

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

Издательство Московского университета

№ 2 • 2021 • АПРЕЛЬ — ИЮНЬ

Выходит один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология управления

Высоцкая З.Р. Политический ресурс этничности в контексте исторической политики. 3

Карасев А.Т., Кожевников О.А., Савоськин А.В. Отдельные вопросы конституционной трансформации публичного управления в России 24

Государственное управление за рубежом

Пронкин С.В. Деволуция Уэльса: административный аспект 38

Из истории управления

Кимленко Е.А. Отношения между Святым престолом и Итальянским королевством на завершающем этапе объединения Италии 53

Научная жизнь

Кудина М.В., Ишеков К.А., Ленков И.Н. Теории и практики государственного управления в современных условиях (итоги работы секций ежегодной научной конференции «Ломоносовские чтения» в 2021 г.) 67

Андрюшина Е.В. Обзор выступлений на межрегиональной научной конференции «Конфликтное поле публичной политики: опыт и перспективы российского общества» 103

CONTENTS

Management theory and methodology

Vysotskaya Z.R. The Political Resource of Ethnicity in the Context of Historical Politics 3

Karasev A.T., Kozhevnikov O.A., Savoskin A.V. Selected Issues of the Constitutional Transformation of Public Administration in Russia 24

Public administration abroad

Pronkin S.V. The Devolution of Wales: Administrative Aspect 38

From the history of management

Kimlenko E.A. Relations between the Holy See and the Kingdom of Italy at the Final Stage of the Unification of Italy 53

Scientific life

Kudina M.V., Ishekov K.A., Lenkov I.N. Theories and Practices of Public Administration in Modern Conditions (the Results of the Work of the Sections of the Annual Scientific Conference “Lomonosov Readings” in 2021) 67

Andryushina E.V. Review of Speeches at the Interregional Scientific Conference “The Conflict Field of Public Policy: Experience and Prospects of Russian Society” 103

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

З.Р. Высоцкая*

ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕСУРС ЭТНИЧНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются содержательные особенности исторической политики в отношении различных этнических групп. Актуальность исследования обусловлена возрастающим значением этнической идентичности как политического ресурса в современном мире. На основе описательно-типологического метода раскрывается содержание основных сюжетов исторической политики, к которым наиболее часто обращаются этнические общности для достижения определенных политических целей: поиск «золотого века», связи истории народов с древними цивилизациями, исторической территории, определение этнической эксклюзивности, сакрализация страданий нации.

На значительном количестве примеров показано, что на современном этапе историческая политика становится неотъемлемой частью формирования этнической и национальной идентичности, повышает уровень политизации этничности в обществе.

Ключевые слова: историческая политика, политика памяти, символическая политика, исследования памяти, нация, нациестроительство, политизация этничности.

The submitted article is focused on the potential use of history as an instrument of political governance. The author gives a review of the evolution of historical politics as a socio-political phenomenon and its theoretical understanding in modern political science. The key topic of the submitted paper is the ethnic aspects of historical politics. The author reveals the content of the main narratives of historical politics, which are often addressed by various ethnic groups in the process of nation-building. The speech is about the inquiry about the “golden age” of the history, the sacralization of the national suffering, the linking of the history with ancient civilizations, etc. Finally, it is put wise of the ways of raising the level of politicization of ethnicity caused by a variety of historical narratives.

* *Высоцкая Зоя Романовна* — аспирант кафедры управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: VysotskayaZR@sra.msu.ru

Key words: historical politics, politics of memory, symbolic politics, studies of memory, nation, nation-building, politicization of ethnicity.

Социальная реальность XXI в. демонстрирует, что история является не только сферой научного интереса профессиональных историков, но и ресурсом деятельности профессиональных политиков. Ученые спорят о времени, когда история вышла за рамки академической науки и стала инструментом, к которому обращаются политики ради достижения целей, связанных с распределением как материальных, так и символических ресурсов в борьбе за власть. Существует мнение, что представители романтического национализма первыми предприняли приватизацию истории¹. В XVIII–XIX вв. история постепенно становится объектом политических притязаний. Действительно, во многом активное развитие истории как науки в то время было обусловлено растущим интересом народов к своим корням, культуре, языку. Именно в процессе вызревания так называемых «национальных историй» впервые становится заметной инструментальная роль явления, которое в начале XX в. основоположник “memory studies” М. Хальбвакс назовет «коллективной памятью»². Так, по мнению видного чешского историка М. Хроха, начиная с XVIII в., «память» об общем прошлом, толкуемом как «судьба» группы или хотя бы ключевых ее элементов»³, становится неизменным столпом нациестроительства наряду с плотностью культурно-лингвистических коммуникаций и концепцией гражданского равенства. С тех пор исторические основания неоднократно способствовали изменениям на политической карте мира, обусловленным активными процессами становления наций и последующего создания национальных государств.

Современный мир демонстрирует не только существенную роль истории в процессе нациестроительства, но и расцвет полноценной исторической политики как целенаправленной деятельности заинтересованных субъектов по конституированию надлежащего образа

¹ Савельева И.М., Полетаев А.В. История и интуиция: наследие романтиков. Препринт WP6/2003/06 М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 32.

² Хальбвакс М. Коллективная и историческая память // Неприкосновенный запас. 2005. № 2 (40–41). URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2005/2> (дата обращения: 10.02.2020).

³ Хрох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе // Нации и национализм / Б. Андерсон [и др.]; пер. с англ. и нем. Л.Е. Переяславцевой, М.С. Панина, М.Б. Гнедовского. М.: Праксис, 2002. С. 122.

прошлого. Именно через управленческий контекст наиболее полно раскрывается разница таких понятий, как «историческая политика» и “memory studies”. По сути, историческая политика — это реализация достижений memory studies на практике, что отражается в многочисленных трактовках понятия «историческая политика». Так, по мнению польского ученого-историка М. Чихоцкого, историческая политика — это «непрерывное стимулирование обсуждения прошлого посредством различных форм его институционализации»⁴. В.А. Ачкасов приводит следующее определение исторической политики, данное Р. Траба: «Историческая политика — намеренные и формально легитимные действия политиков и чиновников, которые направлены на укрепление, удаление и переопределение отдельных фрагментов общественной памяти»⁵. Г.В. Касьянов в работах, исследующих прикладные аспекты исторической политики, определяет историческую политику как «разновидность политики, целью и содержанием которой является целенаправленное конструирование и утилитарное использование в политических целях «исторической памяти» и других форм коллективных представлений о прошлом и его репрезентаций, в том числе профессиональной историографии»⁶.

Однозначно, высокий интерес к исторической политике и смежным исследовательским полям стимулирует активное обсуждение категориального аппарата, предметного поля сферы, субъектности исторической политики. Так, по мнению О.Ю. Малиновой, историческая политика является частью политики памяти, и проявлением символической политики, различие между ними заключается в акторах. Историческая политика включает действия государства по отношению к прошлому, а в политике памяти объединены действия государства и других акторов)⁷. Крупнейший российский исследователь исторической политики на современном этапе А.И. Миллер в вводной статье к сборнику «Историческая политика в XXI веке» обращает внимание на многообразие субъектов исторической по-

⁴ Цит. по: Ачкасов В.А. «Политика памяти» как инструмент строительства постсоциалистических наций // Журнал социологии и социальной антропологии. 2013. № 16 (4). С. 109.

⁵ Там же. С. 111–112.

⁶ Касьянов Г.В. Украина и соседи: Историческая политика. 1989–2018. М.: Новое литературное обозрение, 2019. С. 35.

⁷ Малинова О.Ю. Политика памяти как область символической политики // Методологические вопросы изучения политики памяти: Сб. научн. трудов / Отв. ред. А.И. Миллер, Д.В. Ефременко. М.; СПб.: Нестор-История, 2018. С. 27–53.

литики: от государства и политических партий до политически активных диаспор⁸.

Таким образом, историческая политика немыслима без субъектов, деятельность которых заключается в формировании актуальной для общества историко-политической повестки. Подчеркнем, что субъектами проведения исторической политики в разных обществах могут быть как государственные, так и негосударственные акторы. Субъекты реализации исторической политики могут быть как лояльны доминирующему в обществе историческому нарративу, так и оппозиционны, предлагая альтернативные трактовки исторических явлений и событий. Деятельность субъектов исторической политики может быть направлена как на сохранение памяти о конкретном историческом прошлом, так и на его забвение. Многообразие форм проявления исторической политики — следствие дискуссионности данного вопроса, невозможное без существования плюрализма мнений в отношении одних и тех же явлений. Именно борьба мнений, институционализируемая в общественном пространстве в различных формах, становится основанием политизации истории.

Представленное исследование фокусируется на этнических аспектах исторической политики. Представляется, что в эпоху активного утверждения различных идентичностей как форм проявления политического, инструментарий исторической политики будет играть все более значимую роль в политической жизни обществ, а этничность продолжит наращивать и укреплять свой символический и политический ресурс. Этим обусловлена актуальность всестороннего изучения способом использования политического ресурса различными этническими общностями в процессе реализации исторической политики. Цель представленного исследования заключается в выявлении и раскрытии содержательных основ этнически ориентированной исторической политики. Описательно-типологический метод позволит показать, к каким темам обращаются представители различных этнических групп на пути проведения исторической политики для достижения своих политических целей. Для каждой из выявленных повествовательных линий приводятся конкретные примеры, позволяющие продемонстрировать, как на практике реализуется историческая политика, проводимая в отношении определенных этнических

⁸ Миллер А.И. Историческая политика в Восточной Европе начала XXI века // Историческая политика в XXI веке / под ред. А. Миллера, М. Липман. М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 14.

групп. Исследование дополнено анализом эволюции исторической политики как феномена общественно-политической жизни во второй половине XX в., поскольку развитие и состояние исторической политики неотделимо от контекста, в котором она зарождалась и реализуется на современном этапе.

Эволюция исторической политики

Зарождение самого понятия «историческая политика» произошло в Германии. После Второй мировой войны немцы ФРГ искали ту формулу, в соответствии с которой будет строиться общественно-политическая повестка в отношении их непростого исторического прошлого. Основной водораздел мнений шел по вопросу о необходимости признания и раскаяния в отношении преступлений гитлеровского режима. Сменяющие друг друга правительства на протяжении всей второй половины двадцатого столетия проводили разную политику, выстраивая определенную смысловую картину прошлого, однако смена власти происходила быстрее, чем сторонники той или иной исторической интерпретации уходили на покой. В связи с этим дискуссии не прекращались независимо от того, сторонники какого подхода были у власти, однако все они «подливали масла в огонь», стимулируя новые витки дискуссии.

На рубеже 1980–1990-х гг. возникла необходимость пересмотра исторической политики Германии в связи с объединением ФРГ и ГДР. ГДР на протяжении существования своей государственности проводила единую политику в отношении прошлого, в отличие от ФРГ. Их основной посыл был следующим: ГДР не имела никакого отношения к нацистскому прошлому, они стабильно позиционировали себя как антифашистское государство. По сути ГДР полностью отмежевалось от своего германского прошлого. Поэтому, когда встал вопрос об объединении Германии, проведение определенной идеологической работы по части общего прошлого стало необходимым элементом нациестроительства объединенной Германии, к чему активно подключились как политики, так и ученые, тем самым понятие «историческая политика» постепенно вводилось в общественно-политический дискурс.

Действительно, немаловажную роль в процессе активного развития исторической политики с середины XX в. также сыграло то состояние, в котором находились гуманитарные науки во второй половине XX в. В академической среде тенденции развития гуманитарной науки в то время во многом определились так называемым постмодернистским поворотом. Однако расцвет постмодерна был

вызван не только внутренней логикой развития науки, но и рядом внешних причин, связанных с общественными потрясениями XX в. — Второй мировой войной, распадом колониальной системы и другими. Эти события оказывались в центре внимания не только в среде ученых, но и благодаря своему масштабу и очевидной исторической значимости, вызвали широкий общественный резонанс по всему миру. Поэтому на политическую авансцену вышли последователи романтического национализма XIX в. в лице апологетов антиколониального движения, а в науке широкое распространение получили постколониальные исследования.

Очевидно, что вышеописанные факторы способствовали вызреванию и развитию исторической политики. По сути, историческая политика является порождением своей эпохи, хотя ее предтечи существовали и в XIX в., и даже в XVIII в. Но наиболее активное развитие историческая политика как явление общественно-политической жизни той эпохи получила накануне и в ходе окончания эпохи биполярной системы международных отношений, распада СССР, в реалиях центральноевропейских и восточноевропейских стран, а также постсоветского пространства.

Становление ряда национальных государств на этих территориях в последние нескольких десятилетий было тесно связано с функционированием исторической политики. Государства, высвобождавшиеся от идеологического гнета, в процессе нациестроительства определяли узловые моменты истории народа, необходимые для консолидации населения новообразовавшихся стран, формирования общенациональной идентичности. Отсюда возникала необходимость предпринять ряд мер по распространению определенной исторической картины мира. В связи с этим А.И. Миллер отмечает, что «в интерпретации природы самого явления, которое мы называем историческая политика, акцент в большинстве случаев делается почти исключительно на коммунистическом наследии. То есть современные политические манипуляции историей объясняются, прежде всего, как наследие прошлых злоупотреблений в этой сфере»⁹. Проведение исторической политики заполняло идеологические лакуны новообразованных стран, помогало политическим элитам нарисовать удобоваримую картину мира, в которой находятся страны после распада социалистической системы.

Исследования посткоммунистического наследия по своей форме и содержанию близки к постколониальным исследованиям,

⁹ Миллер А.И. Историческая политика в Восточной Европе... С. 12.

более того, рядом ученых признается, что посткоммунистические исследования являются частным случаем исследованием постколониальных состояний государств. Стоит также обратить внимание, что историческая политика на практике является формой идеологической работы. Поскольку историческая политика подразумевает конкуренцию идей, мнений и смыслов, то отмечается, что это явление присуще только демократическим странам, в то время как для стран с авторитарными и тоталитарными режимами синонимом является именно идеология¹⁰. Однако необходимо подчеркнуть, что в XXI в. история стала специфической сферой конкуренции не только внутривнутриполитического характера, но и внешнеполитического. В связи с этим соперничество мнений перешло на транснациональный уровень, и внутри конкретной страны вполне может не быть демократического режима для проведения внутривнутриполитической исторической политики, но может быть внешнеполитическая историческая политика. Пример развития исторической политики в связи с внешнеполитическим фактором — Россия рубежа 2000–2010 гг., проведение исторической политики которой было ответом на внешние «раздражители»: активные порицания России как правопреемнице СССР со стороны прибалтийских и ряда восточноевропейских стран, обвинявших ее в их угнетении во времена господства социалистического режима. В.А. Ачкасов точно характеризует историческую политику в России как реактивную¹¹. Более того, анализируя действия представителей главного внешнеполитического ведомства России — МИД РФ, К.А. Пахалюк делает небезынтересную ремарку: по его мнению, действия России [на международной арене] определяются (фундированы) самой историей, а ее знание позиционируется как политический ресурс¹². Новый виток актуализации исторической политики, направленной вовне, наблюдается в России и сопредельных странах в связи с юбилеем Победы в Великой Отечественной войне и окончанием Второй мировой войны в 2020 г.

