президентов в другие страны, причем обычно речь идет именно о президентах «великих держав» и их визитах в страны с более низким статусом. Так, например, подобные визиты рассматриваются как признание статуса государства внешними политическими акторами [Forsberg, Heller, Wolf, 2014, p. 263], а визит главы более крупного государства сигнализирует о повышении статуса принимающего государства в иерархии государственного авторитета [Goldstein, 2008, p. 170].

Исследований, посвященных внутригосударственным визитам президента в регионы, немного. Большинство из них посвящены анализу внутренних визитов президентов США, которые они



осуществляют по целому ряду возможных причин: для реализации собственных интересов по переизбранию, сбора средств, поддержки однопартийцев, продвижения своей политической программы, участия в торжественных мероприятиях, реагирования на стихийные бедствия или другие кризисные ситуации и др. [Doherty, 2009, p. 343]. При этом многие авторы отмечают, что президенты США чаще всего посещают крупные города в наиболее густонаселенных штатах, а также уделяют внимание и своим родным городам, даже если они не являются крупными [Cohen, Powell, 2005, p. 20; Doherty, 2009, p. 339–340].

Что касается российского контекста, то исследование Я. Ашихминой и О. Подвинцева наиболее близко по своему содержанию соотносится с идеей данной работы и указывает на взаимосвязь визитов Президента РФ в регионы со статусом этих регионов. Так, авторы представляют свою концепцию «позиционирования» регионов, под которым подразумевается «создание у определенной целевой группы... представления о регионе, как о занимающем особое, отличное от других или такое же, как у ряда других, положение в политическом пространстве России, выгодное на данный момент или в перспективе для региона, через выделение своих выигрышных характеристик на фоне других субъектов федерации» [Ашихмина, Подвинцев, 2014, с. 167].

Данный показатель является еще одним из группы элементов, которые рассчитываются в количественном измерении по шкале от 0 до 1. Так, 1 получают те субъекты, которые имеют наибольшее количество визитов Президента РФ в рассматриваемый год. Все остальные субъекты получают балл ниже 1 в зависимости от доли визитов Президента в данные субъекты к имеющемуся максимуму в указанный год. При этом четыре субъекта – г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край и Московская область – выделяются в качестве исключений – за каждый рассматриваемый год им автоматически присваивается 1 балл в таблице в силу сложности или невозможности подсчета реального количества визитов в данные субъекты.

Данные о количестве визитов публикуются на официальном сайте Президента РФ в разделе «События» → «Поездки»<sup>1</sup>, где можно выбрать каждый субъект РФ и увидеть все новости, связанные с визитами в данный субъект начиная с 2000 г.

---

<sup>1</sup> Информация о поездках Президента РФ // Сайт Президента РФ. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/trips> (дата посещения: 03.02.2025).

*Культурные ресурсы.* Основным элементом данной категории является наличие у субъекта каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие и уникальность и определяющих в том числе его туристический потенциал (11). В качестве данных для анализа этого показателя выбран проект «Живое наследие», в рамках которого был также составлен список уникальных для каждого региона и выделяющих его из числа остальных локальных характеристик<sup>1</sup>, которые также можно рассматривать как показатели символического статуса субъектов РФ. Экспертное жюри проекта, в состав которого в числе прочих вошли гражданские активисты и специалисты в области социологии, экологии, политологии, журналистики, урбанистики, туризма, и др., определили «матрицу локальных брендов» и ее основные составляющие, включая исторические поселения в регионе, культурные сооружения и комплексы, природные объекты, традиции и промыслы, будущие или прошедшие мегасобытия, персоны, гастрономические бренды и др.

За основу анализа и расчета выбранного показателя взят итоговый список топ-1000 локальных культурных брендов России, сформированный на основе критериев, выделенных выше. В список включены наиболее известные природные и культурные достопримечательности каждого субъекта по указанным категориям. Количество брендов различается в зависимости от субъекта (от 1 до 66). Данный показатель также является одним из тех, которые рассчитываются в количественном измерении по шкале от 0 до 1. В данном случае 1 получают те субъекты, которые имеют наибольшее количество подобных брендов в рассматриваемый год. Все остальные субъекты получают балл ниже 1 в зависимости от доли брендов в данных субъектах к имеющемуся максимуму в рассматриваемый год.

В итоговом расчете максимальное число брендов (если не считать исключений – см. далее) имеет Ярославская область – 31 бренд на протяжении всего рассматриваемого периода. Таким образом, показатели по всем остальным субъектам рассчитываются по формуле: количество брендов / 31. При этом три субъекта – г. Москва, г. Санкт-Петербург и Московская область – снова выделяются в качестве исключений и не входят в основной расчет. За каждый рассматриваемый год им автоматически присваивается

---

<sup>1</sup> Живое наследие. Национальная карта локальных культурных брендов России // Режим доступа: <https://livingheritage.ru/> (дата посещения: 04.02.2025).

1 балл в таблице в силу количества брендов, значительно превышающего средние показатели по другим субъектам (у Москвы – 66, у Санкт-Петербурга – 63, у Московской области – 41).

Еще одной характеристикой культурной ресурсной составляющей статуса можно назвать наличие городов со званием города-героя / города воинской славы / города трудовой доблести (12). Почетное звание «Города-героя» было утверждено в СССР еще в 1965 г., а последними городами, которые получили это звание, были Мурманск и Смоленск в 1985 г. Всего на момент 2021 г. на территории России находятся восемь городов-героев.

Звание городов воинской славы было установлено в 2006 г. и с тех пор было присвоено 45 городам (на момент 2021 г.), на территории которых или в непосредственной близости от которых, согласно Федеральному закону от 09.05.2006 № 68-ФЗ, в ходе ожесточенных сражений защитники Отечества проявили мужество, стойкость и массовый героизм<sup>1</sup>.

Наконец, звание городов трудовой доблести было введено только в 2020 г. и на момент 2021 г. было присвоено 44 городам, которые внесли значительный вклад в обеспечение военных действий для достижения победы в Великой Отечественной войне и отметились трудовыми подвигами в тылу<sup>2</sup>.

Данный показатель также рассчитывается по шкале 0/1, где 0 получают субъекты, не имеющие на своей территории ни одного города с любым из указанных званий в рассматриваемый год, 1 – субъекты, имеющие один или более городов с любым из указанных званий в рассматриваемый год.

Таким образом, на основе указанных выше методик измерения политического статуса субъектов РФ были проведены расчеты<sup>3</sup>, результаты которых будут проанализированы далее.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 09.05.2006 № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы»» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_60090/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60090/) (дата посещения: 10.02.2025).

<sup>2</sup> Что известно о почетных званиях городов в России // Статья ТАСС от 15.01.2025. – Режим доступа: <https://tass.ru/info/18661441> (дата посещения: 04.02.2025).

<sup>3</sup> Примечание: расчеты итоговых показателей политического статуса субъектов в 1998–1999 гг. были проведены на основе данных по десяти показателям из 12, а затем нормированы (исключения – показатели 5 и 10, по которым нет данных за 1998–1999 гг. в соответствующих источниках).

## Результаты и анализ

Результаты измерения показывают, что общий объем политического статуса всех субъектов РФ вырос в рассматриваемый период с суммы 215 в 1998 до суммы 288 в 2021 г. (наивысший показатель). Наименьшая общая сумма демонстрируется в 2002–2006 гг. с минимумом в 187 в 2005 г. При этом средняя сумма в 1998–2001 гг. и 2007–2017 гг. является примерно равной, а основной рост наблюдается именно в 2018–2021 гг. Понижение статуса в начале 2000-х годов соотносится с началом политики централизации, начатой Президентом РФ В.В. Путиным, но, чтобы объяснить последующий рост, необходимо обратиться к результатам по конкретным показателям статуса.

Так, очевидная отрицательная динамика наблюдается в показателях 1 и 3 формальной категории. В период с 2000 по 2005 г. официальное определение статуса 11 из 21 (на тот момент) республик РФ было скорректировано в пользу более нейтральной формулировки. Так, например, Республики Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Татарстан и Тыва, определявшие себя в качестве «суверенного демократического правового государства (в составе РФ)», убрали указание на «суверенность», оставив определение «демократического правового государства (в составе РФ)», а Республики Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия и Чувашия, которые изначально имели данную формулировку, в указанный период сменили ее на нейтральные определения «республика (государство) в составе РФ» или «равноправный субъект РФ».

Отрицательная динамика по показателю 3 еще более очевидна – 15 из 21 республик скорректировали наименование высшего должностного лица республики в период с 2003 по 2015 г., что оставило Республику Татарстан единственной республикой, имеющей должность Президента Республики до конца рассматриваемого периода (наименование должности было скорректировано в 2023 г.). Интересным аспектом данной динамики является ее продолжительный по времени характер. В отличие от первого показателя (определение статуса субъекта Основном законе), изменения в котором проводились в короткий промежуток 2000–2005 гг., корректировка наименования главы субъекта проводилась в различных регионах с 2003 г. и завершилась только в 2023 г., что говорит о важности данного элемента статуса для субъектов и их возможном нежелании отказываться от него. При этом следует отметить и тот факт, что некоторые республики (например

Калмыкия, Северная Осетия и Тыва) скорректировали наименования своих высших должностных лиц с «президента» на «главу» еще до принятия официальных поправок в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что наименование должности главы субъекта не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации<sup>1</sup>, что может говорить о возможном саморегулировании в условиях уже начавшейся централизации.

Однако, возвращаясь к указанному выше выводу о росте политического статуса субъектов РФ в рассматриваемый период, можно отметить, что данный рост обеспечен в первую очередь за счет положительной динамики по показателям второй – ресурсной категории. Действительно, положительный тренд наблюдается по показателям 6, 7, 8, 12. Так, первые особые экономические зоны были образованы в 2005–2006 гг. в шести субъектах РФ, но к 2021 г. количество субъектов, имеющих хотя бы одну ОЭЗ или ТОР (территорию опережающего развития), выросло до 61. Похожая динамика наблюдается и по показателю 12. К изначальным семи городам со статусом города-героя в 2007 г. добавились восемь городов со статусом города воинской славы, что увеличило число субъектов с городами, имеющими подобный статус, до 14. К 2012 г. число субъектов выросло еще в два раза – до 28, а с введением в 2020 г. еще одного почетного звания – «Город трудовой доблести» – количество субъектов, имеющих хотя бы один город с одним из указанных званий, выросло до 61 (как и в случае с ОЭЗ и ТОР) в 2021 г.

Положительная динамика по показателю 7 – объем исполнительной и законодательной власти губернаторов (политические ресурсы) – кажется ожидаемой, так как она уже отмечалась в исследовании Г. Голосова и М. Константиновой в 2016 г. [Golosov, Konstantinova, 2016]. Наиболее заметный рост в объеме власти губернаторов наблюдается в 2000–2001 гг., когда большинство субъектов закрепило за губернаторами эксклюзивное право законода-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Справочная система Консультант-Плюс. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата посещения: 06.02.2025).

тельной инициативы, устанавливающее, что законопроекты, касающиеся налоговой политики или предусматривающие расходы за счет регионального бюджета, рассматриваются законодательным органом субъекта по представлению губернатора, а также ограничило полномочия законодательных органов в подготовке и модификации регионального бюджета. Однако в этот же период увеличение объема власти по указанным выше показателям нейтрализуется уменьшением по другим показателям, а именно – лишением губернаторов права вынесения тех или иных вопросов на референдум и в целом права инициирования и назначения региональных референдумов (из всех 40 субъектов, губернаторы которых имели данное право в начале 2000-х годов, на момент 2021 г. оно сохранилось у главы только одного субъекта – Республики Тыва), а также в отдельных случаях лишением права непреодолимого вето – которое заменилось правом вето, преодолеваемым 2/3 голосов.

Тем не менее дальнейший рост, который отмечается в 2003–2006 гг., когда большая часть субъектов закрепила за губернаторами право отставки регионального правительства и / или роспуска регионального парламента, является довольно устойчивым, и данные по рассматриваемому показателю остаются практически неизменными с указанного периода по 2021 г.

Если же говорить об очевидной негативной динамике, то она наблюдается только у одного показателя ресурсной категории – подписания договоров о разграничении полномочий с федеральным центром (политические ресурсы). Подобные договоры были заключены в общей сложности с 46 субъектами РФ (на момент 1998 г.), однако в 2002 г. большинство договоров было аннулировано, и действующими остались только договоры с 11 субъектами, которые в течение последующих трех лет также были отменены. В период с 2005 по 2016 г. единственный действующий договор сохранялся у Республики Татарстан. В целом данная динамика соотносится с отрицательной динамикой по показателям формальной категории, с которой рассматриваемый показатель довольно тесно соотносится.

Хотя динамика по остальным показателям ресурсной категории (5 – финансовая независимость, 10 – визиты Президента РФ в конкретный субъект, 11 – наличие каких-то эксклюзивных культурных и / или природных характеристик, отражающих его своеобразие и туристическую привлекательность) также может быть отмечена в определенной степени, она явно не демонстрирует какой-то конкретный тренд (5, 10) или остается примерно стабильной (11).

Если же обратиться к сравнительному анализу результатов по субъектам РФ, то можно отметить в первую очередь довольно предсказуемый топ-3 субъектов: г. Москва – со средним показателем статуса 7,65; Республика Татарстан – с показателем 6,94; и г. Санкт-Петербург – с показателем 6,34. В первую десятку также входят Республики Крым (5,07), Башкортостан (4,55), Кабардино-Балкария (4,48), Ингушетия (4,21), Бурятия (4,17), Дагестан (4,09) и Московская область (4,45), что в целом соотносится с устойчивым утверждением о более высоком статусе республик по сравнению с другими типами субъектов РФ. Однако не все республики демонстрируют высокие средние показатели – так, Республики Хакасия, Алтай и Карелия находятся во второй половине итогового списка с показателями ниже большинства краев и областей. Наименьшие показатели (из существующих на данный момент субъектов) демонстрируют Курганская область (1,02), Чукотский автономный округ (1,00) и Еврейская автономная область (0,92).

