

Ульяна Сересова

ИДЕИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И СТРЕССОУСТОЙЧИВОСТИ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ: ВОЗВРАЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВА

Crowley K., Stewart J., Kay A., Head B.W. (eds.) (2020) *Reconsidering Policy: Complexity, Governance and the State*. Bristol: Policy Press, 2020. 242 p. ISBN 978–1–4473–3311–1.

DOI: 10.17323/727-0634-2021-19-3-542-546

Основной посыл монографии «Переосмыслить социальную политику» в том, что необходимо вернуть государство в предметное поле публичной политики. В центре внимания авторов – категории *state capacity*, *resilience* и *governance* как инструменты анализа публичной политики. Первая категория только недавно вошла в академический лексикон, поэтому исследователи по-разному её концептуализируют. В самом широком смысле её можно рассматривать как дееспособность государства. Авторами она интерпретируется как «набор компетенций и возможностей, необходимых для выполнения государством его ключевых функций; комбинация умений и ресурсов, необходимых для формулирования политического выбора, реализации стратегического курса, оценивания преимуществ и недостатков возможных политических реформ, а также способности исследовать процесс публичной политики» (Р. XIII). Государственная дееспособность должна обеспечивать *resilience*, т. е. возможность государства сопротивляться кризисам (стихийным бедствиям, экономическим рецессиям, террористическим атакам, военным действиям). Она позволяет «сформулировать новые роли», переформатировать публичную политику, восстановить легитимность государственной власти (Р. 58). Инновации, возникающие в публичной политике как ответ на кризисные явления, реализуются разными акторами, но управляются государством как ведущим политическим субъектом (Р. 73).

Концепция *governance* – последняя базовая категория монографии, которая может переводиться как «руководство», «правление» или «управление». Она предполагает множественное и сложное взаимодействие различных государственных и негосударственных организаций и политических

Ульяна Игоревна Сересова – к.полит.н., доцент, кафедра социально-гуманитарных наук, сервиса и культурного наследия, Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Московской области «Академия социального управления», Мытищи, Россия. Электронная почта: seresova_ui@asou-mo.ru

институтов, объединенных в политические сети, возникающие в ходе реализации политических реформ (Р. 45). Государственная власть в эпоху *governance* деконцентрируется и «размазывается» между государственными, благотворительными и коммерческими организациями, сплетенными в сложные и запутанные социальные сети (Р. 61). В свою очередь это приводит к тому, что государство с классическими контрольно-командными практиками управления, становящимися менее актуальными, пропадает из сферы академического интереса. В книге приводится понятие *metagovernance*, объясняющее ведущую роль государства как координатора деятельности политических сетей. Если прочие субъекты политических сетей – общественные и коммерческие организации – берут на себя отдельные функции государства, то за государством все равно остается ряд полномочий, которые эти акторы на себя взять не могут. К таковым можно отнести «формулирование правил игры», установление и поддержание политико-административных границ, политические коммуникации с общностью, перераспределение экономических ресурсов, выполнение функции арбитра в случае конфликта между акторами политических сетей (Р. 61–63).

В социальной политике на перекрестке идей *governance*, *resilience* и *state capacity* находятся классические вопросы социальной защиты и социального обеспечения наиболее уязвимых слоев населения, живущих на грани или за гранью социальной эксклюзии (см.: Mares 2005; Lee 2009; Duckett, Hussain 2008). Авторы монографии поэтапно рассматривают, как меняется понимание политической повестки дня, политических институтов и систем публичной политики, переосмысливается государство и его границы, работа консультационных органов, реализация политических реформ, осуществление политических изменений. Циклическая структура монографии напоминает классическую структуру теории политического цикла – традиционного исследовательского инструмента публичной политики, состоящего из шести этапов: идентификация социально-политической проблемы, формирование на ее основе политической повестки дня, формулирование различных вариантов решения проблемы, легализация и легитимация одного из вариантов через законодательство, реализация политической реформы, оценка ее эффективности. Этап оценки эффективности – замыкающий этап политического цикла позволяет снова сформулировать проблему и снова внести ее в политическую повестку дня.

Идеи государственной состоятельности и стрессоустойчивости относительно недавно вошли в лексикон отечественной политической науки. Они используются в рамках компаративной политологии и теории международных отношений, т. е. вне предметного поля публичной и социальной политики (Ахременко и др. 2019; Горельский, Миронюк 2019; Коцур 2019; Трещенков 2018). В отличие от *state capacity*, категория *governance* российскими исследователями активно используется как в рамках публичной политики (Сморгунов 2018), так и в пределах теорий государственного

управления (Барабашев 2016) и концепций политической модернизации (Гельман 2019), но не служит «оптическим инструментом» для анализа социальной политики. Изучение этих проблем в России осуществляется, преимущественно, в рамках различных социологических и экономических парадигм. Политологические контексты социальной политики, теории публичной политики применительно к вопросам социальной защиты остаются за пределами внимания российских политологов (напр., Тарасенко, Кулмала 2016).

Таким образом, теории публичной политики, и, в частности концепции *governance*, *state capacity* и *resilience* являются перспективным инструментом анализа российской социальной политики. С помощью этого инструмента можно проводить сравнительные исследования, операционализируя концепты через статистические показатели. Продуктивно рассматривать отдельные кейсы – конкретные социальные реформы, направленные на борьбу с бедностью, социальной эксклюзией, безработицей, акцентируя внимание на функциях государства и деятельности всех негосударственных акторов, объединенных в политические сети. Так, например, борьба с коронавирусом, включающая профилактику, организацию лечебной работы, меры социальной поддержки, организацию работы волонтеров, – тот самый пример, когда концепты *governance*, *state capacity* и *resilience* могут оказаться полезными как в теоретическом исследовании, так и в оценке практики публичного управления.