За десятилетия своего развития историческая политика приобрела серьезные масштабы, «обросла» целыми исследовательскими полями для изучения механизмов претворения ее в жизнь, и являет-

¹⁰ Там же. С. 9.

¹¹ Ачкасов В.А. Дискурс постколониализма в политике памяти постсоветских государств // Вестн. Томского гос. ун-та. 2019. № 440. С. 148.

¹² Пахалюк К.А. Обращение к прошлому в контексте российского внешнеполитического дискурса (по материалам Министерства иностранных дел) // Политическая наука. 2018. № 3. С. 246.

ся неотъемлемой частью идеологической работы во многих странах мира. Многообразие инструментов и механизмов ее реализации зависит от условий и целей, в которых свою деятельность осуществляют акторы исторической политики. Наиболее значимыми механизмами исторической политики на данный момент являются разного рода коммеморативные практики, а также научно-образовательная политика. Нельзя не отметить и тесную связь исторической и молодежной политики, обусловленную необходимостью формирования надлежащей историко-политической повестки для подрастающего поколения. М.Л. Шуб констатирует, что, когда общество или отдельная группа принимают решение о сохранении в коллективной памяти того или иного события или личности, они также одновременно принимают решение и о формировании определенных ценностных ориентаций и моделей поведения у своих современников и потомков¹³.

Этническая тематика исторической политики

В представленной работе обратимся к исследованию исторической политики государства в отношении этнических групп и действий групп с этнической спецификой. В данном случае осуществление исторической политики является не только важным механизмом сохранения этнокультурного многообразия через стимулирование обсуждения исторического наследия и актуализации коммеморативных практик, но и необходимым этапом на пути нациестроительства любым народом или консолидации уже сформировавшихся наций. М.Н. Губогло предложил трактовать национальную историю как историю этнической мобилизации, которая понимается как теория, идеология, борьба народа за свои национальные интересы и приоритеты в процессе создания национальной государственности¹⁴. На современном этапе историческая политика является важнейшим механизмом процесса нациестроительства во всем мире, будучи неотъемлемой частью политического управления. Однако чаще всего механизмы исторической политики изучаются методом кейс-стадий, тщательного анализа каждого конкретного случая. Обобщающих, типологизирующих и методо-

¹³ Шуб М.Л. Современные коммеморативные практики: образовательный и воспитательный потенциал // Челябинский гуманитарий. 2016. № 3 (36). С. 80.

¹⁴ Аймермахер К., Бордюгов Г. Свое и чужое прошлое. Введение // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / Под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 17.

логических работ крайне мало, что обуславливает актуальность и необходимость изучения влияния исторической политики на политизацию этничности в различных регионах и странах мира.

Политизация этничности является объективным следствием претворения исторической политики в жизнь. Ее влияние на этот процесс затрагивает весь спектр уровней этого процесса от глобального (геополитические аспекты политизации этничности) до регионального и даже локального¹⁵. С одной стороны, в данном случае раскрывается политический аспект исторической политики, подразумевающий борьбу идей, политический торг, принятие определенных решений на уровне власти и разработку плана их реализации. Этот аспект исторической политики является не содержанием, а формой ее функционирования в общественно-политическом пространстве.

С другой стороны, содержательной, определенный выбор направлений научных исследований, их тематика и подходы могут оказывать каталитическое воздействие на процесс политизации этничности (что особенно характерно для научных центров в национальных регионах полиэтнического государства). Явное сходство постколониального дискурса и современной официальной риторики в ряде постсоветских государств, рассматривающих свое пребывание в составе Советского Союза и Российской Империи сквозь призму концепций «колониального гнета» и «тюрьмы народов» позволяет утверждать, что определенные компоненты данного дискурса сознательно использовались при формировании государственной идеологии этих стран.

Практически во всех подходах к пониманию природы этноса и этничности (кроме социобиологической концепции) так или иначе присутствует исторический аспект, который раскрывается либо через эволюцию этнической группы в контексте мирового исторического процесса, либо как один из многочисленных маркеров, позволяющих произвести идентификацию по принципу «мы — они». Так, в качестве одного из аргументов за или против того, являются ли русские, украинцы и белорусы единым народом, в ходе подобных дискуссий разные стороны обращаются именно к истории этих народов, чтобы доказать свою позицию. При этом подоплека данной полемики — сугубо политическая. Целенаправленно формируемый вокруг этнической группы исторический

¹⁵ См., например: *Силаев Н.Ю.* Этнические движения и муниципальная политика на Северном Кавказе: монография. М.: МГИМО-Университет, 2020.

нарратив, разделяемый определенной этнической группой, который становится способом ее консолидации на уровне коллективного сознания. Эта деятельность отражает содержание исторической политики в отношении этнических групп и демонстрирует высокий потенциал политизации этничности в процессе реализации исторической политики. В.А. Ачкасов констатирует, что «идентичность — как этническая, так и национальная, укоренены в исторической памяти, а идентификация является одной из основных (наряду с легитимацией) функций коллективной исторической памяти. Поэтому манипуляция с исторической памятью в политических целях, представляющая суть исторической политики, является одновременно и манипуляцией с групповой идентичностью»¹⁶. Нельзя также упускать из виду тенденцию становления идентичности как фактора международной политики, а значит, усиливающийся политический ресурс этого конструкта. Этот тренд, по словам Л.А. Фадеевой, актуализировался в последние годы, когда выстраивание внешнеполитического курса, обоснование претензий на изменение роли в мировой политике происходит за счет обращения к идентичности: новая китайская идентичность и китайская мечта Син Цзиньпина, новая исламская идентичность Турции Реджепа Эрдогана, обращение к японской идентичности в риторике Синдзо Абэ, призыв Дональда Трампа сделать Америку снова великой и вернуть американскую мечту¹⁷.

Обобщая тематическое содержание исторической политики в отношении этнических групп, можно выделить следующие наиболее часто встречающиеся повествовательные линии (которыми, разумеется, не ограничивается все имеющееся многообразие компонентов исторической политики):

- выявление связи истории народа с древними цивилизациями и культурами;
- поиск «золотого века» в истории народа;
- формирование пантеона национальных героев;
- реконструкция образов деятелей культуры и искусства, достижений духовной жизни народа с целью последующей идеализации;
- формирование образа внешнего врага народа;

¹⁶ Ачкасов В.А. Роль «исторической политики» в формировании российской идентичности // Журнал социологии и социальной антропологии. 2015. № 2 (18). С. 182.

¹⁷ Фадеева Л.А. Секьюритизация политики памяти и идентичности в арсенале политиков и аналитиков // Известия Алтайского гос. ун-та. 2020. № 6 (116). С. 75.

- табуирование проблемы этнических конфликтов;
- война топонимов (стремление придать географическим и социальным объектам этнически ориентированное наименование);
- поиск и обоснование территории зарождения и исторически обусловленной принадлежности территорий этносу.

Г.В. Касьянов также добавляет такие тематические линии, как:

- сакрализация страданий нации;
- этническая эксклюзивность¹⁸.

Раскроем некоторые из повествовательных линий подробнее с привлечением примеров историко-политического нарратива некоторых этнонациональных общностей. Поскольку, как уже отмечалось, особое значение историческая политика приобретает в условиях постсоциалистического строительства, многие из примеров будут относиться к народам, государственное строительство которых активизировалось в связи с распадом СССР.

Стремление выявить связь истории народа с древними цивилизациями и культурами встречается повсеместно среди народов, опыт самостоятельной государственности которых либо полностью отсутствует, либо непродолжителен по времени. Далеко не всегда родство подтверждается реальными антропологическими и археологическими исследованиями. Поиск своих древних корней позволяет народам на современном этапе приобщиться к крупным общностям на цивилизационном уровне. Авторы сборника под редакцией О.В. Гаман-Голутвиной отмечают, что именно цивилизации и иные социокультурные образования берут на себя функции участников политического диалога в современном динамично изменяющемся мире¹⁹. Поэтому во многих случаях такие поиски связывают народы с западной цивилизацией как цивилизацией наиболее влиятельных и развитых в социально-экономическом отношении стран. Данный процесс ярко выражен в современной Украине, где попытки изучения этногенеза украинцев приводят к разнообразным версиям, среди которых встречаются и трипольская культура (VI–III тыс. лет до н.э.), и Антское царство (II–VII вв. н.э.). Украинский историк К. Галушко так описывает причины интереса к трипольской теме: «Псевдоисторическая индустрия, развившаяся

¹⁸ Касьянов Г.В. *Danse Macabre. Голод 1932–1933 років у політиці, масовій свідомості та історіографії*. Київ: Наш час, 2010. С. 209–212.

¹⁹ Современная политическая наука: Методология: Научное издание / Отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 13.

на эксплуатации наследия ни в чем не повинных трипольцев, активно растет: сооружаются частные музеи, цена на трипольские находки увеличивается (часто безосновательно), «черная археология» и подделки процветают, а частные коллекции успешно пополняются. Поэтому «трипольская наука» не может останавливаться в своем развитии»²⁰.

В политическом отношении не менее важна дискуссия вокруг статуса Киевской Руси, а соответственно всего политического наследия российской и украинской истории. Признание прямой преемственности Московского княжества от Киевской Руси означает для украинцев отчуждение истоков их национальной истории, а вместе с тем и получение статуса «младшего брата» по отношению к русскому этносу. Поэтому, как отмечает В. Васильев, «в конце 1980-х гг. в украинской историографии подобная схема российской истории и этногенеза восточнославянских народов, а также связанный с ней психологический комплекс «старшего великорусского брата» и «младшего украинского брата», превратились в попытку научно обосновать, что младший брат на самом деле является «старшим братом»²¹. Таким образом, вопрос о близости этнического родства русских и украинцев (в этом контексте также и белорусов) в современном историко-политологическом дискурсе оказывается одним из наиболее характерных источников политизации этничности на постсоветском пространстве. Эта тема периодически поднимается на уровне высшего политического руководства заинтересованных стран²². Более того, как отмечает ведущий исследователь исторической политики на Украине Г.В. Касьянов, сформировавшийся в официальной историографии и учебных программах стандарт истории Украины представлял собой этноцентрический нарратив. История Украины была историей этнических украинцев. Все другие

²⁰ *Галушко К.* В поисках первой цивилизации. Почему украинцы не могут быть трипольцами? 20.03.2018 // Inosmi.ru: сайт. URL: <https://inosmi.ru/social/20180320/241753380.html> (дата обращения: 15.01.2021).

²¹ *Васильев В.* От Киевской Руси к независимой Украине: новые концепции украинской истории // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / Под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 218.

²² Путин: русские и украинцы — один и тот же народ. 21.02.2020 // Бизнес-ФМ: сайт. URL: <https://www.bfm.ru/news/437198> (дата обращения: 15.01.2021); Порошенко предложили переименовать Украину в Киевскую Русь. 31.03.2016. ТАСС, информационное агентство: сайт. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3165906> (дата обращения: 15.01.2021).

этнические группы, составлявшие на начало 2000-х гг. четверть населения страны, или вообще отсутствовали, или в лучшем случае просто не упоминались²³.

Поиск «золотого века» в истории народа является логическим продолжением описанной выше повествовательной линии, нацеленной на поиск цивилизационных основ той или иной нации. «Золотой век» как исторический период наивысшего расцвета культурной, духовной, социально-экономической жизни народа демонстрирует желанный образ государства и общества, к которому с поправкой на современность апеллируют политические элиты, выстраивая стратегии развития общества, региона, страны. Зачастую этот период сопряжен с наличием независимой государственности, изрядной военной мощью, появлением плеяды деятелей, заложивших основы национальной культуры. Этот процесс сопровождается *поиском достижений духовной жизни народа, формированием пантеона национальных героев*.

Для некоторых народов поиск «золотого века» идет параллельно с выработкой актуальной политической повестки. Характерен пример татар, историческое прошлое и политика идентичности которых представляет собой основание для выработки политического курса Татарстана по отношению к внешнему миру. Так, В.И. Шнирельман описывает 4 исторических нарратива в отношении «золотого века» татарского народа²⁴. Наиболее значимыми для современной политической повестки татар являются так называемые «золотоордынский» и «булгаристский» подходы.

Первый — золотоордынский, или татаристский подход, его сторонники опираются на идею, что своего могущества татары достигли именно в период расцвета Золотой Орды, в последующей истории они стали глубоко разделенным народом. При этом многими историками оспаривается факт генетической связи татар с золотоордынцами. «Цель татаристского подхода, делающего акцент на золотоордынских корнях современных татар, состоит в культурной и языковой консолидации всех татар под эгидой татар

²³ Касьянов Г.В. Историческая политика на Украине: и десять, и двадцать лет спустя / Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы: акторы, институты, нарративы: колл. монография / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. СПб.: Издательство Европейского института в Санкт-Петербурге, 2020. С. 486.

²⁴ Шнирельман В.А. Идентичность и образы предков: татары перед выбором // Вестн. Евразии. 2002. № 4. С. 128–147.

казанских»²⁵. Однако негативной стороной принятия именно этого периода как «золотого» века является то, что период монголо-татарского ига прочно осел в коллективной памяти русского народа, составляющего более 80% населения России, и это осложняет внутривнутриполитическую презентацию татар в России.

Другой нарратив «золотого века» татар, последовательно отстаиваемый частью историков, переносится в период расцвета Волжской Булгарии. «В этом случае важно отметить, что история Волжской Булгарии, которая транслируется элитами в Татарстане, в отличие от истории Золотой Орды, не вступает в противоречие с исторической политикой современной России. Вероятно, это стало одной из причин «булгаризации» Казани и других городов республики, особенно в 2000–2010-е годы»²⁶. С этой позицией, однако, не согласен В.И. Шнирельман, что еще раз подчеркивает силу фактора интерпретации разнообразных исторических эпох в зависимости от политической конъюнктуры. Так, сравнивая содержание различных учебников истории в отношении прошлого татар, он пишет, что «романтизация [...] Волжской Булгарии — это вызов России, так как Волжская Булгария, во-первых, возникает не позднее Киевской Руси, во-вторых, принимает одну из мировых религий (ислам) раньше, чем произошло крещение Руси, в-третьих, ее столица Биляр рисуется крупнейшим городом Европы того времени, в-четвертых, по современной татарской версии, Казань возникла якобы раньше Москвы»²⁷.

Еще одна популярной этнической темой исторической политики является *сакрализация страданий нации*, в первую очередь через перевод любого этнического конфликта в статус геноцида. Е. Финкель очень точно называет этот процесс «поиском потерянных геноцидов»²⁸. К такой тактике в той или иной степени обращаются страны постсоветского пространства, в первую очередь — Украина, Азербайджан, Грузия, Армения, страны Балтии. Спектр политических возможностей, которые открываются через стимулирование

²⁵ Там же. С. 132.