При этом важным кажется рассмотреть и итоговую динамику показателей статуса по субъектам. Так, наиболее высокую положительную динамику демонстрируют Московская (от 1,98 в 1998 до 5,77 в 2021 г.), Калужская (от 1,20 в 1998 до 4,45 в 2021 г.), Псковская (от 1,19 в 1998 до 4,19 в 2021 г.) и Кемеровская (от 0,99 в 1998 до 4,03 в 2021 г.) области. В то время как наиболее высокая отрицательная динамика наблюдается у Республик Якутия (от 5,97 в 1998 до 3,68 в 2021 г., при этом показатели в 2015–2020 гг. равнялись 2,68), Бурятия (от 5,93 в 1998 до 3,62 в 2021 г.) и Марий Эл (от 5,18 в 1998 до 1,76 в 2021 г.). В целом топ-10 по отрицательной динамике из ныне существующих субъектов РФ составляют только республики. Хотя данный факт может объясняться тем, что республики являются теми субъектами, которые потеряли больше других субъектов по показателям формальной категории, это также свидетельствует о нежелании федерального центра компенсировать данную потерю формального статуса за счет наделения республик большими экономическими, политическими или культурными ресурсами.

### **Заключение**

Несмотря на сложность и многогранность ключевого понятия данного исследования, в работе представлена попытка определения показателей политического статуса субъекта государства и их количественного расчета. Признавая возможное наличие иных

показателей политического статуса, требующих дальнейшего исследования, – в первую очередь показателей символической категории, не включенных в анализ по объективной причине сложности их отбора и операционализации, – можно тем не менее сделать вывод о валидности и обоснованности использования выбранного набора показателей в рамках исследования случая России. Полученные результаты в целом соотносятся с устоявшейся в исследованиях российского федерализма идеей о превалировании статуса республик по сравнению с другими типами субъектов, а также наглядно демонстрируют «колебания» политического статуса в критические временные отрезки, сопровождающиеся различными централизационными процессами или федеральными реформами.

Наиболее важным выводом проведенного анализа является факт сохранения, а в некоторых случаях и повышения, субъектами своего политического статуса даже в условиях централизации. При этом подобное поддержание или повышение статуса оказываются возможными из-за трансформации самого концепта политического статуса в 2000–2010-х годах, в котором потеря формальных показателей вследствие централизационных процессов компенсируется ростом ресурсных показателей статуса.

**K.Sh. Yuzbekova\***

**Transformation of the political status of the subnational units  
of the Russian Federation in the context of centralization**

*Abstract.* In the article, based on the analysis of the existing works on the status of the constituent units of the state and related studies of Russian federalism, as well as the presented list of status indicators, which include two main groups of characteristics: formal norms and resources (economic, political, cultural), an attempt is made to quantitatively measure the political status of the subjects of the Russian Federation and analyze its dynamics for the period from 1998 to 2021. Despite the widespread thesis that Russian republics had a special position exclusively in the 1990s–2000s and that this position was lost in the process of centralization policy in the 2000s–2010s, the analysis shows that the majority of the Russian subjects retained their political status at the same level, and in some cases increased it, which, however, was possible due to the transformation of the very concept of political status in the period under consideration, in which the loss of formal indicators due to centralization processes is compensated by the growth of resource indicators of status – mainly economic and cultural.

---

\* **Yuzbekova Karina**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: [kyuzbekova@hse.ru](mailto:kyuzbekova@hse.ru)



**Keywords:** status; status competition; Russian regions; asymmetric federalism; centralization policy.

**For citation:** Yuzbekova K. Sh. Transformation of the political status of the sub-national units of the Russian Federation in the context of centralization. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 276–298. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.12>

## References

- Alexander J. Federal reforms in Russia: Putin's challenge to the republics. *Demokrati-zatsiya*. 2004, N 12 (2), P. 233–263.
- Anderson L.M. Exploring the paradox of autonomy: federalism and secession in North America. *Regional & Federal studies*. 2004, N 14 (1), P. 89–112.
- Ashikhmina Y.G., Podvintsev O.B. Political markers in the positioning of the regions of the Russian Federation. *Vestnik of Perm University. Series: Political Science*. 2014, N 4 (28), P. 167–176. (In Russ.)
- Bakke K.M. *Decentralization and intrastate struggles: Chechnya, Punjab, and Québec*. Cambridge: Cambridge university press, 2015, 322 p.
- Cohen J.E., Powell R.J. Building public support from the grassroots up: The impact of presidential travel on state - level approval. *Presidential studies quarterly*. 2005, N 35 (1), P. 11–27.
- Doherty B.J. POTUS on the road: international and domestic presidential travel, 1977–2005. *Presidential studies quarterly*. 2009, N 39 (2), P. 322–346.
- Forsberg T., Heller R., Wolf R. Status and emotions in Russian foreign policy. *Communist and post-communist studies*. 2014, N 47 (3–4), P. 261–268.
- Goldstein E. The politics of the state visit. *The hague journal of diplomacy*. 2008, N 3 (2), P. 153–178.
- Goloso V.G., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities. *Problems of post-communism*. 2016, N 63 (4), P. 241–252.
- Jarocińska E. Intergovernmental grants in Russia. *Economics of transition*. 2010, N 18 (2), P. 405–427.
- Kononenko P.B. Political factors of constitutional construction in the republics of the Russian Federation. *Polis. Political studies*. 2003, N 6, P. 135–143. (In Russ.)
- Lapidus G.W. Contested sovereignty: the tragedy of Chechnya. *International security*. 1998, N 23 (1), P. 5–49.
- Nelson L.D., Kuzes I.Y. Political and economic coordination in Russia's federal district reform: A study of four regions. *Europe-Asia studies*. 2003, N 55 (4), P. 507–520.
- Pascal E. *Defining Russian Federalism*. Westport, Connecticut, London: Praeger, 2003, 209 p.
- Pu X., Schweller R.L. Status signaling, multiple audiences, and China's blue-water naval ambition. In: Paul T.V., Larson D.W., Wohlforth W.C. (eds). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge university press, 2014, P. 141–162.
- Sambanis N., Milanovic B. Explaining regional autonomy differences in decentralized countries. *Comparative political studies*. 2014, N 47 (13), P. 1830–1855.

- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities. *Post-Soviet affairs*. 2017, N 33 (2), P. 161–175.
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge university press, 1992, 316 p.
- Volgy T.J., Corbetta R., Rhamey J.P., Baird R.G., Grant K.A. Status considerations in international politics and the rise of regional powers. In: Paul T.V., Larson D.W., Wohlforth W.C. (eds). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge university press, 2014, P. 58–84.
- Yuzbekova K.Sh. Status of subnational unit of the state: definition and ways of measurement. *Journal of political philosophy and sociology of politics* "Polity. Analyses. Chronicle. Prognosis". 2024, N 4 (115), P. 187–204. (In Russ.)

### Литература на русском языке

- Ашихмина Я.Г., Подвинцев О.Б. Политические маркеры в позиционировании регионов РФ // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2014. – № 4 (28). – С. 167–176.
- Кононенко П.Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 6. – С. 135–143.
- Юзбекова К.Ш. Статус субнациональной единицы государства: определение и способы измерения // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2024. – № 4 (115). – С. 187–204.

**Д.И. ФЕДОСЕЙКИН\***  
**ОСОБЕННОСТИ СЕТЕВОЙ КОНФИГУРАЦИИ**  
**РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ**  
**В ПРОЦЕССЕ ИНТЕГРАЦИИ НОВЫХ**  
**СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**(НА ПРИМЕРЕ ДНР И ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТИ)<sup>1</sup>**

*Аннотация.* В 2022 г. Донецкая и Луганская народные республики, Херсонская и Запорожская области вошли в состав Российской Федерации, что запустило масштабные процессы их политической, административной и экономической интеграции. Одной из ключевых задач является включение региональных политических элит этих регионов в многоуровневую систему управления России. В связи с этим в статье анализируется сетевая конфигурация региональной политической элиты новых субъектов РФ в контексте их интеграции в федеральную систему управления.

На примере исследования региональных политических элит новых субъектов Российской Федерации – Донецкой Народной Республики, Херсонской области – анализируется степень интеграции региональных элит в федеральные патрональные сети. Отмечается роль института шефства, использующегося в качестве особого механизма интеграции новых субъектов в рамках их вхождения в российскую многоуровневую систему управления.

На основе анализа сетей политических связей губернаторов рассматривается вопрос об особенностях сетевого политического управления регионами. Результаты сетевого моделирования демонстрируют значимые различия как во внутрирегиональных сетях главы ДНР и губернатора Херсонской области, так и их связей с представителями федеральной элиты и другими регионами. Полученные результаты позволяют сделать вывод о различных приоритетах интеграции новых регионов:

---

\* Федосейкин Дмитрий Игоревич, аспирант департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: dimafedosikin@gmail.com

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-78-10163 (<https://rscf.ru/project/24-78-10163/>).

© Федосейкин Д.И., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.13

в Херсонской области преобладает политическая интеграция, тогда как в ДНР акцент сделан на экономическом восстановлении и инфраструктурном развитии.

*Ключевые слова:* патрональная политика; региональные элиты; сетевой анализ; сетевое политическое управление.

*Для цитирования:* Федосейкин Д.И. Особенности сетевой конфигурации региональной политической элиты в процессе интеграции новых субъектов Российской Федерации (на примере ДНР и Херсонской области) // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 299–320. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.13>

## Введение

30 сентября 2022 г. были подписаны договоры о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов – Донецкой и Луганской Народных Республик, а также Запорожской и Херсонской областей. В соответствии с этими договорами установлен переходный интеграционный период, завершающийся 1 января 2026 г., в течение которого указанные территории должны быть включены в экономическую, финансовую, кредитную, правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти.

Экстраординарный характер интеграционного процесса, сопряженный с решением сложных политических проблем, требующих координации и коллективных действий различных уровней власти в условиях высокой неопределенности и риска, обуславливает необходимость рассмотрения интеграции новых регионов через призму сетевого политического управления [Сморгунов, 2014, с. 9]. Как отмечает Л.В. Сморгун, сетевое политическое управление представляет собой «устойчивую сложную структуру взаимодействий» акторов, координирующих деятельность «на основе доверия, взаимной зависимости, обмена ресурсами и легитимности властных действий» в рамках политических институтов [Сморгунов, 2014, с. 9].

Организация сетевого политического управления в многоуровневой системе предполагает значительную степень координации политических элит разных уровней власти. Масштабный процесс интеграции новых территорий в состав Российской Федерации обуславливает необходимость рассмотрения одновременного процесса интеграции представителей политической элиты новых регионов в элитное пространство современной России.

В связи с этим в статье ставится задача изучить процесс интеграции политических элит новых регионов в рамках сетевого политического управления. Для решения этой задачи используется

инструментарий анализа политических сетей, что позволяет выявить устойчивые связи, паттерны взаимодействия ключевых политических акторов федерального и регионального уровня. Решение поставленной исследовательской задачи позволит проанализировать сразу несколько процессов.

Во-первых, это поможет выявить различия в характере интеграции между новыми регионами, обусловленные разными траекториями институционального развития в современный период. Донецкая и Луганская Народные Республики к моменту включения в состав России уже обладали чертами де-факто государственных образований с развитыми органами законодательной и исполнительной власти, способными реализовывать политику в ряде сфер [Šmídová, Šmíd, 2019]. Кроме того, процессы экономической интеграции [Marandici, Leşanu, 2021] и предоставления российского гражданства населению этих территорий [Burkhardt et al., 2022] были начаты еще до 2022 года. В отличие от них, Херсонская и Запорожская области не имели подобного опыта институционального развития, что делает возможным сравнительный анализ процесса интеграции элит в регионах с разным уровнем институционального развития.

Во-вторых, учитывая доминирующую роль федерального центра в определении политических приоритетов [Туровский, 2015], представленное исследование способствует более глубокому пониманию стратегии России в отношении интеграции новых территорий. В фокусе оказываются актуальные формы взаимодействия элит в рамках интеграционного процесса, которые в научной литературе часто остаются в тени из-за акцента на внешнеполитических аспектах [Potočnák, Mares, 2023] или доминирования экономического анализа [Malyarenko, Kormych, 2023].

Таким образом, исследование сетевых связей между представителями региональных политических элит новых субъектов и федеральной элиты позволяет уточнить характер включения новых территорий в многоуровневую систему управления Российской Федерации и выявить институциональные и стратегические особенности данного процесса.

### **Особенности интеграции региональных элит в условиях патрональной политики**

В российском политическом контексте система многоуровневого управления имеет централизованный характер, что позво-

лило Р.Ф. Туровскому сделать вывод о существовании вертикальной территориально-политической системы, которая характеризуется жесткой иерархией между уровнями власти [Туровский, 2015, с. 37]. Характерной особенностью взаимодействия в такой системе являются принципал-агентские отношения, в которых один из уровней выступает принципалом, обладая полнотой ресурсов и власти, а другой в роли агента [там же, с. 37–39]. И.И. Григорьев, А.А. Декальчук и С.Ш. Губайдуллина также подчеркивают, что в многоуровневых системах существует естественная структурная асимметрия между центром и регионами: регионы располагают большей информацией и электоральными ресурсами, тогда как центр контролирует фискальные рычаги управления [Григорьев, Декальчук, Губайдуллина, 2021, с. 177].

Таким образом, концепция принципал-агентских отношений или являющаяся ее продолжением в аспектах неформальных связей концепция патрон-клиентских отношений применима к исследованиям многоуровневой системы управления, сложившейся в России [Гайворонский, Баландин, 2022, с. 147–148], в том числе к аспектам интеграции политических элит.

Процесс интеграции новых регионов происходит в условиях высокой политической неопределенности. Ранее было показано, что такая неопределенность может оказывать влияние на стратегию региональной политики, реализуемую федеральным центром [Starodubtsev, 2018, p. 106]. Кроме того, в условиях геополитической уязвимости территорий центр склонен перераспределять ресурсы в пользу субъектов, подверженных внешним рискам [Turovsky, Gaivoronsky, 2017, p. 540; Sharafutdinova, Turovsky, 2017, p. 164].