Список источников

Ахременко А. С., Горельский И. Е., Мельвилль А. Ю. (2019) Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? *Политические исследования*, (2): 8–23.

Барабашев А. Г. (2016) Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (3): 163–194.

Гельман В. Я. (2019) «Недостойное правление»: политика в современной России. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Горельский И. Е., Миронюк М. Г. (2019) Взбираясь по «статусной лестнице»: опыт эмпирического исследования связи статуса государства в системе международных отношений и государственной состоятельности. *Политическая наука*, (3): 140–174.

Коцур Г. В. (2019) Возникновение стрессоустойчивого субъекта: кризисное взаимодействие государства и общества. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*, 12 (1): 93–112.

Сморгунов Л. В. (ред.) (2018) *Публичная политика: институты, цифровизация, развитие*. М.: Аспект-Пресс.

Тарасенко А. В., Кулмала М. (2016) Представительство интересов и социальная политика в России: ветеранские организации как посредники между обществом и государством. *Журнал исследований социальной политики*, 14 (4): 551–568.

Трещенков Е. Ю. (2018) Стрессоустойчивость в современных дискурсах управления. *Власть*, (8): 24–31.

Duckett J., Hussain A. (2008) Tackling Unemployment in China: State Capacity and Governance Issues. *The Pacific Review*, 21 (2): 211–229.

Lee J. (2009) Developmentalism, Social Welfare and State Capacity in East Asia: Integrating Housing and Social Security in Singapore. *Journal of Asian Public Policy*, 2 (2): 157–170.

Mares I. (2005) Social Protection around the World: External Insecurity, State Capacity, and Domestic Political Cleavages. *Comparative Political Studies*, 38 (6): 623–651.

Uliana Seresova

STATE CAPACITY AND RESILIENCE IN PUBLIC POLICY: BRINGING THE STATE BACK IN

Crowley K., Stewart J., Kay A., Head B.W. (eds.) (2020) *Reconsidering Policy: Complexity, Governance and the State*. Bristol: Policy Press, 2020. 242 p. ISBN 978-1-4473-3311-1.

DOI: 10.17323/727-0634-2021-19-3-542-546

References

Akhremenko A.S., Gorelskiy I.E., Melville A. Yu. (2019) Kak i zachem izmeryat' i sravnivat' gosudarstvennyuyu sostoyatel'nost' raznykh stran mira? [How and Why should We Measure and Compare State Capacity of Different Countries? Theoretical and Methodological Foundations]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], (2): 8–23.

Barabashev A. G. (2016) Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnyye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], (3): 163–194.

Duckett J., Hussain A. (2008) Tackling Unemployment in China: State Capacity and Governance Issues. *The Pacific Review*, 21 (2): 211–229.

Gelman V. Ya. (2019) '*Nedostoynoe pravlenie*': politika v sovremennoy Rossii [The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia]. St. Petersburg: EUSP Press.

Gorelskiy I.E., Mironyuk M.G. (2019) Vzbirayas' po 'statusnoy lestnitse': opyt empiricheskogo issledovaniya svyazi statusa gosudarstva v sisteme mezhdunarodnykh otnosheniy

Uliana Seresova - Cand. Sci. (Polit.), Department of Social Sciences and Humanities, Service and Cultural Heritage, Academy of Social Management, Moscow region, Mytischki, Russian Federation. Email: seresova_ui@asou-mo.ru

i gosudarstvennoy sostoyatel'nosti [Climbing the Status Ladder: An Experiment in Empirical Research of Relation Between Status of a State in the System of International Relations and State Capacity]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], (3): 140–174.

Kotsur G. V. (2019) Vozniknovenie stressoustoychivogo sub'ekta: krizisnoe vzaimodeystvie gosudarstva i obshchestva [The Emergence of the Resilient Subject: Crisis Interaction Between State and Society]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations], 12 (1): 93–112.

Lee J. (2009) Developmentalism, Social Welfare and State Capacity in East Asia: Integrating Housing and Social Security in Singapore. *Journal of Asian Public Policy*, 2 (2): 157–170.

Mares I. (2005) Social Protection around the World: External Insecurity, State Capacity, and Domestic Political Cleavages. *Comparative Political Studies*, 38 (6): 623–651.

Smorgunov L. V. (ed.) (2018) *Publichnaya politika: instituty, tsifrovizatsiya, razvitie* [Public Policy: Institutions, Digitalisation, Development]. Moscow: Aspekt-Press.

Tarasenko A. V., Kulmala M. (2016) Predstavitel'stvo interesov i sotsial'naya politika v Rossii: veteranskie organizatsii kak posredniki mezhdru obshchestvom i gosudarstvom [Representing Interests and the Crafting Of Social Policy: Viewing Russian Veterans' Organisations as Brokers between State and Society]. *Zhurnal Issledovaniy Sotsial'noi Politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 14 (4): 551–568.

Treshchenkov E. Yu. (2018) Stressoustoychivost' v sovremennykh diskursakh upravleniya [Resilience in Contemporary Governance Discourses]. *Vlast'* [The Authority], (8): 24–31.