²⁶ Карбаинов Н.И. Образы истории Волжской Булгарии в постсоветском Татарстане: версия элит и массовые представления // Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 2. С. 107–133.

²⁷ Шнирельман В.А. «Общее прошлое»: федеральные и татарстанские школьные учебники истории // Историческая экспертиза. 2016. № 4. С. 116.

²⁸ Финкель Е. В поисках «потерянных геноцидов»: историческая политика и международная политика в Восточной Европе после 1989 г. // Историческая политика в XXI веке / под ред. А. Миллера, М. Липман. М.: 2012. С. 292–327.

обсуждения как «потерянных», так и признанных мировым сообществом актов геноцида, чрезвычайно обширен. Например, Б. Гродски отмечает, что различные группы сепаратистов могут использовать заявления о геноциде, чтобы подчеркнуть невозможность мирного сосуществования с государством, от которого они хотят отделиться²⁹. Европейский Союз, признавая Холокост одной из крупнейших трагедий истории Европы³⁰, поставил Холокост в смысловой центр всей проводимой исторической политики. Закрепление за Холокостом центральной роли в европейской политике памяти совпало с расширением Европейского союза на восток, с постепенным вступлением в ЕС многих бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы³¹. Поэтому именно «коммеморация Холокоста фактически стала одним из требований к новым членам ЕС, маркером принадлежности к «европейской семье» и приверженности «европейским ценностям»³². Таким образом, готовность разделять историческую политику становится важным фактором международной интеграции, и не только в Европе. Близость представлений об историческом прошлом — это неотъемлемая характеристика и для евразийского интеграционного процесса.

Следующий исторический нарратив, присущий этническим общностям, реализуется через осознание своей *этнической эксклюзивности*. При таком подходе к истории на первый план в национальной самопрезентации выходят отличительные черты народа, способные выделить их на фоне других народов. Чаще всего такие особенности обнаруживаются в сфере религии, языка, культуры, искусства. Например, говоря о чувашах, практически всегда в первую очередь упоминается тот факт, что чувашский язык — единственный дошедший до наших дней язык булгарско-хазарской группы, т.е. с точки зрения лингвистической классификации у чувашей как этнической группы близких «родственников» нет³³.

²⁹ Grodsky B. When two Ambiguities Collide: The Use of Genocide in Self-Determination Drives // Journal of Genocide Research. 2012. Vol. 14. Is.1. P. 14.

³⁰ Ассман А. Новое недовольство мемориальной культурой. Пер. с нем. Б. Хлебникова. М.: Новое литературное обозрение, 2016.

³¹ Воронович А.А. Роль европейской политики памяти в государственной исторической политике Молдовы и Украины в 2000-х годах // Политическая наука. 2018. № 3. С. 170.

³² Воронович А., Евременко Д. Политика памяти по-киевски // Россия в глобальной политике. 2017. № 5. URL: <https://www.globalaffairs.ru/articles/politika-ramyati-po-kievski/> (дата обращения 15.01.2021).

³³ Народы России: атлас культур и религий / отв. ред. В.А. Тишков, А.В. Журавский, О.Е. Казьмина. М.: ИПЦ «Дизайн. Информация. Картография», 2008. С. 93.

Другой пример источника появления ощущения этнической эксклюзивности предлагают Б. Арутюнян и А. Исхандарян, описывая армянскую ситуацию: «Отличие догматики Армянской церкви от других христианских конфессий, ... плюс то, что армяне жили в окружении народов, инородных и по культуре, и по религии, и по языку, усиливало ощущение «самости» армян, и послужило одной из причин возникновения и поныне характерного для армян представления об избранности армянской нации и первородстве армянского христианства»³⁴.

Фактор исторической территории также входит в число наиболее распространенных содержательных линий исторической политики этнической тематики. Геополитические притязания этнические антрепренеры различных народов обуславливают тем, что эти территории являются территорией происхождения этнической группы. На фоне этнической идентичности усиливается и региональная (локальная) идентичность. Как следствие, поиск и обоснование принадлежности территории к процессу этногенеза оказывается в центре исследований и популяризации среди широких слоев населения. Зачастую этот процесс сопровождается активными процессами сепаратистского и ирредентистского характера, что приводит к высокому уровню политизации этничности среди заинтересованных сторон (как правило, стран).

Показательным примером того, как функционирует в историко-политологическом дискурсе данный фактор, является противостояние представлений о принадлежности Крыма к российскому культурному и политическому пространству, с одной стороны, и установок антироссийски настроенных крымско-татарских активистов — с другой, проявившееся в период перехода Крымского полуострова под юрисдикцию Российской Федерации в 2014 г. (русский и крымско-татарский «проекты»). Часть крымско-татарской общественности, представленная так называемым «правительством в изгнании», сформированным на Украине, была не согласна с итогами референдума, результатом которого стало вхождение полуострова в состав России. С подачи лидеров межджлиса на Украине педалируется идея придания статуса «коренного народа» крымским татарам. Расчет сделан на то, что, обосновав «коренной» статус

³⁴ Арутюнян Б., Исхандарян А. Армения: «карабахизация» национальной истории // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / Под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 147.

крымско-татарского народа в международных организациях, лидеры межджлиса обоснуют незаконность референдума 2014 г. о воссоединении Крыма с Россией. Ведь правом проведения референдума может обладать лишь коренной народ — крымские татары³⁵.

Еще на один важный аспект, стимулирующий конкуренцию исторического прошлого, а соответственно, довольно часто приводящий к политическим дискуссиям, обращает внимание Р. Шукуров. Описывая состояние национальных исторических школ в Средней Азии, он отмечает, что «в тюркских республиках (Узбекистан, Туркменистан, Казахстан) этническая история разрабатывалась как история территорий. Этим понятием автор называет такой подход, при котором культурным наследием того или иного этноса признаются все исторические имена и артефакты, имеющие отношение к территории современного его расселения»³⁶. При таком подходе этнические группы склонны «приватизировать» историческое наследие, не обращая внимание на объективные исторические процессы, связанные с этногенезом, миграцией, появлением и исчезновением государств на политической карте мира и другими аргументами. Чаще всего подобная историческая политика является следствием отсутствия продолжительного опыта самостоятельной государственности и частого перемещения границ.

Приведенным перечнем повествовательных линий в исторической политике не исчерпывается многообразие их конфигураций. Конфигурации повествовательных линий исторической политики, создаваемые различными этническими группами, зависит от целей и задач, стоящих перед определенным народом, и, разумеется, в ней могут присутствовать сразу несколько исторических нарративов.

Выводы

Развитие исторической политики стало возможным благодаря актуализировавшемуся во второй половине XX в. запросу на формирование надлежащего и политически пригодного образа исторического прошлого. Повсеместная целенаправленная деятельность субъектов исторической политики привела к тому, что историческая политика стала неотъемлемым элементом нацие-

³⁵ Швец А.Б. Риск политизации этничности в Крыму // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2017. Том 3 (13). Вып. 3. С. 7.

³⁶ Шукуров Р. Таджикистан: муки воспоминаний // Под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 235.

строительства и формирования национальной идентичности, что особенно характерно для стран постсоветского пространства. При этом важно понимать, что историческая политика — это явление, которое выходит далеко за рамки академической среды и имеет востребованное прикладное политическое значение. Поэтому, говоря об исторической политике, всегда имеется в виду конкуренция исторических идей, образов прошлого, ценностей, наследуемых из прошлого народов.

Особо стоит отметить значение исторической политики в ходе формирования этнической и национальной идентичности. Наиболее предприимчивые представители различных этнических групп (этнические антрепренеры) активно обращаются к исторической политике с целью достижения определенных политических целей, чаще всего сопряженных с процессом нациестроительства. Как следствие возникает понятие «национальных историй», в которых определенная этническая группа особо акцентирует внимание на узловых моментах своей истории, сыгравших важнейшую роль в становлении их этнонациональной идентичности. Выстраивание матрицы ключевых исторических вех для любой этнической группы зачастую приобретает политизированный характер.

На основе рассмотренного содержания этнических сюжетов исторической политики, показано, что практически все они несут риски политизации этнического фактора. Возрастающее значение социокультурных факторов в политическом процессе стимулирует не только исторические, но и политические дискуссии вокруг тем, которые касаются происхождения народов, их исторической территории, принадлежности к древним цивилизациям и т.д. Выбор повествовательных линий исторической политики для этнических групп обусловлен разнообразными факторами, но, в первую очередь, их можно разделить на внутриполитические и внешнеполитические. Так, пример с татарами показывает, как поиск золотого века народа обуславливает позиционирование Татарстана внутри России. А в качестве внешнеполитического фактора особую смысловую нагрузку в политической среде несут нарративы героизации и сакрализации страданий народов, поскольку позволяют получать политические преференции на международной арене среди стран, разделяющих одинаковые подходы к своему прошлому.

Историческая политика на современном этапе продолжает набирать обороты и становится неотъемлемым элементом государственной политики во многих странах. Поэтому грамотное вы-

страивание исторической политики, как для государств, так и для отдельных этнических групп, во многом будет определять облик народов и наций на перспективу.

Литература

Аймермахер К., Бордюгов Г. Свое и чужое прошлое. Введение // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 14–20.

Арутюнян Б., Искандарян А. Армения: «карабахизация» национальной истории // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 145–158.

Ассман А. Новое недовольство мемориальной культурой. Пер. с нем. Б. Хлебникова. М.: Новое литературное обозрение, 2016. 232 с.

Ачкасов В.А. Дискурс постколониализма в политике памяти постсоветских государств // Вестн. Томского гос. ун-та. 2019. № 440. С.146–152.

Ачкасов В.А. «Политика памяти» как инструмент строительства постсоциалистических наций // Журнал социологии и социальной антропологии. 2013. № 16 (4). С. 106–123.

Ачкасов В.А. Роль «исторической политики» в формировании российской идентичности // Журнал социологии и социальной антропологии. 2015. № 2 (18). С. 181–192.

Васильев В. От киевской Руси к независимой Украине: новые концепции украинской истории // Национальные истории в советском и постсоветских государствах / под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 206–227.

Воронович А.А. Роль европейской политики памяти в государственной исторической политике Молдовы и Украины в 2000-х годах // Политическая наука. 2018. № 3. С. 167–189.

Воронович А., Евременко Д. Политика памяти по-киевски // Россия в глобальной политике 2017. № 5. URL: <https://www.globalaffairs.ru/articles/politika-pamyati-po-kievski/>

Карбаинов Н.И. Образы истории Волжской Булгарии в постсоветском Татарстане: версия элит и массовые представления // Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 2. С. 107–133.

Касьянов Г.В. Историческая политика на Украине: и десять, и двадцать лет спустя // Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы: акторы, институты, нарративы: колл. монография / под ред. А.И. Миллера, Д.В. Ефременко. СПб.: Издательство Европейского института в Санкт-Петербурге, 2020. С. 483–521.

Касьянов Г.В. Украина и соседи: Историческая политика. 1989–2018. М.: Новое литературное обозрение, 2019. 670 с.

Касьянов Г.В. Danse Macabre: Голод 1932–1933 років у політиці, масовій свідомості та історіографії. Київ: Наш час, 2010. 271 с.

Малинова О.Ю. Политика памяти как область символической политики // Методологические вопросы изучения политики памяти: Сб. научн. трудов / отв. ред. Миллер А.И., Ефременко Д.В. М.; СПб.: Нестор-История, 2018. С. 27–53.

Миллер А.И. Историческая политика в Восточной Европе начала XXI века // Историческая политика в XXI веке / под ред. А. Миллера, М. Липман. М.: 2012. С. 7–32.

Народы России: атлас культур и религий / отв. ред. В.А. Тишков, А.В. Журавский, О.Е. Казьмина. М.: ИПЦ «Дизайн. Информация. Картография», 2008. 256 с.

Пахалюк К.А. Обращение к прошлому в контексте российского внешнеполитического дискурса (по материалам Министерства иностранных дел) // Политическая наука. 2018. № 3. С. 238–256.

Савельева И.М., Полетаев А.В. История и интуиция: наследие романтиков. Препринт WP6/2003/06 М.: ГУ ВШЭ, 2003. 52 с.

Силаев Н.Ю. Этнические движения и муниципальная политика на Северном Кавказе: монография. М.: МГИМО-Университет, 2020. 328 с.

Современная политическая наука: Методология: Научное издание / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд. «Аспект Пресс», 2019. 776 с.

Фадеева Л.А. Секьюритизация политики памяти и идентичности в арсенале политиков и аналитиков // Известия Алтайского гос. ун-та. 2020. № 6 (116). С. 73–76.

Финкель Е. В поисках «потерянных геноцидов»: историческая политика и международная политика в Восточной Европе после 1989 г. // Историческая политика в XXI веке / под ред. А. Миллера, М. Липман. М.: 2012. С. 292–327.

Хальбвакс М. Коллективная и историческая память // Неприкосновенный запас. 2005. № 2 (40–41). URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2005/2>

Хрох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе // Нации и национализм / Б. Андресон и др.; пер. с англ. и нем. Л.Е. Переяславцевой, М.С. Панина, М.Б. Гнедовского. М.: Праксис, 2002. 416 с.

Швец А.Б. Риск политизации этничности в Крыму // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2017. Т. 3 (13). Вып. 3. С. 5–21.

Шнирельман В.А. Идентичность и образы предков: татары перед выбором // Вестн. Евразии. 2002. № 4. С. 128–147.

Шнирельман В.А. «Общее прошлое»: федеральные и татарстанские школьные учебники истории // Историческая экспертиза. 2016. № 4. С. 111–132.

Шуб М.Л. Современные коммеморативные практики: образовательный и воспитательный потенциал // Челябинский гуманитарий. 2016. № 3 (36). С. 80–87.

Шукуров Р. Таджикистан: муки воспоминаний / под ред. К. Аймермахера, Г. Бордюгова. 2-е, испр. и дополн. М.: Фонд Фридриха Науманна; АИРО-XX, 2003. С. 228–251.

Grodsky B. When two Ambiguities Collide: The Use of Genocide in Self-Determination Drives // Journal of Genocide Research. 2012. Vol. 14. Is.1. P. 1–27.

А.Т. Карасев, О.А. Кожевников, А.В. Савоськин

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Вопросы реформирования публичного управления на всем протяжении новейшей истории России были и остаются в центре внимания. Однако качество мероприятий, проводимых в рамках «административных реформ» и их результаты оставляли желать лучшего, что, несомненно, стало предпосылкой всевозможных реноваций и обновлений в 2020 г., в том числе при разработке поправок в Конституцию РФ. В статье на основе анализа реформы публичного управления в России и условий, в которых они проводились, сделаны выводы о предпосылках современного состояния системы публичного управления и направлениях трансформации публичной власти в 2020 г.