Представляется, что в условиях геополитической нестабильности и высокой политической неопределенности применение принципа организации элиты на основе патрональных связей может выступать в качестве механизма управления неопределенностью, позволяя использовать неформальные механизмы контроля. В связи с этим исследование формирующихся патрональных связей в процессе сетевого политического управления становится ключом к объяснению механизмов элитной интеграции. Патрон-клиентские отношения дают возможность интерпретировать связи между федеральными патронами и главами новых субъектов в рамках асимметричных взаимодействий [Баландин, 2024]. Учитывая, что фигура губернатора играет центральную роль в процессе элитной интеграции – будучи способной встроиться в федеральные сети и выстраивать собственную межрегиональную сеть поли-

тического влияния [Гайворонский, Баландин, 2022, с. 147], – в данной статье особое внимание уделяется сети связей, складывающейся вокруг главы региона.

Более того, исследование Ю.О. Гайворонского и Ю.А. Баландина демонстрирует, что патрон-клиентская логика уже встроена в практику назначения губернаторов [Гайворонский, Баландин, 2022, с. 151], а сами губернаторы могут выступать патронами для других глав регионов [Гайворонский, Баландин, 2022, с. 152].

Способность политического актора удерживать стабильную патрональную сеть является одним из ключевых аспектов управления в авторитарном контексте. Согласно теоретической модели Г. Хейла, устойчивость патрональной сети зависит от трех факторов [Hale, 2014, p. 31]:

- 1) доступ патрона к ценным ресурсам, необходимым для вознаграждения лояльных клиентов;
- 2) способность патрона избирательно наказывать нелояльных клиентов;
- 3) возможность патрона контролировать клиентов и «субпатронов», т.е. тех, кто имеет собственных клиентов, но при этом сам остается клиентом более могущественного патрона.

Из логики патрональной политики следует, что у федерального центра существует заинтересованность в большем инвестировании ресурсов в те регионы, чьи главы демонстрируют большую лояльность и управленческую эффективность, а также способны встроиться в федеральную патрональную сеть как надежные субпатроны, эффективно организуя управление собственной сетью. Одной из важнейших характеристик региона в качестве клиента федерального центра будет устройство сети элитных взаимодействий губернатора региона. Существующая сеть внутрирегиональных взаимодействий политической элиты показывает потенциал управляемости регионом, позволяет федеральному центру на основе этого принимать решения стратегического характера, что может определить итоговую модель интеграции элит. От степени интеграции новых регионов в патрональные сети во многом будут зависеть и дальнейшие приоритеты политики федерального центра в отношении данных регионов.

В целом исследователями ранее демонстрировалось, что сплоченность региональной политической сети дает преимущества в повышении эффективности управления, в том числе в период кризиса [Paustyan, 2024 a]. Сплоченность региональной политической элиты и ее связь с федеральной элитой может также высту-

пать в качестве фактора, на основании которого федеральный центр принимает решения: в частности, как показывает Е.М. Паустьян, этот фактор позволил некоторым регионам получить право проведения таких мероприятий, как чемпионат мира по футболу в 2018 г. [Paustyan, 2024 b].

Как было отмечено ранее, ДНР и ЛНР имеют преимущества более длительной институционализации в новом автономном статусе, что влияет на их административный потенциал и делает их более привлекательными для федерального центра в качестве клиентов, по сравнению с Херсонской и Запорожской областями, где управленческая инфраструктура формировалась в более сжатые сроки и имела меньше времени для институционального укрепления.

Также можно отметить, что косвенным индикатором (прокси) административного потенциала региональных элит выступает их способность обеспечивать налоговые поступления в бюджет региона. Так, исходя из законов о бюджете на 2025 год ДНР<sup>1</sup>, ЛНР<sup>2</sup>, Херсонской области<sup>3</sup>, Запорожской области<sup>4</sup>, на основании которых сформированы показатели в таблице 1, можно сделать вывод о ресурсной базе соответствующих субъектов, а следовательно, об их относительной привлекательности в качестве клиентов в рамках патрональных отношений.

Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете характеризует собственную ресурсную базу регионов. Как демонстрирует таблица 1, наименьшей базой собственных ресурсов располагает Херсонская область (24%), наибольшей – ЛНР (37%). Эти различия могут интерпретироваться как индикаторы административного

---

<sup>1</sup> Закон Донецкой Народной Республики от 28.12.2024 № 148-РЗ «О бюджете Донецкой Народной Республики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8000202501040005> (дата посещения: 09.06.2025).

<sup>2</sup> Закон Луганской Народной Республики от 20.12.2024 № 121-И «О бюджете Луганской Народной Республики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202412230001> (дата посещения: 09.06.2025).

<sup>3</sup> Закон Херсонской области от 25.12.2024 № 83-ЗХО «Об областном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов». – Режим доступа: <https://khogov.ru/documents/zakon-hersonskoj-oblasti-ot-25-12-2024-%E2%84%96-83-zho-ob-oblastnom-byudzhete-na-2025-god-i-planovyj-period-2026-i-2027-godov/> (дата посещения: 09.06.2025).

<sup>4</sup> Закон Запорожской области от 16.12.2024 № 73 «О бюджете Запорожской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». – Режим доступа: <https://zo.gov.ru/docs/show/1790> (дата посещения: 09.06.2025).



потенциала регионов, отражающие их способность к самостоятельному обеспечению бюджетных поступлений.

Таблица 1

**Бюджетные данные новых субъектов РФ на 2025 год, млрд рублей**

|                                            | ДНР            | ЛНР            | Запорожская обл. | Херсонская обл. |
|--------------------------------------------|----------------|----------------|------------------|-----------------|
| Доходы бюджета, всего                      | 230,5          | 167,0          | 68,7             | 51,5            |
| Налоговые и неналоговые доходы, % от всего | 79,2<br>(34%)  | 61,4<br>(37%)  | 21,8<br>(32%)    | 12,6<br>(24%)   |
| Безвозмездные поступления, % от всего      | 151,3<br>(66%) | 105,6<br>(63%) | 46,9<br>(68%)    | 38,9<br>(76%)   |

*Источник:* составлено автором на основании данных из законов о бюджете новых субъектов РФ.

Представляется, что значимым фактором, влияющим на административный потенциал, выступает также степень контроля над территорией региона в рамках его административных границ. В исследуемый период ЛНР практически полностью находилась под контролем Российской Федерации, что отличает ее от остальных новых субъектов и, вероятно, способствует более высокой собираемости налогов и большей наполненности бюджета. В отличие от этого, другие новые субъекты РФ контролируют порядка 70% своей территории, что делает сравнение между ними более релевантным.

Учитывая данные различия, в качестве предмета углубленного анализа выбрано два кейса: Донецкая народная республика, представляющая регион с более длительной институционализацией и большей ресурсной устойчивостью, и Херсонская область, характеризующаяся более низким административным потенциалом и меньшей продолжительностью институционализации. Такой выбор позволяет сопоставить конфигурации политических сетей региональных и федеральных акторов в условиях разного уровня институциональной зрелости и ресурсной базы. Кроме того, сопоставимость объемов контролируемой территории делает выбор кейсов аналитически обоснованным.

Экстраординарный характер вхождения новых субъектов в состав РФ, а также большой объем пострадавшей инфраструктуры новых субъектов РФ, привели к появлению нового института, обеспечивающего интеграцию регионов, а именно института шефства [Busygina<sup>1</sup>, Filippov, 2023]. По информации Правительства РФ,

<sup>1</sup> Признана иностранным агентом Минюстом РФ.

в 2024 г. новые субъекты РФ обладали следующим набором шефской помощи<sup>1</sup>: ДНР – 27 регионов, ЛНР – 33, Запорожская область – 16 регионов-шефов, Херсонская область – 7. Подобно ситуации с налоговыми и неналоговыми доходами, Херсонская область получает наименьший объем экономической поддержки со стороны других субъектов РФ, тогда как ДНР находится среди лидеров по данному показателю.

Можно предположить, что масштабы шефской помощи отражают не только степень разрушения инфраструктуры, но и уровень встроенности региона в межрегиональные и федеральные политико-административные сети. Таким образом, объем взаимодействий с другими регионами может выступать косвенным индикатором взаимодействия с федеральной элитой, а также уровнем институционального доверия и политической значимости субъекта в процессе интеграции.

### **Методика отбора и анализа данных о сетевом взаимодействии региональных элит и федерального центра**

Для построения политической сети связей губернатора с представителями региональной и федеральной политической элиты применяется анализ социальных сетей (*Social Network Analysis – SNA*), который позволяет математически описать и сравнить характеристики сетей регионального управления, а также визуализировать их.

С точки зрения сетевого анализа требуется определение двух ключевых понятий: узлов и граней. В данном исследовании выборка ограничена акторами, занимающими формально-институциональные позиции, поэтому узлами сети выступают региональные политические акторы (губернаторы, члены региональных правительств), а также федеральные политические акторы (министры, руководители федеральных агентств, представители высших органов законодательной власти на федеральном уровне).

Несмотря на сложность операционализации понятия связи между политическими акторами, в существующих исследованиях отдается четкое предпочтение отслеживанию профессиональных

---

<sup>1</sup> Марат Хуснуллин провел совещание по восстановлению новых регионов / Официальный сайт Правительства России. – 2024. – 4 апреля. – Режим доступа: <http://government.ru/news/51251/> (дата посещения: 09.06.2025).

связей политических акторов для определения их связанности [Baturu, Elkind, 2016; Мельников, 2021; Paustyan, 2024 a]. Например, в исследовании китайской политической элиты именно опыт совместной работы наиболее сильно определял формирование коалиций, в отличие от других факторов: образования, происхождения [Keller, 2016].

Вместе с тем в исследованиях патрональных сетей региональной политической элиты распространен биографический подход, где под гранью понимается «пересечение в карьерах, предшествующее попаданию на высшую должность в исполнительной власти» [Мельников, 2021, с. 175] или целый набор потенциальных аффилиаций акторов, например место рождения, образование и т.п. [Гайворонский, Баландин, 2022]. В настоящем исследовании используется подход, который учитывает в качестве грани совместные действия акторов политической сети (участие в совместных совещаниях, мероприятиях) [Помигуев, Фомин, Мальцев, 2021]. Этот подход позволяет проследить реальные пересечения политических акторов, в отличие от предполагаемых в рамках биографического анализа.

За временную рамку исследования взят 2024 год. Источником эмпирических данных послужили страницы сайтов губернатора ДНР<sup>1</sup> и Херсонской области<sup>2</sup>, содержащие новостную информацию о встречах и контактах губернатора. Таким образом, упоминание в новости политических акторов, свидетельствующее о совместном участии в рамках какого-либо мероприятия (совещание, открытие объектов инфраструктуры и т.п.), кодировалось как наличие связи между упомянутыми акторами. Стоит отметить некоторую региональную разницу в характере публикуемых новостей: освещение новостей на сайте главы ДНР более структурно с упоминанием всех участников; новости на сайте губернатора Херсонской области не всегда упоминают даже основных участников. Для максимального учета полноты информации об участниках в рамках Херсонской области были дополнительно проанализированы фото- и видеоматериалы новостей, отмечены участники, которых можно идентифицировать (например, с помощью карточки ФИО на фото с совещания).

---

<sup>1</sup> Официальный сайт главы Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <https://denis-pushilin.ru/news/> (дата посещения: 09.06.2025).

<sup>2</sup> Официальный сайт губернатора Херсонской области. – Режим доступа: <https://khogov.ru/news/> (дата посещения: 09.06.2025).

Одним из ограничений применяемого подхода к установлению связей является потенциальный недоучет роли влиятельных «патронов» в политической сети, так как личные встречи с высокостатусными акторами, как правило, редки. Поэтому роль патронов искажена влиянием акторов, с которыми решаются оперативные управленческие задачи, что означает большее количество пересечений. Тем не менее несмотря на указанное ограничение для фокуса настоящего исследования, это не представляется критическим ограничением. Преимущества такого подхода состоят, во-первых, в том, что анализируются происходящие в действительности контакты в рамках многоуровневой системы сетевого управления, в отличие от более абстрактной сети, основанной на различных признаках аффилированности акторов. Во-вторых, частота контактов с тем или иным актором федеральной сети будет свидетельствовать о его роли в процессе сетевого политического управления.

По результатам построения политических сетей будет проведен сравнительный анализ ключевых сетевых метрик: плотности, коэффициента кластеризации, средней длины пути.

### **Результаты анализа политических сетей<sup>1</sup>**

Несмотря на отличающийся фокус предыдущих сетевых исследований региональной элиты, сетевые метрики, использованные К.В. Мельниковым при анализе элиты Свердловской области и Е.М. Паустьян при анализе элиты Белгородской области, представляют ценность и для настоящего исследования [Мельников, 2021; Paustyayn, 2024 a]. Для полноты анализа предлагается в первую очередь рассмотреть политическую сеть губернатора на уровне регионального правительства. Политическая сеть взаимодействия главы ДНР представлена на Рисунке 1, губернатора Херсонской области – на Рисунке 2.

---

<sup>1</sup> См. раздел Приложения.

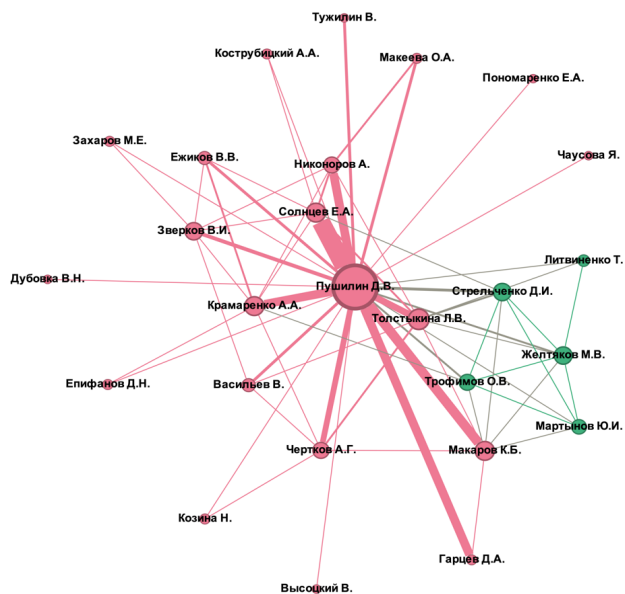


Рис. 1.