На примере создания федеральной территории «Сириус» рассмотрены статус федеральных территорий как особой разновидности политико-территориальных единиц и практика их установления. Особое внимание уделяется изменениям в правовом статусе высших органов власти (прежде всего в части перераспределения полномочий между ветвями государственной власти); антикоррупционным новеллам в конституционном тексте; цифровизации публичного управления, его современному состоянию и планам цифровой трансформации власти на ближайшие годы.

Ключевые слова: публичное управление, публичная власть, административная реформа, Конституция РФ, конституционная реформа, цифровая трансформация.

* *Карасев Анатолий Тиханович* — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: a.t.karasev@mail.ru

Кожевников Олег Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: jktu1976@yandex.ru

Савоськин Александр Владимирович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: savoskinav@yandex.ru

Public administration reform issues have always been topical in Russia. Therefore, public administration reforms are constantly being carried out in Russia. However, the quality of “administrative reforms” and their results are unsatisfactory. This undoubtedly became a prerequisite for all kinds of updates in 2020, including when developing amendments to the Constitution of the Russian Federation. The article briefly analyzes the preconditions for public administration reforms in Russia. Conclusions are made about the current state of the public administration system. The following directions of reforming public authorities, undertaken in 2020, are analyzed: the emergence of federal territories as a special kind of political-territorial units and the practice of their establishment on the example of the federal territory “Sirius; changes in the legal status of the highest authorities (primarily in terms of the redistribution of powers between the branches of government); anti-corruption novelties in the constitutional text. Special attention is paid to the digitalization of public administration: its current state and plans for digital transformation for the coming years.

Key words: public administration, public authority, administrative reform, the Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, digital transformation.

Введение

История новейшей российской государственности характеризуется большим количеством особенностей в экономической, политической и общественной жизни. Не является исключением и формирование системы государственного и муниципального управления, которое в 2020 г. на уровне Конституции РФ терминологически объединено в единую систему публичной власти. За уже более чем четвертьвековой период новейшей отечественной истории вопросы организации системы публичного управления неизменно находились на передовых позициях в законотворческой и правоприменительной деятельности.

Первоначально, с принятием 12 июня 1990 г. I Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о суверенном статусе самой большой республики СССР¹, последующим принятием и вступлением в силу Конституции РФ началось радикальное преобразование советской системы организации государственного управления. В указанный период произошла так называемая «департизация» государственного аппарата, формирование полноценных федеральных органов исполнительной власти. Как результат, появление в 1997 г. Послания Президента РФ Федеральному собранию «Порядок

¹ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

во власти — порядок в стране»², в котором было подчеркнуто, что к 1997 г. «Россия вошла с тяжелым грузом проблем. Более половины граждан страны страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов»³. Таким образом, первые попытки постсоветской трансформации системы государственного управления привели к отрицательным результатам⁴.

В июле 2003 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»⁵. Данный документ «вышел в свет» по итогам Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ того же года. Президентом РФ были определены приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., среди которых можно выделить: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики и др. Кроме того, Правительству РФ было поручено образовать комиссию по проведению административной реформы, в которую бы вошли представители всех уровней публичной власти в РФ.

Дальнейшее развитие административной реформы было ознаменовано появлением Распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.»⁶.

По мнению А.В. Клименко, в результате реализации обозначенного этапа развития административной реформы в РФ удалось

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. № 47. 07.03.1997.

³ *Клименко А.В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. <https://cyberleninka.ru/article/n/desyatiletie-administrativnoy-reformy-rezultaty-i-novye-vyzovy> (дата обращения 01.03.2021).

⁴ *Старостин С.А.* О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 76–96. DOI: 10.17223/22253513/32/7.

⁵ Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // Российская газета. № 148. 25.07.2003.

⁶ Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

достичь следующих фундаментальных итогов: «Во-первых, ревизии подвергся весь массив функций федеральных, а затем и региональных органов исполнительной власти. Была поставлена и отчасти реализована задача ликвидации избыточных и дублирующих функций как органов исполнительной власти, так и подведомственных им организаций. Во-вторых, были улучшены и регламентированы процедуры исполнения функций, признанных необходимыми, что позволило в определенной степени упростить и снизить издержки взаимодействия граждан и бизнеса с исполнительной властью. В-третьих, стали активно внедряться технологии управления по результатам, включающие программно-целевые инструменты и оценки деятельности исполнительной власти. Это направление создавало условия для перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, формированию бюджета по программному принципу. В-четвертых, исполнительная власть стала информационно более открытой и готовой к сотрудничеству с гражданским обществом. Сформировано открытое правительство, разработаны стандарты «открытого министерства» и «открытого региона», стали интенсивно формироваться открытые данные»⁷.

Следующей ключевой вехой в совершенствовании системы государственного управления стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁸ и Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.»⁹. При этом основные направления совершенствования государственного управления остались прежними, по отношению к предыдущему этапу административной реформы: снижение избыточного государственного регулирования; повышение качества государственных услуг; повышение эффективности органов власти; повышение информационной открытости¹⁰.

Такой длительный первоначальный экскурс в российскую историю «административной реформы», с одной стороны, показывает

⁷ Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 33.

⁸ Российская газета. № 102. 09.05.2012.

⁹ Собрание законодательства РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3826.

¹⁰ Задорина М.А. Информационная открытость муниципальных образовательных организаций // Города и местные сообщества. 2015. Т. 1. С. 226–237.

постоянную актуальность реформирование системы публичного управления на протяжении всей новейшей истории России, с другой стороны, явно демонстрирует крайне низкие конечные результаты реформирования всей системы государственного управления¹¹. Все это, по нашему мнению, стало поводом для запуска в 2020 г. двух масштабных преобразований системы государственного управления — цифровой трансформации и масштабной конституционной реформы.

Цифровая трансформация как национальная цель была поставлена перед российским обществом и государством Указом Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»¹². Предтечей этого указа является менее масштабный, но тоже весьма значимый Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»¹³. Именно благодаря ему появился национальный проект «Цифровая экономика»¹⁴, включающий в себя, в том числе, раздел «Цифровое государственное управление», ключевым назначением которого является внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг¹⁵.

Свое видение «конституционной» реформы системы публичной власти глава государства высказал в послании Федеральному Собранию России от 15.01.2020¹⁶. В дальнейшем, представленные Президентом РФ инициативы по внесению изменений в Конституцию РФ, были сформулированы в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования

¹¹ Должиков А.В. Принцип соразмерности и основы конституционного строя // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2020. № 36. С. 56–69. DOI: 10.17223/22253513/36/6

¹² Российская газета. № 159. 22.07.2020.

¹³ Российская газета. № 97. 09.05.2018.

¹⁴ Здесь важно отметить, до издания Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» цифровизация публичного управления рассматривалась лишь как часть цифровизации экономики, а после его издания приобрела самостоятельное значение, что однозначно следует из такого целевого показателя как достижение «цифровой зрелости» государственного управления (пп. «д» п. 2 Указа).

¹⁵ Савоськин А.В., Курдюмов А.В., Мещерягина В.А., Виладчева М.Н. Цифровизация экономики Российской Федерации как национальная цель // 12.01.2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219302025>.

¹⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. № 7. 16.01.2020.

отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Таким образом, целью настоящей публикации является анализ отдельных положений конституционного законодательства, связанных с совершенствованием публичного управления в России на современном этапе.

Конституционные новеллы, направленных на трансформацию публичной власти в России

1. Благодаря конституционным поправкам в России появляется новый тип территории — федеральные территории, на которых предполагается осуществлять особое (отличное от традиционного) публичное управление, устанавливаемое специальным федеральным законом. Конституция РФ не конкретизирует цели и принципы создания таких территорий. Обычно, во многих других федеративных государствах, особым статусом федеральной территории, не входящей в состав субъектов федерации, наделяется столица государства¹⁷, однако 09.11.2020 в Государственную Думу РФ членом Совета Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым внесен проект федерального закона «О федеральной территории «Сириус», а уже 22 декабря он подписан Президентом РФ и вступил в силу¹⁸. Указанный закон принимался стремительно, без серьезного общественного обсуждения, и объективно породил многочисленную критику. Например, в научных кругах вызывает обоснованное сомнение соответствие положений его ч. 2 ст. 2, предусматривающие, что «местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» может осуществляться также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа (включая решение вопросов местного значения городского округа), определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹⁹. Вместе с тем, указанный закон со-

¹⁷ Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 54.

¹⁸ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Российская газета. № 292. 25.12.2020.

¹⁹ Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право. 2021. № 1. С. 18.

держит исчерпывающий перечень оснований для возможного осуществления органами государственной власти вопросов местного значения, поскольку Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что осуществление вопросов местного значения — это исключительная прерогатива населения и органов местного самоуправления²⁰. И уж тем более в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»²¹ отсутствует возможность решения вопросов местного значения «органами публичной власти федеральной территории».

2. Значительная часть конституционных новелл относится к организации и функционированию различных уровней публичной власти путем перераспределения полномочий, порядка формирования и деятельности федерального, регионального и муниципального уровня публичной власти. В частности, для кандидата на должность Президента РФ (в новой редакции ч. 2 ст. 81 Конституции РФ) увеличен срок постоянного проживания в России, необходимый гражданину для избрания Президентом до 25 лет, при этом глава государства не должен иметь (в том числе ранее) гражданства иностранного государства, кроме тех государств и территорий, которые ранее входили в состав иных государств, но были приняты в последующем в РФ. Признавая конституционность таких поправок, присоединяемся к мнению авторов, считающих, что введенные ограничения избыточны²². Существенным корректировкам подверглись и положения, регламентирующие конституционные полномочия Президента РФ. Так, в «б» ст. 83 и ч. 1 ст. 110 Конституции РФ нашли свое отражение положения, по которым Президент РФ получил полномочия по общему руководству Правительством РФ и, соответственно, всей системой исполнительной власти²³.

3. Немаловажными являются и новеллы в части изменения статуса федеральной представительной власти. Так, согласно

²⁰ Мусинова Н.Н. Федеральные территории: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 348.

²¹ Российская газета. № 202. 08.10.2003.

²² Агафонова А.А. К вопросу о принятии поправок к Конституции РФ, инициированных Президентом РФ. Сборник «Норма. Закон. Законодательство. Право» Материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых. Научный редактор О.А. Кузнецова. Пермь, 2020. С. 208–211.

²³ Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22–28.

конституционным новеллам Совет Федерации РФ получил такие дополнительные полномочия, как: лишение неприкосновенности экс-президента РФ; проведение консультаций по кандидатурам на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти; прекращение полномочий судей Конституционного и Верховного судов, а также судей кассационных и апелляционных судов. Вместе с тем Совет Федерации РФ утратил право назначать Генерального прокурора (за верхней палатой сохранено только право на проведение консультаций, правда по кандидатурам как Генерального прокурора и его заместителей, так и прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров).

Государственная Дума РФ получила право утверждать главу Правительства РФ, но по представлению Президента РФ (т.е. фактически ситуация мало изменилась); право утверждать кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением назначаемых Президентом РФ); право заслушивать ежегодный отчет Банка России; право инициировать процедуру лишения неприкосновенности экс-Президента РФ. При этом сохранилась возможность роспуска Государственной Думы РФ, если она трижды отклонит кандидатуру Председателя Правительства РФ. Однако сейчас правило о роспуске нижней палаты парламента не является императивным и зависит от решения главы государства.

Указанные изменения, с одной стороны, безусловно, усилили представительную (законодательную) власть в системе разделения властей, однако, не повлекли значимых изменений системы публичного управления в целом, поскольку, по меткому замечанию А.С. Мартиросяна, почти «не изменили баланс полномочий в системе законодательная власть — глава государства»²⁴.

4. Важной для реформирования публичного управления стала поправка в Конституцию РФ, касающаяся Государственного Совета РФ, формирование которого отнесено к компетенции Президента РФ. Указанный орган должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти, определять основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-

²⁴ *Мартиросян А.С.* О «конституционности» предлагаемых Президентом РФ поправок к Конституции РФ. Сборник «Государство, право и общество: вопросы теории и практики». Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции. Отв. редактор В.И. Скрябин. 2020. С. 436.

экономического развития государства²⁵. 14.10.2020 Президентом РФ был внесен на рассмотрение в Государственную думу РФ проект Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», который менее чем через 2 месяца был принят и подписан главой государства²⁶. Обращает на себя внимание тот факт, что в ст. 2 указанного закона в единую систему публичной власти включены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, при этом в ст. 9 того же закона членами Государственного совета по должности являются Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации РФ, Председатель Государственной Думы РФ, Руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, а представители местного самоуправления лишь могут быть включены в состав членов Государственного Совета по решению Президента РФ.

5. Согласно исследованиям Международного антикоррупционного движения Transparency International, в 2019 г. Россия заняла 137 место из 180 по уровню восприятия коррупции. Индекс восприятия коррупции (ИВК) — составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. По мнению директора центра «Трансперенси Интернешнл — Р» А. Поминова, «точечные меры, принимаемые органами власти в РФ, которые отвечают за противодействие коррупции, а также локальные поправки к законодательству не способны кардинально изменить ситуацию в нашей стране — для этого необходимо выстраивать инклюзивную систему согласования интересов общественных акторов, которая не позволит власти принимать необдуманные решения в интересах узкой группы лиц»²⁷. В развитии конституционных основ противодействия коррупции п. «т» ст. 71, определяющий предметы ведения РФ в области федеральной государственной службы дополнен новым положением, согласно которому к исключительному федеральному ведению относится

²⁵ Нужнов И.Н. Государственный Совет РФ: обретение конституционного статуса // Информация — Коммуникация — Общество. 2021. Т. 1. С. 370.

²⁶ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. № 280. 11.12.2020.

²⁷ Сайт трансперенси интернешнл <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (дата обращения 14.04.2021)

установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. На усиление мер по противодействию коррупции направлены также обновленные положения ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81 Конституции РФ. В частности, статьи 77 и 78 Конституции РФ дополнены нормами, устанавливающими требования и ограничения для руководителей органов государственной власти субъектов РФ, что само следует признать полезным, но явно недостаточным для эффективного противодействия коррупции²⁸.

6. Что касается цифровой трансформации публичного управления, то она в отличие от конституционной реформы протекает гораздо медленнее и, по справедливому замечанию Т.Ю. Фалькиной, осуществляется в рамках цифровизации экономики²⁹. В настоящее время можно говорить лишь о создании единой инфраструктуры электронного правительства, включающей в числе прочего возможность электронного межведомственного взаимодействия и обмена данными, о начале функционирования «Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы» (с видимой пользователям частью в виде Федерального портала государственной службы и управленческих кадров (<https://gossluzhba.gov.ru/>) и успешном переводе части государственных и муниципальных услуг в электронную форму (в том числе по принципу «одного окна»). Остальные направления цифровой трансформации публичного управления реализованы лишь частично или вообще только запланированы. В частности предполагается: внедрение единого (типового) автоматизированного рабочего места служащего в органах публичной власти (именно на базе отечественного программного обеспечения); создание цифровой платформы идентификации, включающей биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица,

²⁸ *Вилачева М.Н.* Некоторые аспекты совершенствования законодательства о противодействии коррупции // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 178–186; *Трунцевский Ю.В.* О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9.