**Политическая сеть взаимодействия главы ДНР  
с региональным правительством в 2024 г.**

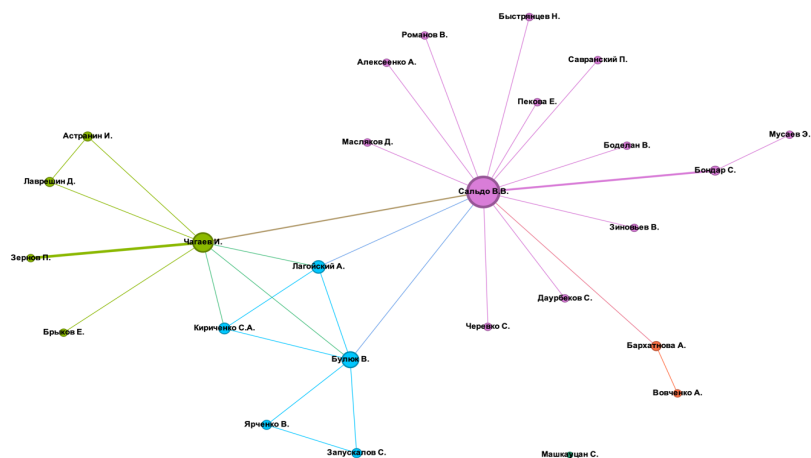


Рис. 2.

**Политическая сеть взаимодействия главы Херсонской области  
с региональным правительством в 2024 г.**

Кроме представленной визуализации, предлагается проанализировать получившиеся сети с помощью показателей сетевого анализа в таблице 2.

Таблица 2

**Дескриптивный анализ региональной политической сети**

| Параметр                              | ДНР      | Херсонская область |
|---------------------------------------|----------|--------------------|
| Размер (число узлов)                  | 27       | 26                 |
| Число граней                          | 148      | 37                 |
| Число изолятов (% от размера сети)    | 0        | 1                  |
| Плотность                             | 0,2      | 0,01               |
| Средняя длина пути                    | 1,8      | 2,4                |
| Диаметр                               | 2        | 4                  |
| Средний коэффициент кластеризации     | 0,738    | 0,589              |
| Модулярность (числе сообществ в сети) | 0,07 (2) | 0,45 (5)           |

Источник: авторский эмпирический материал в соответствии с указанной методологией, расчеты сетевых показателей произведены в Gephi.

Во-первых, обратим внимание на плотность связи, являющуюся отношением числа реально наблюдаемых связей в сети к максимально возможному числу связей. В региональной сети связей главы ДНР плотность связей (0,2) более чем в 20 раз больше аналогичного показателя губернатора Херсонской области (0,01). Предполагаемым свойством сплоченной сети является потенциал участников мобилизовывать ресурсы, противостоять кризисам и эффективно решать управленческие задачи [Мельников, 2021; Paustyan, 2024 a]. Данный показатель также позволяет оценить потенциал сети для вхождения политических элит региона в патрональные сети с точки зрения того, что более сплоченная региональная сеть окажется в более в выгодном положении по сравнению с менее сплоченной сетью другого региона.

Во-вторых, средняя длина пути в представленных сетях также отличается: средний путь в сети главы ДНР (1,8) меньше, чем в сети губернатора Херсонской области (2,4). Этот показатель позволяет оценить пути между узлами и соответственно возможности акторов коммуницировать друг с другом, достигая других членов сети, с которыми они непосредственно не связаны. Таким образом, в сети ДНР менее затруднена коммуникация. Аналогичный результат демонстрирует показатель диаметра сети, позволяющий оценить, через сколько узлов должны пройти два самых удаленных актора для осуществления взаимодействия: ДНР (2), Херсонская область (4).

В-третьих, рассмотрим централизацию сети, которую можно оценить по среднему коэффициенту кластеризации. Более высокий коэффициент кластеризации (случай сети главы ДНР) означает, что региональная элита более сплоченна, активно взаимодействует друг с другом. В то же время меньший показатель в случае сети губернатора Херсонской области означает меньшую связанность элиты между собой.

Наконец, в представленных региональных сетях на основе сетевого анализа можно выделить два сообщества в случае ДНР и пять сообществ в случае Херсонской области, что также свидетельствует о большей разобщенности сети.

Таким образом, на уровне связанности региональной элиты в рамках политической сети вокруг губернатора наблюдаются значительные различия сетей ДНР и Херсонской области. Сеть губернатора ДНР обладает большей плотностью, большим числом граней, коэффициентом кластеризации. По сути, эта сеть сконцентрирована на фигуре Д. Пушилина, и в ней почти невозможно выделить независимые сообщества. Напротив, сеть губернатора Херсонской области обладает меньшей плотностью, связи не сконцентрированы исключительно на фигуре В. Сальдо, образуются другие сообщества.

Следует признать, что на показатели связанности региональной сети оказало влияние то, что ДНР прошла более длительный процесс формирования институтов, и до 2022 г. уже представляла по сути «де-факто государство» [Marandici, Leşanu, 2021]. Более того, глава ДНР обладал преимуществом, обусловленным более продолжительным пребыванием у власти. Д. Пушилин занимает пост главы ДНР с 2018 г., что предоставило ему больше возможностей для централизации управления и выстраивания устойчивых сетей взаимодействий внутри региона. В отличие от него, В. Сальдо начал исполнять обязанности главы Херсонской области в 2022 г., что ограничило его ресурсы для формирования аналогичных сетевых структур. Эта особенность, вероятно, оказала влияние на конфигурацию политической сети в соответствующем регионе.

Учитывая большой административный потенциал ДНР, связанный со сбором налоговых доходов, можно предположить, что более плотная централизованная региональная сеть, подконтрольная губернатору, позволяет добиться большей региональной управляемости. Такая конфигурация сети может обеспечивать более эффективную координацию действий ключевых акторов и снижение рисков административной фрагментации. В целом данный вывод

вполне соответствует результатам моделирования политической сети Белгородской области Е.М. Паустьян, выявивший, что большая связанность акторов позволяет сохранять эффективность управления в условиях кризиса и кадровых изменений [Paustyan, 2024 a].

Выбранный в статье подход требует дальнейшего анализа сразу нескольких уровней власти в рамках сети. Результаты сетевого моделирования сетей ДНР и Херсонской области с учетом представителей федеральной политической элиты и других регионов продемонстрированы на рисунке 3 и рисунке 4, а также в таблице 3.

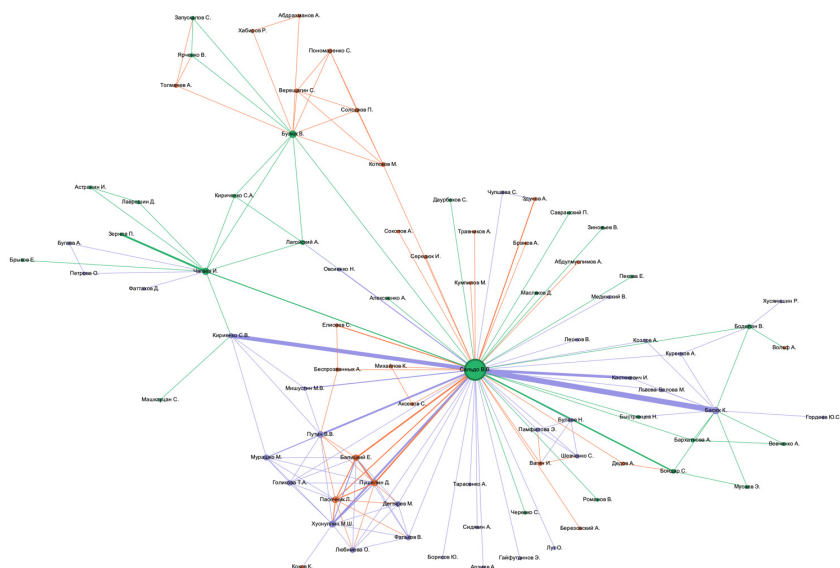


Рис. 3.  
Политическая сеть взаимодействия  
главы Херсонской области в 2024 году<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Цветами обозначены (см. в электронной версии статьи): представители Херсонской области (зеленый), представители других регионов (оранжевый), представители федеральной политической элиты (фиолетовый).



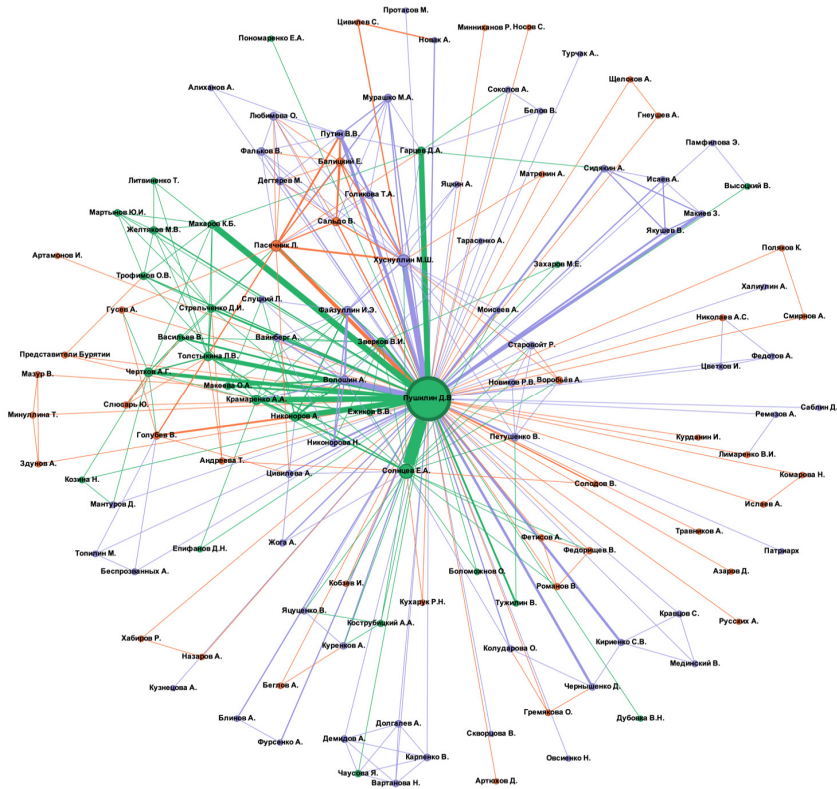


Рис. 4.

### Политическая сеть взаимодействия главы ДНР в 2024 году<sup>1</sup>

Анализ получившихся сетей следует начать с сопоставления общих пропорций связей между акторами различного уровня. Так, в сети главы ДНР 45,5% представителей федеральной элиты, 32,5% – представителей других регионов, 22% – акторов внутри ДНР. В сети губернатора Херсонской области 38% – представители федеральной элиты, 31% – представители других регионов, 31% – акторы внутри Херсонской области. Таким образом, процент включенности федеральных политических акторов и представителей других регионов в политическую сеть главы ДНР

<sup>1</sup> Цветами обозначены (см. в электронной версии статьи): представители ДНР (зеленый), представители других регионов (оранжевый), представители федеральной политической элиты (фиолетовый).

превышает аналогичные показатели губернатора Херсонской области, что говорит о большей встроенности региона в управленческие сети. Похожий феномен отражает и показатель модулярности получившихся сетей, с помощью которого рассчитано количество сообществ в рамках сети: 18 в ДНР, 7 в Херсонской области.

Таким образом, проведенный анализ демонстрирует, что процесс интеграции региональных элит новых субъектов Российской Федерации протекает неравномерно. В частности, в случае ДНР уровень интеграции с федеральными политическими акторами значительно выше по сравнению с Херсонской областью.

Таблица 3

### Дескриптивный анализ общей политической сети

| Параметр                                                      | ДНР                                | Херсонская область             |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Размер (число узлов)                                          | 123                                | 84                             |
| Число внутрирегиональных / региональных / федеральных акторов | 27 (22%) / 40 (32,5%) / 56 (45,5%) | 26 (31%) / 26 (31%) / 32 (38%) |
| Число граней                                                  | 520                                | 218                            |
| Плотность                                                     | 0,045                              | 0,047                          |
| Средняя длина пути                                            | 1,995                              | 2,402                          |
| Диаметр                                                       | 2                                  | 4                              |
| Средний коэффициент кластеризации                             | 0,881                              | 0,846                          |
| Модулярность (числе сообществ в сети)                         | 0,269 (18)                         | 0,454 (7)                      |

Источник: авторский эмпирический материал в соответствии с указанной методологией, расчеты сетевых показателей произведены в Gephi.

Кроме того, в определенной степени подтверждается ранее высказанное предположение о том, что субъекты, обладающие более глубокой включенностью в федеральные патрональные сети, демонстрируют также большую активность во взаимодействии с другими регионами в рамках института шефства. Так, политическая сеть главы ДНР включает 40 региональных акторов, тогда как аналогичная сеть главы Херсонской области охватывает лишь 26. Это позволяет предположить, что степень сетевой включенности в федеральном контексте связана с возможностями региона по привлечению межрегиональной поддержки и установлению горизонтальных связей в рамках процесса интеграции.

Добавление в сеть представителей федеральной власти и других регионов усложняет ее структуру, делая ее межуровневой. Поэтому в данном случае следует обратить внимание также на конкретных акторов сети.

Анализ показателя центральности близости (*closeness centrality*) позволяет оценить, насколько быстро определенный актор может достичь остальных участников сети. В сети главы ДНР наибольшим показателем центральности близости среди федеральных акторов обладают Хуснуллин М.Ш., Путин В.В., Волошин А.В. (сенатор от ДНР), Файзуллин И.Э., Дегтярев М.В. Аналогичный показатель в рамках сети губернатора Херсонской области выявил следующих акторов Басюк К.В. (сенатор от Херсонской области), Кириенко С.В., Путин В.В., Хуснуллин М.Ш., Мурашко М.А. Акторы с высоким показателем центральности близости имеют быстрый доступ к большинству участников сети, что потенциально позволяет им влиять на процессы в сети. Таким образом, примечателен набор акторов: в рамках сети ДНР выделяется Хуснуллин М.Ш., который играет меньшую роль в сети Херсонской области.

Интерпретация результатов может основываться на первоочередной роли заместителя Председателя Правительства РФ М.Ш. Хуснуллина как оператора бюджетных средств, направляемых на восстановление объектов. Его более высокая центральность в сети ДНР указывает на приоритет инфраструктурной интеграции, определенный федеральным центром в отношении региона. В случае Херсонской области заметную позицию занимает первый заместитель руководителя Администрации президента Российской Федерации С.В. Кириенко, курирующий внутриполитические процессы, что свидетельствует о доминировании политической повестки в стратегии интеграции данного региона.

Анализ показателя центральности посредничества (*betweenness centrality*), демонстрирующий, сколько кратчайших путей между другими узлами проходит через данного актора, позволяет понять, кто выполняет роль посредника в сети и может выступать узлом координации между федеральными и региональными структурами. Среди таких представителей федеральной власти в сети ДНР выделяются Хуснуллин М.Ш., Файзуллин И.Э., Волошин А.В. (сенатор от ДНР), Путин В.В., Цивилева А.Е. В сети Херсонской области можно выделить Басюка К.В. (сенатор от Херсонской области), Кириенко С.В., Хуснуллина М.Ш., Путина В.В., Мурашко М.А. Как и в случае с центральностью близости, в сети ДНР более статусные акторы имеют больший показатель центральности посредничества по сравнению с Херсонской областью. Также роль С.В. Кириенко снова оказывается более значимой для Херсонской

области, но не для ДНР, что указывает на определенные приоритеты сетевого управления.

Примечательно, что метрики сетевого анализа продемонстрировали важную роль сенаторов от новых субъектов в РФ в Совете Федерации, которые являются важным звеном связей с федеральной политической элитой. Это может указывать на развитие процесса институционализации связей представителей политической элиты новых субъектов РФ и представителей федеральной элиты.

Таким образом, различия в структуре сетей, в наборе центральных акторов, а также в распределении показателей центральности указывают на вариативность институциональных моделей управления и потенциальных патрональных связей в разных регионах.

В случае ДНР можно говорить о более выраженной ориентации на инфраструктурную интеграцию, с ключевой ролью акторов, ответственных за бюджетное планирование и капитальные вложения. Это отражает стратегию ускоренной интеграции региона через восстановление материальной инфраструктуры и усиление вертикали власти. Херсонская область, напротив, демонстрирует большую включенность во внутривнутриполитический контур, что может свидетельствовать о приоритетности политической стабилизации и контролируемости региона.

Эти различия подчеркивают, что процесс включения новых субъектов в федеральное пространство не является универсальным, а зависит от множества факторов – от степени административного контроля до предварительной институциональной базы и персонального состава региональных элит. Учет этих факторов необходим для более точного понимания логики федеративного строительства в условиях высокой политической неопределенности.

## **Выводы**

Таким образом, по результатам проведенного анализа между сетями связей главы ДНР и губернатора Херсонской области выявлены существенные различия как в рамках внутривнутрирегиональной сети, так и в рамках полной сети, включающей в себя федеральных политических акторов и представителей других регионов.

Внутривнутрирегиональная политическая сеть главы ДНР представляется более сплоченной по сравнению с сетью губернатора Херсонской области, что дает возможность участвовать в совместном с федеральной элитой сетевом управлении с более сильной

позиции, эффективно контролируя большую часть сети. Меньшая сплоченность в рамках внутрирегиональной сети губернатора Херсонской области указывает на относительную слабость губернатора, что может влиять на его положение в дальнейших отношениях с федеральной властью. Тем не менее сети связей не являются статичными, и в будущем возможно, что сеть губернатора Херсонской области будет организована по образцу более централизованных моделей. Как демонстрирует опыт ДНР, большой опыт формирования политических институтов может способствовать более устойчивым связям с федеральным центром.

Анализ полных сетей связей продемонстрировал, что в сеть главы ДНР включено значительно больше представителей федеральной элиты и других регионов, что указывает на большую связанность региональной элиты ДНР с федеральной элитой и другими регионами по сравнению с сетью Херсонской области. Более того, выявлены различия в роли, занимаемой ключевыми акторами по показателю центральности близости и посредничества, которые демонстрируют, что в случае ДНР более интенсивно задействованы такие высокостатусные акторы, как М.Ш. Хуснуллин. Таким образом, сетевое моделирование показывает разный характер включенности федеральных акторов в политические сети главы ДНР и губернатора Херсонской области.

Выявленные различия в конфигурации сетей взаимодействий главы ДНР и губернатора Херсонской области позволяют заключить, что на данном этапе интеграция новых регионов осуществляется с различными приоритетами: для Херсонской области на первый план выходит политическая интеграция, тогда как для ДНР – экономическая, акцентированная на восстановлении инфраструктуры.

**D.I. Fedoseikin\***

**Network configuration of the political elite in the integration  
of Russia's new regions: the cases of Donetsk People's Republic  
and Kherson Oblast<sup>1</sup>**

*Abstract.* In 2022, the Donetsk and Luhansk people's republics, as well as the Kherson and Zaporizhzhia regions, became part of the Russian Federation, initiating

---

\* **Fedoseikin Dmitrii**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: dimafedosikin@gmail.com

<sup>1</sup> The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 24-78-10163 (<https://rscf.ru/project/24-78-10163/>).

large-scale processes of their political, administrative, and economic integration. One of the key tasks is the incorporation of the regional political elites of these territories into Russia's multi-level governance system. In this context, the article analyzes the network configuration of the regional political elite of the new federal subjects of the Russian Federation in terms of their integration into the federal system of governance.

Using the cases of the Donetsk People's Republic and the Kherson region, the study examines the degree of integration of regional elites into federal patronal networks. The article highlights the role of the "curatorship" ('shefstvo') institution, which functions as a specific mechanism for integrating new regions into Russia's multi-level system of governance.

Based on an analysis of the political networks of the governors, the article explores the features of network-based political governance in the regions. The results of network modeling reveal significant differences both within the intra-regional networks of the head of the DPR and the governor of the Kherson region, and in their connections with federal elites and other regions. These findings suggest divergent priorities in the integration of new regions: while the Kherson region demonstrates a focus on political integration, the DPR emphasizes economic recovery and infrastructure development.

**Keywords:** patronal politics; subnational elites; social network analysis; political network governance.

**For citation:** Fedoseikin D.I. Network configuration of the political elite in the integration of Russia's new regions: the cases of Donetsk People's Republic and Kherson oblast. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 299–320. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.13>

## References

- Balandin Yu. A. Patronal politics and rotation of the governor's corps in contemporary Russia: factors of dismissals and reappointments (2005–2021). PhD thesis. Moscow, 2024, 194 p. (In Russ.)
- Baturo A., Elkin J.A. Dynamics of regime personalization and patron–client networks in Russia, 1999–2014. *Post-Soviet affairs*. 2016, Vol. 32, N 1, P. 75–98. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1032532>
- Burkhardt F., Wittke C., Rabinovich M., Bescotti E. What makes a citizen? Russia's passportization of the Donbas. *Russian analytical digest*. 2022, N 277, P. 2–4.
- Busygina I.\*, Filippov M. *Non-Democratic federalism and decentralization in Post-Soviet states*. London: Routledge, 2023, 236 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003267508>
- Gaivoronsky Yu.O., Balandin Yu.A. Recruitment of the governor's corps in contemporary Russia: evolution of patronal networks (2017–2021). *The Journal of political theory political philosophy and sociology of politics Politeia*. 2022, N 4, P. 146–167. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167> (In Russ.)

---

\* Признана иностранным агентом Минюстом РФ.

- Grigoriev I.S., Dekalchuk A.A., Gubaydullina S.Sh. Multilevel governance and resource exchange: votes, budgets, information. *Polis. Political studies*. 2021, N 1, P. 169–181. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12> (In Russ.)
- Hale H.E. *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 538 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139683524>
- Keller F.B. Moving beyond factions: using social network analysis to uncover patronage networks among Chinese elites. *Journal of East Asian studies*. 2016, Vol. 16, N 1, P. 17–41. DOI: <https://doi.org/10.1017/jea.2015.3>
- Malyarenko T., Kormych B. Russian policy towards the economy of occupied Ukrainian territories: crawling de-modernization. *Eurasian Geography and Economics*. 2023, Vol. 64, N 2, P. 220–237. DOI: <https://doi.org/10.1080/15387216.2023.2167097>
- Marandici I., Leşanu A. The political economy of the post-Soviet de facto states: A paired comparison of transnistria and the Donetsk people's republic. *Problems of Post-Communism*. 2021, Vol. 68, N 4, P. 339–351. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1785317>
- Melnikov K.V. Clientelism and informal networks of regional elites in Russia: network analysis of the case of Sverdlovsk oblast. *Polis. Political studies*. 2021, N 6, P. 171–188. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.06.12> (In Russ.)
- Paustyan E. Elite cohesion and resilience of the Russian regions: the case of Belgorod oblast. *Post-Soviet affairs*. 2024 a, Vol. 40, P. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2024.2354940>
- Paustyan E. Intergovernmental bargaining in multilevel autocracies: the case of the 2018 FIFA World Cup Russia. *Territory, politics, governance*. 2024 b, Vol. 12, N 5, P. 672–689. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2046632>
- Pomiguyev I.A., Fomin I.V., Maltsev A.M. Network approach in legislative studies: perspective methods for qualitative and quantitative analysis of parliamentary activity. *Political science (RU)*. 2021, N 4, P. 31–59. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02> (In Russ.)
- Potočňák A., Mares M. Donbas conflict: how Russia's Trojan horse failed and forced Moscow to alter its strategy. *Problems of Post-Communism*. 2023, Vol. 70, N 4, P. 341–351. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2022.2066005>
- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities. *Post-Soviet Affairs*. 2017, Vol. 33, N 2, P. 161–175. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1060586X.2016.1163826>
- Starodubtsev A. *Federalism and regional policy in contemporary Russia*. London: Routledge, 2018, 188 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315582061>
- Smorgunov L. Manageability and network political management. *Vlast' (The Authority)*. 2014, N 6, P. 5–14. (In Russ.)
- Šmídová A., Šmíd T. Unfinished story of the Donetsk and Luhansk People's Republics: Towards a de facto state? In: Hoch T., Kopeček V. (eds.). *De Facto States in Eurasia*. London: Routledge, 2019, P. 136–155.
- Turovsky R. Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political Studies*. 2015, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)

Turovsky R., Gaivoronsky Y. Russia's regions as winners and losers: Political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers. *European politics and society*. 2017, Vol. 18, N 4, P. 529–551. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2017.1286312>

### Литература на русском языке

- Баландин Ю.А. Патрональная политика и ротация губернаторского корпуса в современной России: факторы отставок и переназначений (2005–2021): дис. ... канд. пол. наук. – М., 2024. – 194 с.
- Гайворонский Ю.О., Баландин Ю.А. Рекрутирование губернаторского корпуса в современной России: эволюция патрональных сетей (2017–2021) // *Полития. Анализ. Хроника. Прогноз*. – 2022. – № 4. – С. 146–167. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2022-107-4-146-167>
- Григорьев И.С., Декальчук А.А., Губайдуллина С.Ш. Организация власти в многоуровневых политических системах и обмен ресурсами: голоса, бюджеты, информация // *Полис. Политические исследования*. – 2021. – № 1. – С. 169–181. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.12>
- Мельников К. В. Клиентелизм и неформальные сети региональных элит в России: опыт сетевого анализа на примере Свердловской области // *Полис. Политические исследования*. – 2021. – № 6. – С. 171–188. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.06.12>
- Помигуев И.А., Фомин И.В., Мальцев А.М. Сетевой подход в законодательных исследованиях: перспективные методы качественного и количественного анализа парламентской деятельности // *Политическая наука*. – 2021. – № 4. – С. 31–59. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.04.02>
- Сморгунов Л. В. Управляемость и сетевое политическое управление // *Власть*. – 2014. – № 6. – С. 5–14.
- Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // *Полис. Политические исследования*. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>

### ПРИЛОЖЕНИЕ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fedoseikin D. Replication Data // Harvard Dataverse, V1. – 2025. – Mode of access: <https://doi.org/10.7910/DVN/5XY8ER> (accessed: 27.06.2025).



---

## С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

---

**Е.Ю. ЦУМАРОВА\***

**ЧТОБЫ ЛЕГИТИМИРУЮЩИЙ НАЦИОНАЛИЗМ  
СРАБОТАЛ: РОЛЬ ПОЛИТИКИ ИДЕНТИЧНОСТИ  
В УКРЕПЛЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ  
(Рецензия)**

**Рец. на кн.:** Stewart K.L. Legitimizing nationalism. Political identity in Russia's ethnic republics. – Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2024. – 293 p.

*Для цитирования:* Цумарова Е.Ю. Чтобы легитимирующий национализм сработал: роль политики идентичности в укреплении политического режима в современной России (Рецензия) // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 321–331. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.14>

В последнее время политическая идентичность становится все более популярным объектом как научных исследований, так и публичных обсуждений. Высказывания и действия политиков и обычных людей зачастую оцениваются через призму их идентичности, которая рассматривается как нечто сконструированное и подверженное внешнему влиянию и трансформации. Особенно актуальной эта проблематика представляется в российском кон-

---

\* Цумарова Елена Юрьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры сравнительных политических исследований ФМОПИ СЗИУ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: [tsumarova@gmail.com](mailto:tsumarova@gmail.com)

тексте, где защита традиционных ценностей и особой цивилизационной идентичности провозглашена в качестве одной из важнейших задач политического руководства страны<sup>1</sup>.

В течение последних десяти лет в свет вышло достаточно большое количество монографий и научных статей, в которых анализируется политика идентичности в России при Владимире Путине [Sharafutdinova, 2020], а также влияние проводимой государством политики, направленной на укрепление патриотических чувств [Greene, Robertson, 2022]. Отдельное внимание уделяется политике идентичности и связанной с ней политике памяти в российских регионах [Цумарова, 2015; Yusupova, 2018; Политика памяти в России..., 2023].

Рецензируемая книга Кэти Л. Стюарт объединяет все три оптики рассмотрения политической идентичности в России. С одной стороны, в фокусе внимания автора находится то, что Чарльз Тилли называл управляемым государством национализмом [Tilly, 1994]. К. Стюарт довольно подробно описывает трансформацию политики идентичности в постсоветской России: от идеи нации как согражданства при Б. Ельцине до представления о России как государстве-цивилизации с русским культурным ядром при В. Путине. С другой стороны, она обращается к региональному уровню управления и анализирует то, как региональные власти в трех национальных республиках (Бурятия, Карелии и Татарстане) воспринимают, адаптируют и / или трансформируют официальный нарратив. Наконец, она также рассматривает эффекты проводимой политики идентичности, основываясь на массовом опросе жителей изучаемых регионов. Все это позволяет К. Стюарт представить достаточно объемную картину региональных стратегий национального строительства, а также восприятия национальной идентичности «обычными людьми» и условий трансформации национальных чувств в конкретные политические действия (с. 16).