²⁹ *Фалькина Т.Ю.* К вопросу о формировании правовой основы цифровой экономики // Актуальные проблемы истории, политики и права. Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 6–8.

а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации³⁰; внедрение в деятельность служащих автоматизированной информационной системы проектной деятельности органов власти; переход не только органов власти (государственных и муниципальных), но и подведомственных им организаций на юридически значимый электронный документооборот с применением ЭЦП; создание единого цифрового сервиса (веб-портала) для направления гражданами обратной связи (включая жалобы, заявления, отзывы о деятельности и другие обращения); создание цифровой «Национальной системы управления данными»; переход к долгосрочному архивному хранению электронных документов с сохранением их юридической значимости; предоставление участникам избирательного процесса цифровых сервисов и многие другие³¹.

Одельного внимания заслуживает цифровая трансформация судопроизводства. Прежде всего планируется унифицировать правила подачи судебных обращений граждан (исковых заявлений и иных процессуальных документов) в электронной форме, а также правила представления доказательств в электронном виде; внедрить возможность дистанционного участия в судебных заседаниях; придать официальный статус инструментам электронного нотариата (в том числе легализовать нотариальные документы, изготавливаемые в электронной форме, разрешить дистанционное совершение нотариальных действий и т.д.).

Приходится согласиться с Бурдиной Е.В., что объявленная концепция «цифрового судопроизводства» еще не реализована³², но первые шаги в этом направлении сделаны. Так возможность подавать электронные иски в суды общей юрисдикции появилась еще в 2017 г. (арбитражные суды принимают электронные материалы уже с 2011 г.). Реализована эта возможность на платформе ГАС «Правосудие». В 2019 г. граждане и организации направили в суды общей юрисдикции уже 1,5 млн документов в электронном

³⁰ Правовая основа заложена Федеральным закон от 08.06.2020 N 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», но использование соответствующего регистра не является обязательным до конца 2025 г.

³¹ Более подробно см. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» // СПС КонсультантПлюс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938 (дата обращения: 14.04.2021).

³² Бурдина Е.В. Новые организационные формы работы судов в условиях цифровизации // Российское правосудие. 2020. № 10. С. 25.

виде³³. В настоящее время анонсировано создание суперсервиса на платформе сайта госуслуг. На первый взгляд, это логичное продолжение предыдущих мероприятий по «цифровизации» судебной системы. Такой суперсервис объединит в себе несколько электронных услуг, которые уже доступны в ГАС «Правосудие». Однако главными новациями должно стать удаленное участие в судебных заседаниях. Кроме этого суперсервис предполагает возможность автоматического определения подсудности дел, получение всех судебных уведомлений в личном кабинете системы госуслуг, доступ к материалам дела в личном кабинете, а также расчет государственной пошлины и ее оплата непосредственно на портале госуслуг³⁴.

Заключение

В завершении публикации отметим, что в настоящей статье отражена лишь часть новелл, касающихся публичного управления, поскольку в силу ограниченности объема статьи, не представилось возможным охватить все изменения. Вместе с тем, даже они показывают, насколько важным для системы публичного управления оказался 2020 г. К сожалению, ни содержание новелл, ни характер изменений не позволяют однозначно спрогнозировать их синергетический эффект, что, однако, не мешает сформулировать несколько выводов.

Во-первых, приведенные выше примеры трансформации публичного управления в России наглядно показывают, что государство находится в постоянном поиске оптимальной организации системы органов не только государственной, но и муниципальной власти. Это привело, в частности, к усилению централизации всей системы публичной власти, что, с одной стороны, повышает устойчивость системы публичного управления, а с другой стороны, снижает ее гибкость, делает более ригидной. Это, в свою очередь, может повлечь снижение эффективности по управлению обществом, особенно на муниципальном уровне, и повлечь негативные последствия.

Во-вторых, характер изменения полномочий высших органов власти в России позволяет утверждать, что в России не просто со-

³³ Российская газета — Федеральный выпуск № 158(8212) // <https://rg.ru/2020/07/20/v-rossii-razrabotaiut-superservis-pravosudie-onlajn.html> (дата обращения: 14.04.2021).

³⁴ Karasev A.T., Savoskin A.V., Meshcheryagina V.A. On the effectiveness of the digital legal proceedings model in Russia // *Mathematics*. 2021. № 9(2). 125. <https://doi.org/10.3390/math9020125>

храняется форма правления в виде смешанной республики, но и усиливается именно президентская власть, что окончательно превращает Россию в суперпрезидентскую республику и повышает управленческие возможности главы государства, но делает систему крайне зависимой от личности президента.

В-третьих, Россия целенаправленно, даже на конституционном уровне декларирует противодействие коррупции, однако предложенные конституционные меры являются малоэффективными.

В-четвертых, Россия, следуя за научно-техническим прогрессом, последовательно внедряет цифровые технологии в публичное управление. Вместе с тем системным и целенаправленным этот процесс можно считать только после 2019 г. При этом следует отметить, что цифровизация сферы публичного управления происходит, прежде всего, по линии взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, тогда как цифровизация самого менеджмента на всех уровнях публичной власти находится в зачаточном состоянии.

Литература

Karasev A.T., Savoskin A.V., Meshcheryagina V.A. On the effectiveness of the digital legal proceedings model in Russia // *Mathematics* 2021, 9 (2), 125; <https://doi.org/10.3390/math9020125>.

Агафонова А.А. К вопросу о принятии поправок к Конституции РФ, инициированных Президентом РФ. Сборник «Норма. Закон. Законодательство. Право». Материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых / научный редактор О.А. Кузнецова. Пермь, 2020. С. 208–211.

Бурдина Е.В. Новые организационные формы работы судов в условиях цифровизации // *Российское правосудие*. 2020. № 10. С. 15–25.

Вилачева М.Н. Некоторые аспекты совершенствования законодательства о противодействии коррупции // *Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека*. 2015. № 4. С. 178–186;

Должиков А.В. Принцип соразмерности и основы конституционного строя // *Вестн. Том. гос. ун-та. Право*. 2020. № 36. С. 56–69. DOI: 10.17223/22253513/36/6

Задорина М.А. Информационная открытость муниципальных образовательных организаций // *Города и местные сообщества*. 2015. Т. 1. С. 226–237.

Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. 8–51.

Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // *Современное право*. 2021. № 1. С. 17–22.

Мартыросян А.С. О «конституционности» предлагаемых Президентом РФ поправок к Конституции РФ // Сборник «Государство, право и общество: вопросы теории и практики». Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции / отв. редактор В.И. Скрябин. 2020. С. 435–439.

Мусинова Н.Н. Федеральные территории: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 345–348.

Нужнов И.Н. Государственный Совет РФ: обретение конституционного статуса // Информация — Коммуникация — Общество. 2021. Т. 1. С. 370–378.

Савоськин А.В., Курдюмов А.В., Меццержина В.А., Виладчева М.Н. Цифровизация экономики Российской Федерации как национальная цель // 12.01.2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219302025>.

Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 49–56.

Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 76–96. DOI: 10.17223/22253513/32/7

Трунцевский Ю.В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9.

Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22–28.

Фалькина Т.Ю. К вопросу о формировании правовой основы цифровой экономики // Актуальные проблемы истории, политики и права. Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 6–8.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

С.В. Пронкин*

ДЕВОЛЮЦИЯ УЭЛЬСА: АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТ

В последние десятилетия Соединённое Королевство переживает процесс предоставления особых прав входящим в его состав историческим регионам — С. Ирландии, Уэльсу и Шотландии. Исключением является самый крупный исторический регион — Англия¹. Данный процесс получил наименование деволюции. Он не был обойден вниманием не только британских, но и российских исследователей. Однако большинство посвященных ему работ появилось сравнительно давно. Между тем деволюция является динамичным процессом, который постоянно меняет свое содержание. Поэтому задачами данной статьи является исследование, во-первых, процесса деволюция одного из исторических регионов королевства — Уэльса, во-вторых, — его современного состояния. Статья основывается на анализе относящихся к проблеме политико-правовых документов. Автор исследует основные этапы деволюции, выясняет логику их изменения. Он приходит к выводу, что и в обществе, и среди специалистов отсутствует консолидированная позиция относительно результатов и перспектив деволюции. Этот процесс далек от завершения, он остается одним из острых внутривнутриполитических вопросов Соединённого Королевства. Этим объясняется актуальность статьи.

Ключевые слова: деволюция, Уэльс, Национальная ассамблея Уэльса, Сенат (Парламент) Уэльса, комиссия Ричарда, комиссия Холтхэма, комиссия Силка, регионализация.

The article is devoted to the Wales's devolution process. The author comments well-known statement that devolution is a "process, not event". He traces its main stages — administrative and two legislative. The author based mainly on official documents — laws and related "command" documents. Attention is

* Пронкин Сергей Владимирович — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: pronkinsv@mail.ru

¹ Подробнее см: Пронкин С.В. Регионализация Англии: взлет и падение // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая — 1 июня 2013 г.). М.: Инфра-М, 2014. С. 287–290.

drawn to British tradition of independent commissions. The work of the Richard, Holtham and Silk's commissions analyzed. Indicated that the rights of Wales are less than those in Northern Ireland and Scotland. Wales is more integrated with England, in legal terms it was a single space "England and Wales". Therefore, devolution's support was here initially low. In the 1997 referendum, it was supported by only 50,3% of those who voted, with a turnout of 51%. Consequently, the idea's support was by only a quarter of the inhabitants. However, the support is gradually expanding. This is the basis of the gradual expansion of the region's rights. The devolution's consequences are contradictory. Does it strengthen the kingdom, as its initiators believed, or lead to its collapse?

Key words: devolution, Wales, National Assembly for Wales, Senedd Cymru, Welsh Parliament, Richard Commission, Holtham Commission, Silk Commission, Regionalization.

Введение

Деволуция — важная внутривластная проблема Соединённого Королевства. Чем отличается она от классических и хорошо известных теоретикам и практикам государственного управления процессов автономизации и федерализации?

При деволуции сохраняется ключевой политико-правовой принцип королевства — доктрины парламентского верховенства, согласно которой в нем нет власти выше, чем власть парламента в Вестминстере, причем монарх считается его частью. Передача особых полномочий С. Ирландии, Уэльсу и Шотландии формально не отменяет данный принцип, парламент королевства по-прежнему может принимать законы для всех частей Великобритании, в том числе в отношении переданных данным регионам сфер государственного управления. Однако правительство Великобритании придерживается правила, известного как «конвенция Сюэла». Ее заявил лорд Д. Сюэл (Sewel), представляя законопроект о деволуции Шотландии в палате лордов 21 июля 1998 г. Передача некоторых законодательных полномочий Парламенту Шотландии не влияет на право Вестминстера законодательствовать в данных сферах, но «мы ожидаем, что будет установлена конвенция, что Вестминстер не будет обычно (normally) законодательствовать в сферах, переданных Шотландии, без согласия Шотландского парламента»². Эта конвенция была распространена на взаимоотношения с другими автономными регионами, включая Уэльс. Таким образом, передача им особых полномочий формально не изменила принцип парла-

² HL Deb 21 Jul 1998. Vol. 592. C. 791.

ментского верховенства, Вестминстер по-прежнему может принимать законы для всех частей Великобритании и по любым вопросам.

Позже «конвенция Сьюэла» вошла в Scotland Act 2016³ и Wales Act 2017⁴, в меморандум о взаимопонимании правительства Великобритании с правительствами автономных регионов⁵. Но это положение юридически не является конкретным, так как таким свойством не обладает его ключевое понятие «обычно» (normally), оно субъективно. Поэтому по статусу «конвенция Сьюэла» остается политическим соглашением, а не формальным нормативным актом, что затрудняет судебный контроль над ее исполнением.

Ассиметричный характер деволюции

Подвергнутые деволюции регионы получили свои особые права на основе не общего закона, а отдельных актов об С. Ирландии, Уэльсе и Шотландии. Каждый из регионов имеет уникальный набор полномочий. Обоснованием подобной практики является различное состояние участников деволюции, их разная готовность к ней. В этом сказывается свойственный политической культуре данного государства прагматизм и политический эмпиризм. Деволюция здесь проводится в порядке ad hoc, правительственная политика в отношении Уэльса была признана «триумфом прагматизма над конституционными принципами»⁶.

Исходной точкой практического осуществления деволюции Уэльса стал референдум 18 сентября 1997 г., на котором был поставлен вопрос о придании региону особого статуса⁷. На нем с минимальным перевесом (50,3%) победили сторонники деволюции. При этом явка составила 50,1%. Получается, что данную идею поддержала только четверть жителей Уэльса, имевших право голоса,

³ URL: <http://www.gov.uk/government/publications...scotland-act-2016> (дата обращения: 22.05.2021).

⁴ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

⁵ Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee. L., 2013.

⁶ A Stable, Sustainable Devolution Settlement for Wales. 2013. P. 6.

⁷ См: *Пронкин С.В.* Уэльс: Долгий путь к деволюции // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество)*. 2016. № 4. С. 155–167; *Он же.* Референдум в День Святого Дэвида в Уэльсе: предыстория // *Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова*, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М, 2015. С. 421–424.

что «не казалось очень прочной основой для построения новой валлийской демократии, по крайней мере, в рамках традиционной парадигмы западной демократии»⁸.

Административная деволюция

Процесс деволюции Уэльса прошел в три этапа. Первый был административным, второй и третий — законодательными, но с разными по своему характеру полномочиями в этой сфере. Юридически процесс деволюции Уэльса открыл в 1998 г. Закон о правительстве Уэльса (Government of Wales Act, GWA)⁹, создавший Национальную Ассамблею (Собрание, НАУ) Уэльса, которая избиралась на четыре года посредством смешанной системы голосования, известной как Additional Member System (AMS). 40 членов Ассамблеи (АМ) избирались по типичной для королевства системе “first-past-the-post” (FPTP) — мажоритарных выборов в один тур, 20 — по усложненной пропорциональной системе. Лейбористы, традиционно являвшиеся ведущей партией региона и возглавлявшие в то время правительство королевства, первоначально выступали за систему FPTP, которая выгодна крупным партиям. Их оппоненты предлагали дополнить ее элементами пропорциональности, выгодными малым партиям. В итоге решено было остановиться на системе AMS. Главным мотивом для лейбористов было стремление придать процессу деволюции большую легитимность и заручиться поддержкой других партий в проведении референдума, успех которого не был гарантирован.

Ассамблея формировалась как единый «корпоративный орган» (body corporate), соединяющий в своей деятельности нормотворческую и административно-исполнительную функции, в ее формате существовал административный совет, возглавляемый первым секретарем. Фактически это было правительство, но юридически совет не был отделен от Ассамблеи. Административно-распорядительные функции НАУ превосходили ее законодательные права. В нормотворчестве Собрание имело право только на «вторичное законодательство», т.е. на уточнение актов парламента, принятых в тех сферах государственного управления, которые были переданы региону.

⁸ *Thomas N.* New Wales? New culture? // Working Papers in British-Irish Studies. No. 6. 2001. P. 2.

⁹ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

Ассамблея не имела права самостоятельно устанавливать налоговые ставки, ее деятельность финансировалась за счет гранта правительства (block grant), размер которого определялся «формулой Барнетта» (Barnett formula). Возникшая в конце 70-х гг. прошлого века, она и по настоящее время определяет основной объем государственного финансирования исторических регионов королевства. В основу расчета положены численность населения региона и объем переданных ему полномочий¹⁰.

Первый опыт деволюции Уэльса был признан лейбористским правительством успешным. Предметом особой гордости были успехи в решении ставшей модной проблемы выравнивания гендерного баланса. В 2006 г. Ассамблея стала первым в мире выборным учреждением, в котором женщин стало больше, чем мужчин (31 против 29). В 2000–2003 гг. женщины преобладали и среди местных министров (секретарей). Другой успешной программой «по защите равенства» были усилия по поддержке валлийского языка¹¹.

Сомнения относительно правильности принятой модели регионализации были высказаны еще накануне референдума 1997 г. «Не похоже, что административная деволюция будет стабильной и долгосрочной, потому что она сильно зависит от сотрудничества Кардиффа и Вестминстера», — предсказывал известный исследователь проблемы Р. Хезелл¹². Помешать этому сотрудничеству могли:

1. Недостаточная самостоятельность валлийских властей. Благожелательный парламент мог делегировать им обширные полномочия, другой — отобрать их. Эта опасность усиливалась в случае, если Кардифф и Вестминстер представляли конкурирующие партии.

2. Законопроекты и решения, в которых был заинтересован регион, могли быть второстепенными для Вестминстера и Уайтхолла, и «застрять» там.

3. Решения в Лондоне будут принимать люди, не связанные с Уэльсом и не отвечающие за положение дел в нем.

¹⁰ См: Пузаков А.В. Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионалистика. 2011. № 3. С. 90–96.

¹¹ Chaney P. Equal Opportunities and Human Rights: The First Decade of Devolution in Wales. A Report Commissioned by the Equality and Human Rights Commission. Cardiff, 2009. P. 95.

¹² Hazel1 R. Commentary on the Welsh White Paper. The Constitution Unit. School of Public. L., 1997. P. 1.

Поэтому административную деволюцию можно было рассматривать только как первый этап, дальнейший ее ход потребует предоставления региону права на первичное законодательство, предсказывал Хезелл¹³. Итак, недостатки предложенной модели деволюции Уэльса изначально не были секретом. Почему же была предложена именно она? Об этом откровенно высказался Р. Дэвис (Davies), который неофициально считался «архитектором» деволюции Уэльса. Главная причина такого решения — глубокий раскол по этому вопросу внутри лейбористской партии¹⁴. Победила точка зрения о преждевременности предоставления местному представительному учреждению прав на первичное законодательство. Это стало мотивом именовать ее Ассамблеей, а не парламентом. Со временем критика модели деволюции Уэльса стала предсказуемо усиливаться. Продолжил свою критику действий правительства лейбористов Хезелл. Он назвал их «фрагментарными, без всеобъемлющего плана и без чувства конституционной архитектуры»¹⁵.

Первоначально, что продемонстрировал референдум 1997 г., общественная поддержка идеи превращения Уэльса в особую административную единицу была слабой. Сравнительно с другими автономными регионами королевства, Уэльс был более интегрирован с Англией исторически, этнически и юридически. В правовом отношении Уэльс составлял единое пространство с Англией — «Англия и Уэльс». Наделение НАУ правом «первичного законодательства», отличного от английского, привело бы к появлению особого валлийского права, что постепенно разрушило бы правовую систему «Англия и Уэльс». Эти трудности и сомнения объясняли относительную робость проводников «тихой революции».

Но со временем новый статус региона стал привычным для его жителей, опасения по поводу языковой дискриминации и падения качества управления в целом не оправдались. Более того, Уэльс приобрел «бонусы», которыми не обладала его старшая сестра — Англия. «Формула Барнетта» позволяла более щедро финансировать здесь общественные расходы. В 2018–2019 гг. их подушевое финансирование в среднем в С. Ирландии составляли 125%, в Шотландии 121% и в Уэльсе 115% от уровня Англии.

¹³ Ibid. P. 5.

¹⁴ Report of the Richard Commission. Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales. Cardiff: CDW, 2004. P. 11.

¹⁵ *Hazel R.* Return of the constitution // Prospect Magazine. February 26. 2006.

В результате популярность идеи деволюции стала расширяться, решительнее зазвучали голоса в пользу наделения региона новыми правами. На данном этапе деволюции главными предметами дискуссии были:

1. Общая организация валлийских властей, приближение ее к «Вестминстерской» модели, которая предполагала существование связанных между собой, но разделенных органов законодательной и исполнительной властей.

2. Расширение круга полномочий региональных властей и изменение способа их описания. Существовавшая модель именовалась «передаваемой» или «наделяемой» (conferred). Она заключалась в подробном перечислении в законе полномочий региональных властей. Поэтому данный способ их описания именуется позитивным. В остальных сферах управления, которые не перечислялись, сохранялась компетенция национальных властей. Предлагалось заменить ее моделью «резервируемых» полномочий (reserved powers), которая использовалась в Шотландии. В этом случае закон перечислял полномочия национальных властей, действовать в этих сферах региональные власти не могут. Остальные же неназванные сферы управления считались принадлежащими региону. Подобный способ описания полномочий оценивается как негативный, поскольку определяются не права, а запреты.

Главным недостатком существовавшей модели считалась трудность точного определения сферы делегированных полномочий, что создавало почву для конфликтов между региональными и национальными властями, придавало недостаточную определенность их взаимоотношениям.

Законодательная деволюция

Первый этап

Для рассмотрения возникших проблем власть Уэльса последовательно создали несколько независимых комиссий экспертов, которые выдвинули предложения, ставшие (не все) основой для правительственного законодательства.

Первой по времени была комиссия лорда И. Ричарда (Richard), созданная властями Уэльса в 2002 г. «Комиссия Ричарда» представила свой итоговый доклад в марте 2004 г.¹⁶ Ее главный вывод — необходимо не останавливаться на существующем поло-

¹⁶ Report of the Richard Commission. 2004. URL: <http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100410160947> (дата обращения: 22.05.2021).

жении дел, но двигаться вперед, наделив власти региона новыми полномочиями.

Предложения «комиссии Ричарда» были частично учтены при разработке появившегося в 2006 г. нового Закона о правительстве Уэльса (Government of Wales Act, GWA, 2006). Закон имел паллиативный характер. Для того чтобы произвести более серьезные изменения (изменить способ описания полномочий НАУ, наделить ее правами менять ставки налогов), требовалось проведение регионального референдума.

Он состоялся 3 марта 2011 г. и продемонстрировал значительное превосходство сторонников наделения НАУ новыми законодательными правами. Общий итог референдума — 517132 голосов (63,5%) «за» и 297380 (36,5%) «против» наделения Ассамблеи правом «первичного» законодательства.

Свои предложения по развитию процесса деволюции продолжали выдвигать и власти Уэльса. Правительство региона учредило новую независимую комиссию — под председательством Г. Холтхэма (Holtham). Она должна была рассмотреть финансовые проблемы деволюции. Учрежденная в 2007 г., она приступила к работе осенью 2008 г. и завершила свои труды в июле 2010 г., когда был опубликован ее итоговый доклад¹⁷. Предварительно был опубликован еще один доклад¹⁸. Комиссия указала на существенные недостатки «формула Барнетта» как способа определения размеров правительственного гранта Уэльсу, предложила расширить финансовую самостоятельность Ассамблеи, в частности, передать в ее распоряжение часть собираемых в регионе налогов и предоставить право изменять их ставки.

Следующий шаг власти Уэльса предприняли после проведения референдума 3 марта 2011 г. Решено было создать новую независимую комиссию для оценки его политических последствий. О ее создании было объявлено 19 июля 2011 г., состав определился в октябре. Председателем комиссии стал П. Силк (Silk). По итогам ее работы были подготовлены два итоговых доклада. В первом из них, представленном в ноябре 2012 г., давались рекомендации по финансовым аспектам деволюции¹⁹. Второй доклад был представлен

¹⁷ Independent Commission on Funding & Finance for Wales. Final report Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales. Cardiff, Crown Copyright, 2010.

¹⁸ Independent Commission on Funding & Finance for Wales. First report Funding devolved government in Wales: Barnett & beyond. Cardiff: Crown Copyright, 2009.

¹⁹ Commission on Devolution in Wales. Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales. Cardiff: CDW, 2012.

в марте 2014 г.²⁰ Он был посвящен общим вопросам организации валлийских властей. Была дана 61 рекомендация. Важнейшая из них — переход при определении полномочий региональных властей к их «резервируемой» модели (reserved powers). Также предлагалось расширить полномочия региональных властей, передав им новые права в сферах водного хозяйства, транспорта, юстиции, увеличить численный состав НАУ.

Законодательная деволюция

Второй этап

Предложения первого доклада комиссии Силка были учтены в 2014 г. в новом Wales Act (WA)²¹. Закон, прежде всего, предоставил региону большую финансовую самостоятельность, хотя вопрос о праве менять ставку подоходного налога был обусловлен проведением по этому поводу референдума. Были внесены изменения и в функционирование системы регионального управления. Срок полномочий Ассамблеи увеличивался с четырех до пяти лет, Правительство НАУ было переименовано в Валлийское правительство, чтобы подчеркнуть отдельность существования в регионе законодательной и исполнительной властей. Были также внесены изменения в практику местных выборов. Закон наделил НАУ правом разрешить 16-летней молодежи голосовать на референдуме по ставке подоходного налога.

Дальнейший ход деволюции Уэльса был связан с двумя событиями. 18 сентября 2014 г. последовал референдум о независимости Шотландии. Большинство его участников (55,3%) выступило за сохранение региона в составе королевства. Чтобы содействовать подобному положительному для Лондона результату, Шотландии предварительно были обещаны новые полномочия. Это придало дополнительную остроту проблеме ограниченности прав Уэльса. Вторым событием стало приближение парламентских выборов, состоявшихся 7 мая 2015 г. Необходимо было предложить какие-то «подарки» валлийским избирателям. На следующий день после референдума в Шотландии (19 сентября) было объявлено о создании правительственного комитета по вопросам дальнейшей деволюции в королевстве (Cabinet Committee for devolved powers). Его первое

²⁰ Commission on Devolution in Wales. Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales. Cardiff: CDW, 2014.

²¹ URL: <http://www.legislation.gov.uk/Wales/Act/2014> (дата обращения: 22.05.2021).

заседание состоялось 25 сентября 2014 г. Министр по делам Уэльса входил в состав данного комитета и разработал в этом качестве программу деволюции данного региона, объявленную 17 ноября 2014 г. Было заявлено, что работа над программой будет завершена к ближайшему Дню Св. Дэвида — национальному празднику Уэльса, отмечаемому 1 марта. Поэтому разрабатываемая программа стала именоваться «процессом Дня Св. Дэвида». В феврале появился правительственный «командный» документ, представленный министром по делам Уэльса С. Креббом (Crabb)²². Правительственная программа основывалась на предложениях, содержащихся во втором докладе комиссии Силка. Здесь констатировалось наличие межпартийного политического консенсуса в вопросе об изменении модели деволюции с “conferred powers” на “reserved powers”.

Программа коалиционного правительства консерваторов и либеральных демократов в отношении деволюции Уэльса была представлена 27 февраля 2015 г. на совместном выступлении его лидеров Д. Кэмерона (Cameron) и Н. Клегга (Clegg) на стадионе «Миллениум» в столице региона Кардиффе. Ее положения были учтены в предвыборной программе консервативной партии, «мы уточним разделение полномочий между Уэльсом и правительством Великобритании. Мы будем передавать Валлийскому Собранию контроль над его собственными делами, включая название Собрания, его размеры, порядок выборов и возраст голосования»²³.

Юридически данная программа была воплощена в 2017 г. в новом Wales Act (WA, 2017)²⁴. К его подготовке приступили после всеобщих парламентских выборов 2015 г. На них победила партия консерваторов, которая сформировала однопартийное правительство во главе с премьер-министром Д. Кэмероном. Важнейшим новшеством WA 2017 был переход к модели описания прав властей региона с “conferred” на “reserved powers”. Были внесены необходимые изменения в GWA 2006 г. Прежний раздел 108 был заменен новым разделом 108A (законодательная компетенция), а прежний список 7 — новыми списками 7A (зарезервированные вопросы) и 7B (общие ограничения). WA 2017 г. не только поменял модель

²² Powers for a purpose: towards a lasting devolution settlement for Wales. L.: Crown Copyright, 2015.

²³ Strong leadership, a clear economic plan, a brighter, more secure future. URL: http://www.conservatives.wales › welsh_manifesto_2015_0. (дата обращения: 22.05.2021).

²⁴ URL: <http://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

определения полномочий региональных властей, но и расширил их. Например, они получили право администрирования некоторыми местными налогами, включая подоходный²⁵.

Законопроект был представлен еще 20 октября 2015 г., рассмотрен в валлийском комитете палаты общин. 9 ноября 2015 г. были проведены совместные слушания в НАУ, на которых были представлены заключения экспертов. Острая дискуссия возникла вокруг «тестов на компетентность» или «необходимость», т.е. на принадлежность предмета регионального закона к его “reserved powers”. Законопроект содержал право обжаловать валлийские законы в суде. Группа исследователей из Кардиффа полагала, что это добавляет системе регионального управления «сложность и неопределенность, и может создавать юридические конфликты, которые будут разрешаться судьями, а не законодателями»²⁶. Критика заставила отправить законопроект на доработку. Измененный проект повторно был внесен в палату общин 1 июня 2016 г. и получил санкцию монарха 31 января 2017 г.

Несмотря на расширение в нем прав региона и переходе к долгожданной модели “reserved powers”, в комментариях к Акту об Уэльсе 2017 г. основное внимание уделяется критике потенциальных ограничений, налагаемых длинным списком зарезервированных за национальным правительством полномочий, включенных в приложение 7А. Их почти 200.

Первой серьезной попыткой регионального законодательства в новых условиях стал Senedd and Elections (Wales) Act, 2020²⁷. Законопроект был внесен в НАУ в феврале 2019 г. После острых дебатов в Ассамблее, он был принят большинством голосов 27 ноября 2019 г. и получил королевскую санкцию 15 января 2020 г. Главными новшествами, которые внес Senedd and Elections (Wales) Act в организацию и деятельность местных властей, стали:

1. Изменение названия Национальной Ассамблеи Уэльса. Данное учреждение получило валлийское наименование Senedd Cymru, т.е. Сенат Уэльса. Это наименование считается основным, но равноправным является и его английский вариант — Валлийский парламент (Welsh Parliament). По мнению инициаторов переименования,

²⁵ Evans G. Devolution in Wales: From Assembly to Parliament. UK CLA April 15, 2020. URL: <https://cronfa.swan.ac.uk> (дата обращения 22.05.2021).