Отправной точкой монографии является тезис о том, что, несмотря на высокий уровень централизации, национальное строительство в России по-разному «работает» в различных региональных контекстах. Национальный нарратив, воспринимаемый россиянами, проходит своего рода региональный фильтр, который адаптирует поступающие из Центра слова и смыслы к региональным особенностям.

---

<sup>1</sup> Путин назвал защиту традиционных ценностей важнейшим условием суверенитета // ТАСС. – 24 апреля 2024. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/20632937> (дата посещения: 28.03.2025).

Соответственно, национальное строительство К. Стюарт рассматривает как двухуровневый процесс, осуществляемый одновременно на общенациональном и региональном уровне. Основное внимание при этом К. Стюарт сосредоточивает на региональном уровне, задаваясь вопросом о том, до каких пределов Кремль может использовать национальное строительство для укрепления своей легитимности в условиях закрытого, полиэтнического государства, и как именно элиты национальных республик транслируют и адаптируют национальный нарратив к локальному контексту (с. 7–8).

Отталкиваясь от тезиса о том, что воспринимаемые / разделяемые российскими гражданами национальные нарративы усиливают легитимность режима и продлевают время его существования, автор формулирует концепцию легитимирующего национализма. Под ним она понимает не столько «усиление чувства принадлежности и гордости за российскую нацию», сколько признание власти В. Путина как защитника и промоутера национального сообщества (с. 7). Другими словами, легитимирующий национализм рассматривается как один из инструментов сохранения политического режима, позволяющий усилить связь между людьми и государством.

Первая глава монографии посвящена детальному описанию теоретической оптики, лежащей в основе исследования. Как уже было отмечено, ключевым понятием книги является концепция легитимирующего национализма. Еще Дж. Бройи писал о том, что легитимация является одной из важнейших функций националистических идей, используемых всеми государствами [Breuilly, 1993]. Однако для государств с закрытыми политическими системами контроль над национальным нарративом, а соответственно, и над чувствами и мыслями людей, имеет более важное значение. Именно поэтому, как показывает К. Стюарт, лидеры недемократических государств уделяют особое внимание национализму как консервативной силе, способной поддерживать легитимность режима между выборами (с. 28). При этом зачастую им приходится лавировать между разными акторами, также апеллирующими к национальным чувствам, для закрепления своего доминирующего положения. В частности, К. Стюарт отмечает, что в российском официальном дискурсе «правильный» национализм используется как синоним патриотизма, тогда как любые попытки использовать националистическую риторику в противоречащем государству русле рассматриваются как проявления экстремизма (с. 28).

Инструментами легитимирующего национализма К. Стюарт называет достаточно конвенциональный набор практик политики идентичности: дискурсивное конструирование образа «мы-сообщества», образование, символическое оформление нации и формирование исторического нарратива (с. 31–33). При этом автор формулирует важный, на мой взгляд, тезис: чтобы поддерживать легитимность режима, транслируемые из Центра национальные нарративы не обязательно должны разделяться всеми жителями страны, но они должны разделяться *достаточным* (курсив наш. – *Прим. авт.*) количеством людей (с. 33).

Вместе с тем рассмотрение национального строительства как двухуровневого процесса подразумевает участие региональных акторов в реализации политики идентичности. Теоретически региональные акторы могут либо проводить комплиментарную федеральному центру политику идентичности, либо оспаривать ее (см. также: [Цумарова, 2015]) в зависимости от наличия сильного лидера, опыта утраты автономии, силы внутригрупповых (этнических) связей и наличия реального / воспринимаемого экономического неравенства между представителями разных этнических групп внутри региона (с. 39). Все вместе это ограничивает возможности легитимирующего национализма, так как центральная власть должна учитывать интересы различных групп и использовать разные стратегии в зависимости от регионального контекста (с. 12–13). Особенное значение это приобретает в российских условиях, где, как отмечает К. Стюарт, Кремль не может внедрять символы и выстраивать границы национального сообщества по своему усмотрению и вынужден лавировать между радикальными русскими националистами, с одной стороны, и этническими меньшинствами, главным образом – «титульными» группами в национальных республиках, – с другой (с. 7).

Реализация национального проекта на региональном уровне, по мнению К. Стюарт, может осуществляться на основе четырех стратегий: адаптивной, ассимиляционной, эксклюзивной и инклюзивной. *Адаптивная* стратегия предполагает сохранение культурных особенностей этнических / национальных меньшинств путем предоставления им особых институтов без включения их в образ нации. *Ассимиляционная* стратегия направлена на стирание культурных отличий и присоединение меньшинств к культуре большинства. *Эксклюзивная* стратегия исключает из числа членов нации тех, кто не принадлежит к доминирующей группе, и часто сопровождается сегрегацией и насильственной миграцией. Напротив, *инклю-*

живная стратегия включает в образ нации элементы множества этнических культур, создавая гибридную национальную идентичность.

Выбор стратегии, как показывает автор, обуславливают следующие факторы: (1) наличие внутри региона политической воли о продвижении более инклюзивной идентичности, (2) переговорная сила региона, (3) распространение региональной идентичности за пределами региона и (4) уровень угроз, исходящих от региона по отношению к центру (с. 41–42). Так, например, общенациональный нарратив может стать более инклюзивным в случае требований со стороны региона с сильной региональной идентичностью и высоким переговорным потенциалом в случае, если федеральный центр также рассматривает этот регион как важный элемент сохранения власти и легитимности (с. 43).

Апробирование сформулированной теоретической рамки осуществлялось в трех национальных республиках, различающихся этнической композицией<sup>1</sup>: Татарстане, Карелии и Бурятии, которым, по мнению автора, предположительно соответствуют стратегии инклюзивности, ассимиляции и адаптации. Для ответа на вопрос, как региональные институты и элиты этих республик транслируют официальный нарратив, К. Стюарт использовала комбинацию качественных и количественных методов, включая массовый опрос, экспертные интервью, включенное наблюдение на общенациональных и региональных праздниках<sup>2</sup>, анализ мемориального пространства региональных столиц, музейных нарративов, а также школьных учебников региональной истории и материалов региональных СМИ. Стоит подчеркнуть, что основная эмпирическая база охватывает период с 2014 по 2017 год, что, безусловно, накладывает отпечаток на полученные результаты. Хотя К. Стюарт предпринимает попытки расширения контекста, включая в описание федеральных практик и события последних трех лет, ее экстраполяция полученных результатов на региональный уровень выглядит несколько проблематичной.

Пожалуй, наиболее любопытные результаты исследования представлены во второй главе, посвященной анализу эффективно-

---

<sup>1</sup> Под этнической композицией автор имеет в виду соотношение долей титульного и этнически русского населения.

<sup>2</sup> Автор фокусировалась на практиках празднования Дня Победы и Дня народного единства, а также рассматривала региональные политические (День Республики) и культурные праздничные даты.

сти легитимирующего национализма. Основываясь на результатах опроса<sup>1</sup>, К. Стюарт оценивает результативность различных инструментов политики идентичности. При этом автора интересует не только то, насколько часто люди идентифицируют себя со всей нацией, ощущают гордость за нее, участвуют в общенациональных праздничных мероприятиях, но и оценка гражданами деятельности правительства и готовность голосовать за партию власти («Единую Россию»). Другими словами, автор оценивает и эмоциональный, и инструментальный компонент идентичности [Keating, 1998].

В целом полученные результаты демонстрируют эффективность предпринимаемых В. Путиным усилий по формированию нации, а значит, и по обеспечению собственной легитимности и сохранению власти. Подавляющее большинство респондентов отметило, что идентифицируют себя как граждане России (87,8%) и испытывают гордость за свое гражданство (85,4%). При этом главным объединяющим компонентом российской идентичности опрошенные назвали родную землю (*native land*), и только затем правительство, место жительства, прошлое и язык (с. 60). Именно поэтому, по мнению К. Стюарт, призывы к защите родины находят большой отклик у россиян и способствуют их мобилизации.

Среди наиболее значимых механизмов национализма К. Стюарт отмечает СМИ (особенно телевидение) как способ распространения официального нарратива, общенациональные и региональные праздники. Так, вполне ожидаемо оказалось, что люди, которые участвуют в официальных праздничных мероприятиях и регулярно слушают выступления президента, гораздо чаще идентифицируют себя с российской нацией и гордятся ей (с. 65–67). Кроме того, такие люди выше оценивают деятельность правительства и заявляют о готовности голосовать за «Единую Россию» (с. 69). В то же время посещение музеев и региональных культурных мероприятий, напротив, значительно снижает чувство принадлежности как к российской нации в целом, так и к региону проживания.

При этом результаты показали неоднозначную роль этнического фактора в формировании идентичности. Принадлежность к России выше у этнических русских, тогда как представители этнических меньшинств в меньшей степени идентифицируют себя с

---

<sup>1</sup> Опрос проводился в трех изучаемых национальных республиках (Бурятия, Карелии и Татарстане), а также в трех соседних с ними регионах (Мурманской, Самарской и Иркутской областях).

российской нацией, что рассматривается К. Стюарт как потенциальный ресурс для оспаривания национального нарратива и конфликта с центром. В частности, в Татарстане этнические татары, составляющие большинство населения, демонстрируют гораздо более сильное чувство принадлежности к республике, чем к России в целом. При этом в Карелии и Бурятии роль этничности в выстраивании иерархии идентичностей оказалась статистически незначимой (с. 77–78): представители и титульных групп, и русские демонстрируют схожий уровень принадлежности как к региону, так и нации в целом.

Более детальный анализ стратегий национального строительства в республиках представлен во второй части монографии, где автор последовательно описывает и анализирует символическое пространство региональных столиц (гл. 3), практики коллективных мероприятий (гл. 4), экспозиции региональных музеев (гл. 5) и нарративы учебников истории (гл. 6). При этом каждая глава сопровождается сопоставлением региональных практик с официальным дискурсом<sup>1</sup>, что позволяет определить стратегию республиканских акторов в реализации национального проекта. Для того чтобы оставить читателям возможность самостоятельно погрузиться в богатый эмпирический материал, я не буду подробно останавливаться на описании региональных практик, ограничусь лишь общими выводами.

Так, К. Стюарт приходит к заключению о том, что власти Карелии и Бурятии используют элементы стратегий *ассимиляции* и *адаптации*. И в том и в другом случае региональные власти демонстрируют слабую переговорную силу в отношениях с центром. Автор не дает четкую операционализацию переговорной силе, но представляется, что она включает в себя разнообразные ресурсы, которые может использовать регион в рамках торга. К. Стюарт подчеркивает отсутствие таких ресурсов для давления на федеральный центр у обеих республик: в Карелии она отмечает незначительную долю этнических карел как в самой республике, так и за ее пределами, а слабость Бурятии объясняет экономическими проблемами. Интересно, что экономическая зависимость Карелии от федеральных субсидий осталась не отмеченной автором.

---

<sup>1</sup> К федеральным практикам К. Стюарт относит те, которые исходят от или происходят при активном участии Президента. Поэтому зачастую «полем» такой деятельности в тексте выступает Москва.

При сходстве реализуемых стратегий, их воплощение в публичном пространстве отличается. Так, республиканские власти в Карелии преимущественно воспроизводят федеральный нарратив, дополняя его региональной спецификой, что проявляется, в частности, в установке мемориалов жертвам финской оккупации во время Великой Отечественной войны. Исключением, по мнению автора, является День Калевалы, во время празднования которого подчеркивается уникальная идентичность карел и их связь с Финляндией. При этом К. Стюарт отмечает, что даже обращение к региональным особенностям (связям с финской культурой и северной идентичностью) не оспаривает тесную связь и принадлежность Карелии к российскому государству и единой нации.

В то же время власти Бурятии также во многом следуют федеральным нарративам и практикам, привнося при этом больше региональных (этнических и религиозных) особенностей. Например, в мемориальном пространстве Улан-Удэ представлено больше памятников, связанных с революцией 1917 г. и Гражданской войной, чем в других региональных столицах (с. 102). Другие исторические события, в частности присоединение Бурятии к России, публично не проблематизируются, хотя школьные учебники представляют его скорее в негативном ключе. А включение в региональный календарь буддистского праздника Сагаалган наряду с православными позволяет адаптировать региональные особенности к общенациональному нарративу. В то же время К. Стюарт отмечает больший по сравнению с Карелией потенциал оспаривания центрального нарратива за счет этнической композиции и большего культурного разрыва между бурятами и русскими.

Наконец, Татарстан демонстрирует сочетание стратегий *адаптации* и *инклюзивности*. Богатый регион, обладающий значимой переговорной силой и представляющий вторую по численности этническую группу в России, уже имел успешный опыт торга с федеральным центром за предоставление особых полномочий. После прихода к власти В. Путина ситуация несколько изменилась, однако и сейчас, как показывает К. Стюарт, используемые региональными акторами практики адаптации направлены на подчеркивание и продвижение идеи суверенности Татарстана, его роли как защитника всех татар. В частности, эти идеи представлены в региональных музеях, прослеживаются в выступлениях региональных лидеров. Символическое пространство Казани наполнено также деятелями татарской культуры, часть из которых включена и в общенациональный пантеон, что свидетельствует об инклю-



живности реализуемой в республике стратегии национального строительства. При этом наиболее проблемным представляется распространяемый в Татарстане исторический нарратив: взятие Казани Иваном Грозным в региональных учебниках ожидаемо рассматривается в негативном ключе. Все вместе, по мнению автора, это является основой для потенциального конфликта с федеральным центром.