²⁶ Cogbill A. Hazell R., Laws S. et al. Challenge and Opportunity: The Draft Wales Bill. Cardiff: Wales Governance Centre. 2016. P. 7.

²⁷ URL: <http://www.legislation.gov.uk> > anaw (дата обращения 22.05.2021).

название Валлийский Сенат или Парламент лучше отражает новое конституционное положение представительного органа Уэльса.

2. Соответственно изменилось название членов Национальной ассамблеи (AMs), они стали именоваться членами Сената (SMs).

3. Произошла демократизация избирательного процесса, вовлечение в него молодежи. Возраст получения активного избирательного права был снижен с 18 до 16 лет.

Для определения содержания дальнейших политических преобразований в регионе и в его Сенате, их «следующих шагов», был создан специальный комитет (The Committee on Senedd Electoral Reform). Он появился в сентябре 2019 г. и просуществовал около года — до октября 2020 г. В своем итоговом рапорте комитет предложил увеличить численность Сената до 80–90 членов, что должно было помочь ему сочетать свои представительные и законодательные функции с контролем над правительством. Предложено было перейти к избирательной системе STV, которая дает избирателям больше выбора, обеспечивает ясную связь между депутатами и избирательным округом. Эти предложения не были оригинальными. Например, систему STV рекомендовала еще «комиссия Ричарда». Новым предложением было обеспечение на выборах равенства через создание системы квот для различных меньшинств. Содержался призыв к соблюдению гендерного равенства, хотя эта проблема никогда не была в Уэльсе острой²⁸. Интересно было стремление комиссии добиться межпартийной поддержки своих предложений, достижения в этих вопросах консенсуса, но консерваторы не вошли в его состав. Это позволяет разделить политические партии Уэльса на сторонников его дальнейшей деволюции (лейбористы, либеральные демократы, Партия Уэльса) и противников этого (консерваторы).

Решение проблемы изменения формы описания полномочий региональных властей, переход к модели “reserved powers” и общее расширение этих полномочий, переключило внимание политиков и экспертов на другие связанные с деволюцией Уэльса проблемы.

Вновь стали обсуждать достоинства и недостатки «формулы Барнетта». Власти региона полагают, что преимущества в финансировании общественных расходов, которые они имеют по сравнению с Англией, справедливы, так как стоимость общественных услуг

²⁸ Welsh Parliament Committee on Senedd Electoral Reform Senedd reform: The Next steps. Summary of recommendations. September 2020. URL: <https://www.gov.wales/commission-justice-wales> (дата обращения: 22.05.2021).

здесь выше²⁹. Приобретение Валлийским Сенатом (Парламентом) права на первичное законодательство в отведенных для этого сферах поставило деликатную проблему сочетания единого правового пространства «Англия и Уэльс» с наличием особого валлийского права. Этой проблеме была посвящена работа независимой комиссии под председательством лорда Томаса (Thomas)³⁰. Дополнительную проблему создал начавшийся процесс выхода Соединенного Королевства из Евросоюза (Брексит). «Процесс деволюции шел в контексте членства в ЕС, оставление его ставит вопрос, как изменился его конституционный статус», — констатировал комитет палаты общин по публичной администрации и конституционным вопросам³¹.

6 мая 2021 г. прошли первые региональные выборы на основании Senedd and Elections (Wales) Act 2020 г. На них впервые голосовали 16-летние. Это также были первые выборы после Брексита. Наилучший результат традиционно получили лейбористы. Предвыборные программы участвовавших в них партий позволяют предположить ближайшие политические изменения в регионе. Партия Уэльса предсказуемо требовала проведения референдума о независимости Уэльса. Программы других партий были не столь радикальны. Они предлагали увеличить численность Сената в пределах 80–100 человек, причем за счет усиления в избирательной системе пропорционального элемента. Звучали предложения о переходе к системе STV³². Эти предложения выдвигались давно, но к очередным выборам в 2026 г. они, видимо, будут реализованы.

Выводы. Деволюция Уэльса, как и предполагали ее инициаторы, стала не единовременным актом, а процессом постепенного ее углубления, расширения прав региональных властей. Главным результатом данного процесса стало общее расширение прав этих властей и смена способа определения их полномочий с модели “conferred” на “reserved powers”.

Несмотря на данные изменения, полномочия властей Уэльса остаются ограниченнее, чем у Шотландии и С. Ирландии. Это не

²⁹ Cheung A., Paun A. Tax and devolution. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk> (дата обращения: 22. 05. 2021).

³⁰ Justice in Wales for the people of Wales. Кардифф: Crown copyright, 2019.

³¹ Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships. L., 2018. P. 4.

³² Evans G. The Senedd Election and the Constitutional Prospects for Welsh Devolution. URL: <https://ukconstitutionallaw.org> (дата обращения: 22. 05. 2021).

устраивает валлийские власти. С их стороны постоянно звучат призывы к дальнейшему расширению прав региона. Они полагают, что процесс деволюции изменил прежние представления о суверенитете королевства. «Соединённое Королевство лучше всего рассматривать сейчас как добровольное объединение наций, принимающее форму многонационального государства», которое «должно основываться на признании народного суверенитета в каждой части Великобритании; парламентский суверенитет в традиционном понимании больше не обеспечивает прочной основы для этой развивающейся конституции»³³. Официальная позиция правительства королевства более сдержанная — суверенитет Вестминстерского парламента остается конституционным фактом, доктрина парламентского верховенства сохраняет свою силу.

Среди населения взгляды еще более разнообразны. Одни сторонники деволюции, констатируют современные британские исследователи, видят в ней промежуточную остановку на пути к федерации, конфедерации, независимости или объединению с Ирландией. Для других она, наоборот, имеет значение инструмента предотвращения сепаратизма. Наконец, третьи не поддерживают деволюции, воспринимают ее только как опасность. «Никогда не было ясно, является ли это движением вперед или погружением в хаос»³⁴. Профессор К. Джеффри (Jeffery) из Эдинбурга полагает: «Мы, похоже, нащупываем путь к какой-то форме федерализма, не объясняя, как будем держаться вместе». С этим согласна профессор Линда Колли (Colley): «Вместо чувства солидарности и общего дела временами появляется более соревновательный, даже завистливый дух»³⁵. Деволюция продолжает оставаться «процессом, а не событием».

Литература

Пронкин С.В. Уэльс: Долгий путь к деволюции // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 155–167.

Пронкин С.В. Регионализация Англии: взлет и падение // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая — 1 июня 2013 г.). М.: Инфра-М, 2014. С. 287–290.

³³ Reforming our Union. Shared Governance in the UK. Crown copyright. 2019. P. 4.

³⁴ Has Devolution Worked? The first 20 years / Edited by A. Paun and S. Macrory. L., Institute for Government 2019. P. 147.

³⁵ Day G. The long road to Welsh devolution. 2021. URL: <https://www.open.edu/mod> (дата обращения: 22.05.2021).

Пронкин С.В. Референдум в День Святого Дэвида в Уэльсе: предыстория // Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г. М.: Инфра-М, 2015. С. 421–424.

Пузаков А.В. Специфика механизма финансирования деволюционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионалистика. 2011. № 3. С. 90–96.

Cogbill A. Hazell R., Laws S. et al. Challenge and Opportunity: The Draft Wales Bill. Cardiff: Wales Governance Centre. 2016.

Chaney P. Equal Opportunities and Human Rights: The First Decade of Devolution in Wales. A Report Commissioned by the Equality and Human Rights Commission. Cardiff, 2009.

Cheung A., Paun A. Tax and devolution. URL:<https://www.instituteforgovernment.org.uk>

Day G. The long road to Welsh devolution. 2021. URL: <https://www.open.edu/mod>

Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships. L., 2018.

Evans G. Devolution in Wales: From Assembly to Parliament. UKCLA April 15, 2020.

Evans G. The Senedd Election and the Constitutional Prospects for Welsh Devolution URL: <https://ukconstitutionallaw.org>

Has Devolution Worked? The first 20 years / Edited by A. Paun and S. Macrory. L., Institute for Government 2019.

Hazell R. Commentary on the Welsh White Paper. The Constitution Unit. School of Public. L., 1997.

Hazell R. Return of the constitution // Prospect Magazine. February 26. 2006.

Justice in Wales for the people of Wales. Cardiff: Crown copyright, 2019.

Thomas N. New Wales? New culture? // Working Papers in British-Irish Studies. No. 6. 2001.

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.А. Кимленко

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ СВЯТЫМ ПРЕСТОЛОМ И ИТАЛЬЯНСКИМ КОРОЛЕВСТВОМ НА ЗАВЕРШАЮЩЕМ ЭТАПЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ИТАЛИИ

Статья посвящена отношениям между Святым престолом и правительством Виктора Эммануила II в условиях обострения «римского вопроса». Автор обращает внимание на события 20 сентября 1870 г. — захват Рима итальянскими войсками, после которого стороны столкнулись с необходимостью выстраивания отношений в новых для них обстоятельствах. В статье рассмотрены, с одной стороны, шаги, предпринятые итальянской стороной с целью достижения компромисса с Пием IX, а, с другой, те из них, которые были направлены на скорейшую инкорпорацию Рима и провинций Папского государства в состав Италии. Особое внимание уделено реакции Святого престола на действия правительства, а также стремлению понтифика сохранить светскую власть как гарантию соблюдения прав папы — главы церкви.

Ключевые слова: Пий IX, Папское государство, Святой престол, Италия, образование национального государства, церковно-государственные отношения, «римский вопрос», светская власть папы.

The article is dedicated to the relations between the Holy See and the Italian government at the final stage of the process of Italian unification. The author considers the seizure of Rome on September 20, 1870, to be a significant milestone. After this event the sides faced a need to continue the dialogue in brand new circumstances. The article examines both steps taken by the Italian government in order to achieve a compromise with Pius IX and those aimed at the incorporation of Rome and provinces of the Papal States into the Italian Kingdom. Special attention is given to the reaction of the Holy See on the actions of the Italian side, as well as the Pontiff's efforts to maintain temporal power as a guarantee of respect for his rights of the Head of the Church.

* Кимленко Екатерина Александровна — аспирант исторического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; e-mail: k.kimlenko@gmail.com

Key words: Pius IX, Papal States, Italy, the Holy See, nation-state formation, church-state relations, the Roman question, the Pope's temporal power.

В начале сентября 1870 г. объединение Италии было практически завершено. Помимо Сан-Марино¹ в состав провозглашенного 17 марта 1861 г. Итальянского королевства не входило только Папское государство. Оно по-прежнему оставалось теократической монархией во главе с Пием IX (1846–1878), под контролем которого находился Рим и прилегающие к нему территории. Впрочем, и оно не сохранило всех принадлежавших ему еще в первой половине века земель. Области Романья, Марке и Умбрия в 1859–1860 гг. были захвачены пьемонтскими войсками, а их население в ходе последовавших плебисцитов высказалось в пользу присоединения к Сардинскому королевству. В этих условиях Пий IX, который неоднократно выступал против оккупации территорий Папского государства и принятия Виктором Эммануилом II титула короля Италии, осознавал, что следующим шагом итальянского правительства станет попытка захватить Рим и оставшиеся в составе Папского государства провинции.

«Римский вопрос», противостояние Святого престола и Итальянского королевства по проблеме принадлежности Рима в 1861–1929 гг., занимает значимое место в работах по истории церковно-государственных отношений в Италии. Одна из ключевых дат этого противостояния — 20 сентября 1870 г., когда в результате захвата города итальянскими войсками светская власть папы была ликвидирована. Историки подробно осветили реакцию европейских государств на захват Рима², охарактеризовали отношение Пия IX к ликвидации его светской власти³, а также сделали выводы о влиянии «Закона о гарантиях» 1871 г. на отношения между церковью

¹ 22 марта 1862 г. между Итальянским королевством и Сан-Марино была подписана конвенция о добрососедстве.

² См.: *Серова О.В.* Россия и Ватикан. Политика и дипломатия. XIX — начало XX века. М.: ЯСК, 2018. Кн. 1: 1825–1870; *Castagnino Berlinghieri U.* Diplomazia senza Stato: Santa Sede e potenze europee. Milano: Vita e pensiero, 2013.

³ См.: *Pirri P.* La questione Romana dalla Convenzione di Settembre alla caduta del Potere Temporale 1864–1870 (Testo) // Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato: in 3 volumi. Vol. III. Roma: Pontificia Università Gregoriana, 1961; *Marotta S.* L'occupazione di Roma e della città leonina: rapporti tra santa Sede e autorità italiane dal 20 settembre alla vigilia del plebiscito del 2 ottobre 1870 // *Cristianesimo nella Storia*. 2010. № 31. P. 33–78.

и Итальянским государством в последующие десятилетия⁴. Однако недостаточно изученными остаются вопросы, связанные с выстраиванием отношений между Итальянским королевством и Святым престолом в новых для обеих сторон обстоятельствах, возникших в результате захвата Рима королевскими войсками. Цель данной статьи — определить характер взаимоотношений Святого Престола и Италии в 1870–1871 гг. Для ее достижения автор обратился к ряду документов, хранящихся в Апостольском архиве Ватикана. Однако преимущественно источниковая база представлена дипломатической перепиской, опубликованной в сборниках Министерства иностранных дел Италии, официальными документами Пия IX и Государственного секретаря Святого престола кардинала Джакомо Антонелии, а также материалами периодической печати (статьями в альманахе “*La Civiltà Cattolica*”, издаваемом Обществом Иисуса под контролем Государственного секретариата Святого престола).

Идея о необходимости включения Рима в состав Италии широко обсуждалась на протяжении 1860-х гг. Итальянские политические деятели учитывали глубоко укоренившуюся традицию местного патриотизма и факт существования серьезных противоречий между крупнейшими итальянскими городами, которые прежде являлись центрами независимых государств⁵. Первый премьер-министр Итальянского королевства К.Б. Кавур подчеркивал этот факт, говоря, что ни один из итальянских городов не мог сравниться с Вечным городом и его историей⁶. Учитывая то, что в столице Папского государства с 1849 г. находился французский гарнизон, а Пий IX рассчитывал на поддержку Наполеона III в борьбе против Итальянского королевства, захват оставшихся под контролем Пия IX территорий воспринимался итальянской политической элитой как способ обеспечить безопасность национальной территории.

⁴ См. например: *Jemolo A.C.* La questione della proprietà ecclesiastica (1848–1888). Bologna: Il Mulino, 1974; *Fiorentino M.* The “Roman Question” and the Political and Social Transformations in the Early Years of Rome Capital of the Kingdom of Italy // *The Black International 1870–1878: The Holy See and Militant Catholicism in Europe*. Leuven: Leuven University Press, 2002. P. 179–194.

⁵ *Giardina A., Vauchez A.* Il mito di Roma: Da Carlo Magno a Mussolini. Roma: Laterza, 2000. P. 186.