Монография К. Стюарт вносит значимый вклад в исследования политики идентичности в России, комбинируя анализ федеральных практик с их региональной реализацией и индивидуальным восприятием. В то же время исследование не лишено недочетов, связанных именно с комплексностью выбранного автором подхода. В частности, не всегда в тексте понятно разграничение федеральных и региональных проектов национального строительства. С одной стороны, тезис о том, что региональные власти участвуют в реализации национального проекта и могут адаптировать его под локальный контекст, выглядит очень понятным. С другой стороны, возникает вопрос, не будет ли точнее говорить о том, что политические акторы в регионах формируют региональную идентичность, встраивая / адаптируя или, напротив, отдаляя образ регионального сообщества от транслируемого с центра образа нации?

Некоторое смещение федеральных и региональных национальных проектов отразилось и на сформулированных К. Стюарт стратегиях. Если первые три типа – ассимиляция, адаптация и эксклюзивная стратегия – действительно могут быть воплощены на региональном уровне именно в рамках реализации общенационального нарратива, то последний тип – инклюзивный – как представляется, больше описывает особенности формирования образа нации в центре, а не в регионах. Это отчасти подтверждается и при описании случая Татарстана: автор подчеркивает, что некоторые культурные деятели республики включены и в общенациональный символический ландшафт. Вопрос о том, при каких обстоятельствах произошло такое включение, остался за рамками работы, но, следуя логике К. Стюарт, можно предположить, что это стало результатом давления со стороны региональных элит. Само по себе участие региональных акторов в формировании национального нарратива является интересным объектом исследования, но, как представляется, требует несколько иного методологического подхода.

Безусловно, книга К. Стюарт будет интересна всем, кто интересуется процессами национального строительства и символической политики в России. Автор предлагает интересный комплекс-

ный взгляд на особенности реализации национального проекта в российских республиках, приводит большое количество примеров, позволяющих увидеть разнообразие практик политики идентичности. Одновременно с этим монография задает новый вектор исследований, основанный на понимании комплексной природы национализма и его специфике в закрытых сложноустроенных обществах.

**E.Yu. Tsumarova\***

**Making legitimating nationalism work. Role of identity politics  
in enhancing the political regime in contemporary Russia  
(Review)**

*For citation:* Tsumarova E. Yu. Making legitimating nationalism work. Role of identity politics in enhancing the political regime in contemporary Russia (Review). *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 321–331. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.14>

## References

- Breuilly J. *Nationalism and the state*. Manchester: Manchester university press, 1993, 482 p.
- Greene S.A., Robertson G. Affect and autocracy: emotions and attitudes in Russia after Crimea. *Perspectives on politics*. 2022, N 20 (1), P. 38–52.
- Keating M. *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 1998, 242 p.
- Miller A., Malinova O., Efremenko D. (eds). *Memory politics in Russia: regional dimension*. Moscow: Institute of scientific information on social sciences of the Russian Academy of sciences, 2023, 471 p. (In Russ.)
- Sharafutdinova G. *The red mirror: Putin's leadership and Russia's insecure identity*. Oxford: Oxford university press, 2020, 254 p.
- Tilly Ch. States and nationalism in Europe 1492–1992. *Theory and society*. 1994, Vol. 23, N 1, P. 131–146
- Tsumarova E. Unity in diversity, or how Russian regions can maintain themselves and strengthen Russia. *Neprikosnovennyj zapas. Debaty o politike i culture*. 2015, N 5, P. 57–66. (In Russ.)
- Yusupova G. Cultural nationalism and everyday resistance in an illiberal nationalising state: ethnic minority nationalism in Russia. *Nations and nationalism*. 2018, N 24 (3), P. 624–647.

---

\* **Tsumarova Elena**, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russia), e-mail: [tsumarova@gmail.com](mailto:tsumarova@gmail.com)

### **Литература на русском языке**

Политика памяти в России: региональное измерение : коллективная монография / под ред. А. Миллера, О. Малиновой, Д. Ефременко. – М.: ИНИОН РАН, 2023. – 471 с.

*Цумарова Е.* Единство в разнообразии, или как российским регионам сохранить себя и укрепить Россию // Неприкосновенный запас. Дебаты о культуре и политике. – 2015. – № 5. – С. 57–66.

**Е.С. КОЧУХОВА\***

**НЕСТАБИЛЬНЫЕ НАПРЯЖЕНИЯ  
ГОРОДСКОЙ КОНФЛИКТНОСТИ  
(Рецензия)**

**Рец. на кн.:** Городские асимметрии: политики, практики и репрезентации / О.Е. Бредникова, Е.П. Евдокимова, Г.В. Еремичева [и др.]; отв. ред. Е.В. Тыканова. – М.; СПб.: ФНИСЦ РАН, 2024. – 264 с.

*Для цитирования:* Кочухова Е.С. Нестабильные напряжения городской конфликтности (Рецензия) // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 332–342. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.15>

Елена Тыканова собирает вторую коллективную монографию, посвященную городским исследованиям. Первая, «Города расходящихся улиц: траектории развития городских конфликтов в России» [Города расходящихся улиц..., 2021], исследовала сценарии городских конфликтов и основные факторы, на них влияющие. Рецензируемая монография делает акцент на асимметриях власти в городских конфликтах и рассматривает новые кейсы, в теоретическом плане сохраняя преемственность с предыдущей книгой. Искомые асимметрии оказываются не всегда очевидными, авторы наблюдают реконфигурацию устоявшихся ранее властных позиций, и в целом стараются уловить динамику городских про-

---

\* **Кочухова Елена Сергеевна**, кандидат философских наук, старший научный сотрудник, Институт философии и права Уральского отделения РАН (Екатеринбург, Россия), e-mail: [elena.kochukhova@yandex.ru](mailto:elena.kochukhova@yandex.ru)

© Кочухова Е.С., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.15

странственных взаимодействий. Представители разных социальных и гуманитарных дисциплин обнаружат в главах важные теоретические находки и увидят продуктивные методы исследования в действии.

На данный момент городские пространственные конфликты остаются одной из немногих возможностей открытого протеста и низовой консолидации горожан. В то же время местные администрации заинтересованы в отсутствии конфликтной повестки и часто готовы к коалициям с горожанами. Монография проясняет механизмы взаимодействия агентов городских конфликтов, показывает, как накладываются друг на друга интересы различных агентов, при каких условиях и какие возможности действия для них открываются. При этом практически каждая глава содержит внушительное теоретическое вступление, которое не просто фундирует исследовательский вопрос, но задает более широкий контекст, выступая самостоятельным обзором, который можно представить в качестве параграфа для учебника по современным городским теориям. С другой стороны, для приверженцев быстрого чтения, каждая глава заканчивается кратким изложением ее основных идей.

**Во введении** авторы уделяют основное внимание прояснению своей исследовательской оптики. Они исходят из взгляда на город как на пространство воспроизводства различных форм неравенств. Внимание исследовательниц привлекают политики, практики и репрезентации властно-гражданских отношений по поводу трансформации городских пространств, поскольку через них могут быть прочитаны различные практики воспроизводства устоявшихся или определения новых форм неравенства. Соответственно, в монографии делается акцент на асимметриях властно-гражданских отношений, разворачивающихся в условиях интереса строительного бизнеса к городским пространствам. При этом под властью подразумеваются городские администраторы и политические деятели, а под гражданским обществом – любые формы объединений горожан, независимо от их отношений с государством и рынком. В результате в фокусе исследования оказываются «жилищная политика, градостроительная политика и пр., а также активность граждан, экспертов, профессионалов и иных акторов, претендующих на участие и непосредственно участвующих в принятии и реализации решений в отношении развития городского пространства» [Городские асимметрии..., 2024, с. 8].

Наряду с понятиями городского пространства и властно-гражданских отношений, третьим ключевым понятием моногра-

фии является городская политика. Она определяется, с опорой на Ж. Рансьера, как неизбежное столкновение акторов, закрепленных на властных диспозициях, с теми, кто их не занимает, и конкретизируется через понятие полей стратегического действия. Конкуренция за блага оказывается в центре городской политики, понимаемой авторами «в качестве иерархически организованной структуры, в которой заинтересованные акторы находятся в ситуации постоянной конкуренции за доступ к символическим и материальным благам: рычагам принятия решений в территориальном развитии, получению пространственных прибылей, а также формированию законодательства и легитимации общих и локальных норм» (с. 8).

Авторы констатируют динамичность этих политик, выражающуюся и в смене ее акторов, и в трансформации отношений между ними; но сама эта динамика укоренена в существующей конфигурации властно гражданских отношений – хоть и стремится ее преодолеть.

В результате, как бы аккуратно авторы не фиксировали границы своего исследования, складывается ощущение, что они пытаются ухватить весь объем и глубину социальных взаимодействий, связанных с городскими пространственными конфликтами, интересуются их и микро- и мезоуровнями. Решение этой впечатляющей задачи потребовало обращения к очень разным эмпирическим материалам – количественным данным, извлеченным из интернет-источников, данным полукструктурированных и экспертных интервью, результатам картирования и «исследования действием».

**Первый раздел монографии** «Асимметрия власти, городских пространств и ресурсов» состоит из трех частей. Он открывается теоретической главой, посвященной теории экстрактивизма, где показано, что логика развития городов связана с извлечением разного рода ресурсов и оборачивается рисками заброшенности, сжатия, опустения целых городов или отдельных их территорий. Затем следует глава, описывающая практики извлечения ресурса из городских земель застройщиками и властью. Наконец, раскрывается тема городских пустот и их переосмысления.

Экстрактивизм, предполагающий извлечение ценности из разного рода ресурсов, безусловно, позволяет обнаруживать асимметрии в городском пространстве: «...там, где тем или иным образом смыкаются экстрактивные практики и городская жизнь, наблюдаются неравномерность, дифференциация, диспропорция» (с. 15). В главе описана краткая история концепции экстрактивизма, пока-

зано, что на данный момент она переносит исходную идею извлечения ценности из природных ресурсов на всю совокупность природно-техно-социальных отношений. Эта логика позволяет снова обратить внимание на изменение прав собственности, экологическую несправедливость, повышение издержек для жителей, турификацию пространства, сжатие моногородов – и другие известные проблемы, которые обычно описываются как следствие неолиберального глобального миропорядка. Пример за примером в тексте усиливается политэкономическая критика глобального капитализма: «Сегодня все города так или иначе опутаны паутиной экстрактивизма, будь то в качестве “добытчиков” природных ресурсов или в качестве центров накопления капитала и массового потребления ресурсов. Оттого городская жизнь глубоко асимметрична: одни (люди, социальные группы, города) извлекают ценность, создавая серьезные ограничения для практик большинства других людей и социальных образований» (с. 33).

Следующая глава исследует перераспределение власти и ресурсов в городской жилищной политике и системе управления городским хозяйством. Акцент сделан на стратегиях государства и крупных бизнес-игроков в жилищной политике. Взаимодействия основных ее акторов реконструированы на примере московского и Санкт-Петербургского рынков недвижимости, поскольку «на их площадках апробируется действие государственных механизмов управления отраслью и тестируются многие экспериментальные проекты и практики, которые в дальнейшем заимствуются регионами» (с. 47). В анализе использованы официальная статистика, а также аналитика крупных строительных компаний, опубликованная в СМИ. Автор придерживается «нового локализма», рассматривая умение игроков договариваться как важный фактор взаимодействия власти и бизнеса в вопросах жилищной политики. Описаны механизмы сочетания интересов застройщиков и интересов государства, выявлены преимущества и недостатки патернализма, сравниваются программы реновации в Москве и Санкт-Петербурге, критикуется непрозрачность работы Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга. Автор затрагивает тему продвижения градостроительных проектов среди горожан, считая эту работу необходимым элементом жилищной политики, однако из текста остается неясным, какую ценность придают этому продвижению сами застройщики.

Третья глава воздает должное теме производства пустоты, указывая, что социальные и культурные предпосылки появления

пустоты / брошенности изучены недостаточно. Обозначается, что пустующие места зачастую стигматизированы не только в массовом сознании, но и в дискурсе исследователей, «которые либо не видят в обезлюдевших местах жизни в силу доминирующей эпистемологии, либо держатся только в рамках индикации негативных процессов» (с. 65). В главе, во-первых, прослеживаются изменения в городской экологической парадигме: пустыри теперь рассматриваются как стихийные зеленые территории, берущие на себя важные функции экологической инфраструктуры города. Во-вторых, выявляется ключевое напряжение в дискуссии об этике и эстетике пустырей: стихийность природы на пустырях и руинах часто выступает символом свободы и творческого самовыражения, но в то же время заброшенность свидетельствует о социальном неравенстве, вселяет чувство беспокойства и даже погружает в депрессию. Хотя авторы не предлагают рассматривать городские пустоты как ресурс, в целом в описанных ими практиках бережного взаимодействия с этими пространствами прослеживается логика расчета экономического вклада стихийной природы в городскую инфраструктуру.

**Второй раздел** «Состязательная политика и городские общественные движения» скорее механически объединяет два сюжета: стратегии разрешения экологических конфликтов в городах Поволжья и восприятие жителями Санкт-Петербурга перспектив реновации. Объемная четвертая глава исследует экологические конфликты с опорой на теорию полей стратегического действия. Эта теория, не впервые используемая авторами [Желнина, Тыканова, 2021], встраивается в более широкий контекст стратегической перспективы в социологии, согласно которой «вовлеченные в конфликтный процесс игроки находятся в такой ситуации взаимодействия друг с другом, где каждый текущий “раунд” их интеракций становится пространством и условием для последующих» [Городские асимметрии..., 2024, с. 75]. Поскольку игроки на аренах постоянно оценивают друг друга, корректируют свои действия, сопоставляя собственные возможности и возможности конкурентов, но при этом никогда не обладают полнотой информации друг о друге и общем социальном контексте, исследование их стратегий не может реконструировать во всех деталях конфликтное поле. В связи с этим авторы нацелены на две задачи: распутать интеракции между игроками и очертить круг распознанных и нераспознанных ими возможностей действия. Основное внимание уделяется ответу на вопрос, каким образом результаты деятельности



инициативных активистских команд могут быть обусловлены их взаимодействиями. Значительная часть главы посвящена теоретической работе, проясняющей дизайн исследования: осмысляются представления об «исходе» и «результате» общественных движений, рассматриваются факторы, влияющие на результативность активистских команд, объясняется принцип сопряжения полей стратегического действия и т.д. Описание кейсов сконцентрировано на динамике отношений активистов с властями и между собой. Авторы отмечают закрытость представителей бизнеса и чиновников разного уровня для исследования, что не позволило детализировать их позиции.

В пятой главе рассматривается реакция жителей Санкт-Петербурга на закон № 444–59, очерчивающий перспективы реновации. Он крайне широко определяет категории неаварийных домов, подходящих под программу комплексного развития, не задает границы, куда допускается переселять жителей сносимых домов, не прописывает напрямую порядок определения материальной компенсации собственникам квартир. Жители районов массовой советской застройки проявили заметное беспокойство относительно потенциального воздействия этого закона на их повседневную жизнь. В главе исследуются дискуссии на эту тему в соседских чатах в Telegram. Анализ кейса предваряется кратким описанием истории массовой застройки в СССР 1960–1970-х годов. Как показывает исследование дискуссий жителей, они в целом выражают неприятие идеи реновации. Выдвигая аргументы против ее правовых оснований, они чувствуют себя не очень уверенно. Суждения о высоком качестве сложившейся городской среды (социальная инфраструктура, озеленение, транспортная доступность), конструктивном и технологическом качестве зданий (и недоверие к результатам реновации) манифестируются без сомнений.

**Третий раздел** «Преодолевая асимметрии: соучастие граждан в процессах городского (со)управления» является наиболее тематически цельным во всей монографии: шестая, седьмая и восьмая главы посвящены разным аспектам участия горожан в развитии городской среды. Пути к преодолению асимметрий проступают явно только в одной главе.

В шестой главе рассматривается взгляд профессионалов в сфере градостроительства на проблемы и противоречия в ходе реализации проектов с участием горожан. Анализ интервью экспертов предваряется двумя сюжетами. Сначала рассматриваются теоретическая дискуссия о роли локальной экспертизы в профес-

сиональных проектах и влияние коммуникативного поворота на изменение профессиональных подходов в градостроительстве. Затем кратко описывается история государственного нормирования влияния граждан на городское планирование в России (от не предполагающегося участия к закреплению партисипативных практик в федеральном законодательстве). Из интервью следует, что идея вовлечения жителей в градостроительные проекты «рассматривается как дополнительная активность в ограниченные временные сроки, и работа по организации подобных процедур скорее удел романтиков и идеалистов, чем тех, кто мыслит рационально и экономически» (с. 148). Выделены пять ключевых проблем, связанных с таким проектированием, и все они коренятся, по сути, в том, что на проектировщика возлагаются функции медиатора между заказчиком (сроками, бюджетами) и сообществами в условиях низкого доверия между всеми участниками процесса. Учитывая, что в рамках исследования взято 15 интервью, выглядит очень избирательным подход авторов к отбору цитат – их приведено всего семь, и судя по кодировке, некоторые информанты процитированы дважды.

Глава седьмая написана от первого лица про опыт использования стратегии *action research* в проекте создания Общественного сада на месте пустыря в историческом районе Санкт-Петербурга. Хотя автор изначально была нацелена на отстраненную исследовательскую позицию, ее роль быстро поменялась, и исследование стало важным двигателем самого проекта Общественного сада: «...именно такое непреднамеренное сочетание ролей исследовательницы и активистки дает возможность увидеть форматы и особенности *action research*, которые не всегда легко отрефлексировать, заранее планируя реализацию этой стратегии» (с. 154). Глава содержит насыщенное описание, позволяющее восстановить логику этих событий, и авторскую рефлексию относительно *action research*, базирующуюся на сравнении собственного опыта применения этой стратегии с другими примерами ее воплощения. Сначала исследовательница собирала для активистов информацию о том, как в текущий момент используется пространство и какой существует запрос на изменения, какие эффекты интервенций наблюдаются. Затем, в обсуждении развития проекта, она предложила теоретическую рамку городских совместностей, которая была подхвачена в практическом плане. Затем Общественный сад стал кейсом в рамках воркшопа по партисипации, где заставил пересматривать устоявшиеся взгляды на то, что считать соучаствующим

проектированием, а что «патернализмом под прикрытием» (с. 164). Это наиболее динамичная глава во всей монографии, сохраняющая к тому же интригу – судьба проекта открыта, сохраняется перспектива конфликта вокруг этого обжитого, но потенциального планирующегося под застройку пространства.

Восьмая глава рассматривает производство научного знания как важную часть городской жизни и посвящена взаимодействию любительской и профессиональной науки. В рамках раздела глава выглядит уместной, а к общей канве монографии ее с усилием притягивают: позиции неравного доступа к производству знания рассматриваются как вариант властно-гражданских отношений. Показано на актуальных примерах из трех городов (интервью взяты в 2023–2024 гг. в Казани, Набережных Челнах и Иннополисе), как выстраиваются коммуникации исследователей-любителей и профессиональных ученых. В силу специфики выборки создается впечатление большей активности научных любительских сообществ в Набережных Челнах (их рассмотрено несколько, а в Казани – только астрономы). Действительно, удалось показать примеры и кооперации профессионалов с любителями, и их изолированности друг от друга. Но, исследуя крупные интеллектуальные центры Татарстана, авторы не задаются вопросом о связях между их научными сообществами, о истории развития региональной науки и других, не лежащих на поверхности, причинах формирования разных стратегий коммуникации научных субъектов в этих городах.

**Четвертый, завершающий, раздел монографии** посвящен репрезентации городских пространств. В девятой главе представлены результаты исследования неравенства потребления услуг студентами Санкт-Петербурга. Авторы рассматривают пространства повседневной активности как воплощение одновременно субъективного выбора человека и объективных ограничений городской среды. Ориентируясь на концепцию 15-минутного города, делающую акцент на справедливом пространственном распределении благ, авторы изучают «воспринимаемую доступность сервисов и связанное с этим пространственное неравенство молодых людей, учащихся в высших учебных заведениях» (с. 192). В основе методологии исследования – соучаствующее картирование. Студенты заполняли опорную схему: на окружностях, обозначающих радиус расстояния от дома, необходимо было обозначить регулярно посещаемые места потребления различных услуг. Анализ географических, функциональных, временных параметров пространств повседневной активности проводился на обобщенном

массиве данных (собрано 140 карт). Основной вывод заключается в том, что в структуре этих пространств преобладают сервисы, обеспечивающие базовые потребности (магазины, места учебы, кафе, медицинские учреждения, зеленые зоны), места культуры и досуга представлены значительно меньше. Выбранная методика не позволяет описать причины наблюдаемого неравенства.

Десятая глава задается вопросом, где в Петербурге жить радостно, а где удручающе. Возводя свое исследование к подходам экономики чувств и экономики и социологии конвенций, авторы анализируют «процесс определения качества районов в Санкт-Петербурге со стороны мобильных горожан, которые по тем или иным причинам несколько раз меняли место жительства и, выбирая район проживания, производят собственные квалификационные суждения» (с. 212). Метод исследования – резидентальные биографии. По замыслу авторов, изучение смыслового наполнения тех оценок, которые жители дают районам города, не только практически значим как маркетинговый инструмент, но и проясняет механизмы производства городского пространства его жителями. Акцент в анализе интервью сделан на понятии «атмосфера города», выделены визуальные, аудиальные, ольфакторные, сенсуальные составляющие представления о ней, а также описана дихотомия свое / чужое, важная для этого представления. Завершая монографию, эта глава дает читателю увидеть, как городские асимметрии выстраиваются и преодолеваются в восприятии самих горожан.

\* \* \*

Итак, в монографии авторы старались уловить разные асимметрии в отношениях по поводу городского пространства, а также показать их в динамике. Это особенно удалось в главах про экологические конфликты и про исследование действием. Другие главы концентрируются скорее или на динамике конфликтов, или на разнообразии асимметрий. В любом случае, широкий спектр охваченных тем, различные подходы к их концептуализации, будут интересны всем, кто изучает городские исследования или работает в этом тематическом поле.

Главы из разных разделов очевидно рифмуются друг с другом (например, третья и седьмая – темой пустоты, вторая и пятая – темой реновации в Санкт-Петербурге), но эту рифму читатель достраивает сам. Единой рамкой для всех исследовательниц выступает зонтичное понятие асимметрии ресурсов. Представленные в

монографии кейсы важны и с точки зрения решения авторами задач выявления городских асимметрий, но и в качестве материала для более широких сравнений. Хотя значительная часть практического материала касается Санкт-Петербурга, также представлен опыт городских коалиций и противостояний в некоторых других городах. Явным ограничением исследования, о котором говорят и сами авторы, является акцент на позициях городских активистов, поскольку они как информанты были намного более открыты, чем представители власти и бизнеса. Впрочем, собирать интервью у этих традиционно более сильных игроков городских конфликтов удастся немногим научным коллективам – пожалуй, наиболее актуальны в этом отношении работы А.Б. Белоусова и Д.А. Давыдова [Белоусов, Давыдов, 2024].

Большая часть исследовательниц-соавторов – сотрудницы сектора социоурбанистики Социологического института Российской академии наук. Учитывая опубликованную ранее институтом монографию «Социальное пространство большого города» [Социальное пространство..., 2018], книги выстраиваются в тематическую серию, дальнейшее развитие которой будет важным явлением отечественной академической урбанистики, наряду со *Studia Urbanica* издательства НЛЮ и известными тематическими журналами [Трубина, 2022].

**E.S. Kochukhova\***

### **Unstable strains of urban conflicts (Review)**

*For citation:* Kochukhova E.S. Unstable strains of urban conflicts (Review). *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 332–342. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.15>

### **References**

- Belousov A.B., Davydov D.A. Urban conflicts in Russia: between the “right to the city” and NIMBY in Irkutsk and Novosibirsk. *Universe of Russia*. 2024, Vol. 33, N 3, P. 99–117. DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2024-33-3-99-117> (In Russ.)
- Eremicheva G.V. (ed.). *Social space of a big city*. Saint Petersburg: Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences. Branch of the Federal center of theoretical and applied

---

\* **Kochukhova Elena**, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Ekaterinburg, Russia), e-mail: [elena.kochukhova@yandex.ru](mailto:elena.kochukhova@yandex.ru)

- sociology of the RAS, 2018, 392 p. DOI: <https://doi.org/10.19181/monograph.2019.4> (In Russ.)
- Trubina E. Thirty years of academic urban studies in the post-soviet Russia: between the fundamental and the applied. *New literary observer*. 2022, N 6 (178), P. 125–145. DOI: [http://www.doi.org/10.53953/08696365\\_2022\\_178\\_6\\_125](http://www.doi.org/10.53953/08696365_2022_178_6_125) (In Russ.)
- Tykanova E. (ed.). *Cities of diverging streets: trajectories of urban conflict development in Russia*. Moscow, Saint Petersburg: Federal center of theoretical and applied sociology of the RAS, 2021, 194 p. DOI: <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-351-5.2021> (In Russ.)
- Tykanova E. (ed.). *Urban asymmetries: policies, practices and representations*. Moscow, Saint Petersburg: Federal center of theoretical and applied sociology of the RAS, 2024, 264 p. DOI: <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-434-5.2024> (In Russ.)
- Zheltnina A., Tykanova E. 'Players' in 'Arenas': A study of interactions in local urban conflicts (A case study of Saint Petersburg and Moscow). *The journal of social policy studies*. 2021, Vol. 19, N 2, P. 205–222. DOI: <https://doi.org/10.17323/727-0634-2021-19-2-205-222> (In Russ.)

### Литература на русском языке

- Белоусов А.Б., Давыдов Д.А. Городские конфликты в России: между «правом на город» и NIMBY (на примере Иркутска и Новосибирска) // Мир России. – 2024. – Т. 33, № 3. – С. 99–117. – DOI: <https://doi.org/10.17323/1811-038X-2024-33-3-99-117>
- Города расходящихся улиц: траектории развития городских конфликтов в России / В.Д. Бедерсон [и др.]; под. ред. Е.В. Тыкановой. – М.; СПб.: ФНИСЦ РАН, 2021. – 194 с. – DOI: <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-351-5.2021>
- Городские асимметрии: политики, практики и репрезентации / О.Е. Бредникова [и др.]; под. ред. Е.В. Тыкановой. – М.; СПб.: ФНИСЦ РАН, 2024. – 264 с. – DOI: <https://doi.org/10.19181/monogr.978-5-89697-434-5.2024>
- Желнина А.А., Тыканова Е.В. «Игроки» на «аренах»: анализ взаимодействий в городских локальных конфликтах (случай Санкт-Петербурга и Москвы) // Журнал исследований социальной политики. – 2021. – Т. 19, № 2. – С. 205–222. – DOI: <https://doi.org/10.17323/727-0634-2021-19-2-205-222>
- Социальное пространство большого города / под ред. Г.В. Еремичевой. – Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН. – СПб.: СИ РАН – филиал ФНИСЦ РАН, 2018. – 392 с. – DOI: <https://doi.org/10.19181/monograph.2019.4>
- Трубина Е. Тридцать лет академической урбанистики в постсоветской России: между фундаментальным и прикладным // Новое литературное обозрение. – 2022. – № 6 (178). – С. 125–145. – DOI: [http://www.doi.org/10.53953/08696365\\_2022\\_178\\_6\\_125](http://www.doi.org/10.53953/08696365_2022_178_6_125)

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА**

### **2025 № 3**

**В журнале представлены результаты научных исследований, в том числе дискуссионного характера, поэтому их содержание не обязательно отражает точку зрения Учредителя и Редакции.**

**Адрес редколлегии:**  
**117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 51/21, ИНИОН РАН,**  
**Отдел политической науки,**  
**e-mail: [politnauka1997@gmail.com](mailto:politnauka1997@gmail.com)**

Оформление обложки С.И. Евстигнеев  
Техническое редактирование и  
компьютерная верстка К.Л. Синякова  
Корректор М.П. Крыжановская

Подписано к печати 27 /VIII – 2025 г.  
Формат 60 х84/16  
Усл. печ. л. 20,1 Уч.-изд. л. 19,6  
Тираж 500 экз. Заказ №

**Институт научной информации**  
**по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН),**  
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418

**Отдел печати и распространения изданий**  
**Тел.: +7(925) 517-36-91**  
**e-mail: [izdat@inion.ru](mailto:izdat@inion.ru)**

Отпечатано в типографии  
АО «Т8 Издательские Технологии»,  
109316, г. Москва, Волгоградский проспект,  
д. 42, корп. 5, к. 6