⁶ Discorso di Cavour Presidente del Consiglio dei Ministri Camera dei deputati, 27 marzo 1861. La questione romana. Milano: Istituto per gli studi di politica internazionale, 1938. P. 22–32.

Пий IX и ряд кардиналов римской Курии пытались предупредить действия правительства Итальянского королевства по захвату города. Например, местом проведения I Ватиканского собора, открытие которого состоялось 8 декабря 1869 г., Рим был выбран неслучайно. Считалось, что если будет предпринята попытка захвата города, то она вызовет крупный международный скандал в связи с тем, что там будет находиться большое количество иностранных прелатов⁷. Основные же надежды Святой престол возлагал на французский гарнизон. После того, как в июле 1870 г. началась франко-германская война, Наполеон III принял решение вывести свои войска из города. Затем стало понятно, что французы не смогут защитить понтифика, так как Вторая империя потерпела сокрушительное поражение.

Мобилизация итальянской армии проводилась с середины августа 1870 г., т.е. подготовка к захвату Папского государства велась заранее, еще до поражения французской армии при Седане 1 сентября 1870 г. К концу месяца итальянское правительство сообщило своим дипломатическим представителям за рубежом о планирующемся наступлении на Рим⁸. 8 сентября 1870 г. была проведена встреча Государственного секретаря Святого престола кардинала Дж. Антонелли и представителя короля Италии графа Г.П. Сан-Мартино, который заявил, что Рим будет оккупирован, но понтифик сохранит независимость в исполнении духовной миссии⁹. Кардинал Антонелли скептически отреагировал на уверения в безграничном уважении к главе церкви и кардиналам и сохранении за Святым престолом его имущества, защите учреждений Католической церкви. Его главным аргументом было утверждение, что светская власть папы является гарантией независимости и свободы понтифика как главы церкви. Кроме того, Государственный секретарь указывал на неизбежность перемен в составе парламента и формирования новых правительств. С его точки зрения, одно из них вполне могло пойти на пересмотр обещаний, данных главе церкви¹⁰. Таким образом, итальянское

⁷ Parere del Cardinale Carlo Sacconi. Risposte dei Cardinali alla proposta di un Concilio ecumenico 1864–65. Archivio Apostolico Vaticano (далее — AAV). Conc. Vat. I. № 8. Fasc. IC.

⁸ Chadwick O. A History of the Popes, 1830–1914. NY: Oxford University Press, 1998. P. 216.

⁹ Il Ministro a Vienna, Minghetti, al Ministro degli esteri, Visconti Venosta (12 settembre 1870). Documenti diplomatici italiani (далее — DDI). Ser. 1. Vol. XIII. P. 537.

¹⁰ Relazione del Card. Antonelli dell'incontro col Conte Ponza di San Martino (9 settembre 1870) / La questione romana: dalla Convenzione di settembre alla caduta del potere temporale 1864–1870 (Documenti) // Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro

правительство не скрывало своего намерения осуществить захват города, но вплоть до начала операции по присоединению Рима всячески пыталось продемонстрировать заинтересованность в налаживании отношений с Пием IX. Святой престол от переговоров не отказывался. При этом Пий IX не видел возможности согласиться с ликвидацией светской власти папы, которая, с его точки зрения, обеспечивала независимость понтифика как главы церкви. В сложившейся ситуации правительство Виктора Эммануила II приняло решение не медлить с военной операцией по аннексии провинций Папского государства.

Без объявления войны 11 сентября 1870 г. итальянская армия начала оккупацию Папского государства. Операция осуществлялась пятью дивизиями под командованием генерала Р. Кадорны. Общая численность итальянских войск достигала 75 тыс. чел. Дивизия генерала Н. Биксио наступала от границы Папского государства с севера, корпус генерала Кадорны, состоявший из трех дивизий, — с северо-востока, дивизия Д. Анджолетти — с юга¹¹. Папскими войсками руководил генерал Г. Канцлер, который принял решение сосредоточить их в Риме, причем большую часть — внутри Аврелиановой стены¹². 19 сентября 1870 г. под стенами Рима находились 60 тыс. итальянских солдат, город был окружен. Численность папских войск достигала 10 тыс. чел. Сражение началось в пять часов утра 20 сентября и длилось около пяти часов¹³. Итальянские войска открыли огонь немного в стороне от ворот Порты Пиа¹⁴ и проделали брешь шириной примерно в 20 метров в Аврелиановой стене¹⁵. Параллельно начался штурм других участков стены южнее от Порты Пиа. При этом не была атакована часть Леонинской стены¹⁶, за которой находились Ватиканские сады. На купол собора Святого Петра был водружен белый флаг¹⁷. Согласно данным Министерства обороны

carteggio privato: 3 volumi / a cura di P. Pirri. Vol. III. Roma: Pontificia Università Gregoriana, 1961. P. 275.

¹¹ *Coulombe C.A.* The Pope's Legion: The Multinational fighting force that defended the Vatican. NY: Palgrave Macmillan, 2008. P. 152–153.

¹² Стена Аврелиана была построена в III в. н.э. для защиты города от нападений варваров. Внутри нее находятся семь холмов Рима и район Трастевере.

¹³ *Chadwick O.* Op. cit. P. 216–217.

¹⁴ Порты Пиа — врата в стене Аврелиана, построенные в XVI в. по проекту Микеланджело.

¹⁵ *La breccia // Gazzetta Piemontese.* 27 settembre 1870. P. 2.

¹⁶ Леонинская стена — комплекс укреплений IX в. в Риме, предназначенный для защиты Ватиканского холма и Базилики Святого Петра.

¹⁷ *Coulombe C.A.* Op. cit. P. 162.

Итальянской республики, в ходе захвата Рима с итальянской стороны погибло 49 чел. Потери папских войск убитыми составили 19 чел.¹⁸

20 сентября 1870 г. кардинал Антонелли направил представителям Святого престола за рубежом циркуляр, в котором заявил о надежде на их действия в пользу интересов главы Католической церкви, который после оккупации Рима не мог осуществлять свою духовную власть в полной мере¹⁹. 23 сентября 1870 г. Пий IX пригласил кардиналов П. де Сильвестри, К. ди Пьетро, Ф.М. Гуиди для того, чтобы сообщить о необходимости установления контактов с итальянским правительством²⁰. Папа поручил эту задачу кардиналам, которые являлись наиболее «либеральными» представителями Римской курии этого периода, имели контакты с итальянскими политическими деятелями и были вхожи в светские салоны²¹. В конце сентября 1870 г. существовали предположения, что Пий IX сможет примириться с итальянским правительством, особенно учитывая то, что среди кардиналов были те, кто мог оказать в этом содействие. При этом против примирения выступал ряд приближенных Пия IX. Некоторые из них считали, что папе следует покинуть Рим и тем самым попытаться спровоцировать международный скандал²².

2 октября 1870 г. во всех провинциях Папского государства был проведен плебисцит. Хотя перепись в Папском государстве не проводилась с 1853 г., а первая перепись после событий сентября 1870 г. состоялась в декабре 1871 г., известно, что население Рима к началу 1870 г. составляло около 220 тыс. чел.²³, а Папского государства — 730 тыс. чел.²⁴ Подготовкой к проведению плебисцита занимались муниципальные исполнительные органы — джунты. Они утверждали списки голосовавших. Примечательно, что в эти списки попало

¹⁸ 150esimo anniversario della Breccia di Porta Pia [Electronic resource] // Ministero della Difesa. URL: https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/150esimo_anniversario_della_Breccia_di_Porta_Pia.aspx (дата обращения: 10.11.2020).

¹⁹ *Litterae protestatione datae die ipsa invasionis Urbis...* // *Acta Sanctae Sedis*. Vol. VI. P. 57–60.

²⁰ Il Segretario Generale agli Esteri, Blanc, al Ministro degli Esteri, Visconti Venosta (23 settembre 1870, ore 16:30). DDI. Ser. 2. Vol. I. P. 21.

²¹ *Gregorovius F.* The Roman journals of Ferdinand Gregorovius, 1852–1874. L.: Bell & sons, 1907. P. 388. Il Segretario Generale agli Esteri, Blanc, al Ministro degli Esteri, Visconti Venosta (30 settembre 1870). DDI. Ser. 2. Vol. I. P. 112.

²² Il generale Masi al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno, Lanza (27–28 settembre 1870, ore 1:24). DDI. Ser. 2. Vol. I. P. 89.

²³ *Martinelli F.* Ricerche sulla struttura sociale della popolazione di Roma (1871–1961). Pisa: Libreria Goliardica, 1964. P. 35.

²⁴ *Pavone C.* Alcuni Aspetti Dei Primi Mesi Di Governo Italiano a Roma e Nel Lazio // *Archivio Storico Italiano*. 1957. Vol. 115. No. 3 (415). P. 336.

лишь 22,95% населения Папского государства (167 548 чел.)²⁵. 98,8% проголосовавших высказались за присоединение к Итальянскому королевству (см. табл. 1). Плебисцит был организован таким образом, чтобы он мог продемонстрировать абсолютное одобрение присоединения территорий Папского государства и отсутствие поддержки у Пия IX в его борьбе за светскую власть.

Таблица 1

Результаты плебисцита 2 октября 1870 г.²⁶

	Количество голосовавших	«За»	«Против»	Недейст- вительны
Рим и провинция	68 466	67 518 (98,6%)	858 (1,3%)	90 (0,1%)
Чивитавеккья	4 243	4 220 (99,5%)	13 (0,3%)	10 (0,2%)
Фрозиноне	25 964	25 645 (98,8%)	319 (1,2%)	–
Веллетри	10 968	10 912 (99,5%)	56 (0,5%)	–
Витербо	25 650	25 386 (98,9%)	261 (1%)	3 (0,01%)
Всего	135 291	133 681 (98,8%)	1 507 (1,1%)	103 (0,08%)

1 ноября 1870 г. появилась энциклика “*Respicientes ea omnia*”. В этом документе Пий IX заявил, что «окружен насилием» и является «узником Виктора Эммануила»²⁷. Кардинал Антонелли подчеркивал, что итальянским правительством были изъяты газеты, которые опубликовали текст энциклики. В Ватикане подобные действия воспринимались как демонстрация намерения постоянного ущемления свободы главы церкви в будущем²⁸. 8 ноября 1870 г. кардинал направил нунциям циркуляр, в котором затронул проблему признания результатов плебисцита 2 октября 1870 г. Государственный секретарь полагал, что более показательным, нежели исход плебисцита, было то, что до захвата Рима итальянскими войсками жители не стремились покинуть город²⁹.

²⁵ Ibid.

²⁶ *Constatazione del Plebiscito* (6 Ottobre 1870). *Atti del governo provvisorio di Roma e province romane*. 1870. P. 156.

²⁷ *Enciclica Respicientes ea*, 1 novembre 1870 [Electronic resource] // La Santa Sede. URL: <https://w2.vatican.va/content/pius-ix/it/documents/epistola-encyclica-respicientes-ea-1-novembris-1870.html> (дата обращения: 19.02.2020).

²⁸ *Hoc documento, dato die 25 Novembris 1870, ex publico facto, quo italicus Fiscus sequestro subiecit ephemerides...* *Acta Sanctae Sedis*. Vol. VI. P. 229.

²⁹ *Hoc documento, ad Nuntios Pontificios apud exteris Nationes dato die 8 Novembris 1870, Eminentissimus Card. Antonelli respondit ad officialem Notam italici Ministri...* *Acta Sanctae Sedis*. Vol. VI. P. 216.

9 ноября 1870 г. кардинал Антонелли сообщил о намерении Совета министров Итальянского королевства экспроприировать Квиринальский дворец в Риме. Только этот дворец казался правительству Виктора Эммануила II достойным короля Италии. Проблема заключалась в том, что он не только являлся собственностью церкви, но еще и по традиции назывался «апостольским». Чтобы обойти это определение в названии дворца, итальянские политические деятели стали относить к апостольским только Латеранский и Ватиканский дворцы, аргументируя тем, что они находились при базиликах святого Иоанна и святого Петра. Что касается Квиринальского дворца, то он не относился к какой-либо из базилик Рима и рассматривался как резиденция папы — светского государя³⁰, т.е. в этом вопросе правительство Италии относилось к папе исключительно как к главе церкви. Кардинал Антонелли настаивал на том, что правительство не может определять права собственности папских резиденций. Экспроприация дворца рассматривалась Святым престолом как очередной пример ограничения прав папы, подтверждающий необходимость сохранения за Пием IX светской власти. По этой причине Антонелли отказался добровольно передавать ключи от здания³¹. 8 ноября 1870 г. двери дворца были вскрыты, флаг Итальянского королевства водружен на его башню. Впрочем, правительство Виктора Эммануила II приняло решение не экспроприировать имущество, находившееся в бывшей папской резиденции, и в течение нескольких месяцев осуществлялся его вывоз в Ватиканский дворец. Но уже 23 января 1871 г. в Рим и в Квиринальский дворец прибыли наследный принц Умберто и его жена Маргарита Савойская³².

Австро-венгерские дипломаты, аккредитованные при дворе Пия IX, отмечали, что в Риме имели место эпизоды нетерпимости по отношению к представителям Святого престола. Итальянские власти не препятствовали их участникам³³. Наиболее крупный эпизод произошел 8 декабря 1870 г. на площади Святого Петра. Кардинал

³⁰ *Morelli E.* Il palazzo del Quirinale da Pio IX a Vittorio Emanuele II // *Archivum Historiae Pontificiae.* 1970. Vol. 8. P. 246–247.

³¹ Hoc documento, dato die 9 Novembris anno 1870 ad diplomaticum Guberniorum coetum Uteris patentibus apud S. Sedem instructum... *Acta Sanctae Sedis.* Vol. VI. P. 226–227.

³² *Morelli E.* *Op. cit.* P. 261.

³³ Fiorentino C. DALLE STANZE DEL VATICANO: IL VENTI SETTEMBRE E LA PROTESTA DELLA S. SEDE 1870–1871 // *Archivum Historiae Pontificiae.* 1990. Vol. 28. P. 309.

Антонелли отмечал: «...Все те, кто по какой-либо причине прибывал на территорию дворца (Ватиканского — Е.К.) или покидал ее, были встревожены непристойным поведением и грубостью людей, находившихся перед главными воротами и среди находящихся здесь итальянских гвардейцев»³⁴. Министр внутренних дел Итальянского королевства Дж. Ланца, напротив, охарактеризовал беспорядки 8 декабря как незначительные и случайные. Тем не менее, с целью предупреждения возникновения подобных эпизодов в дальнейшем он предлагал правительству переехать в Рим³⁵. Таким образом, беспорядки стали аргументом в пользу скорейшего переноса местонахождения правительства в Рим.

С 9 декабря 1870 г. итальянский парламент начал рассмотрение законопроекта о переносе столицы из Флоренции в Рим, а также о гарантиях свободы и независимости папы и церкви³⁶. Закон о переносе правительства в Рим был принят 3 февраля 1871 г.³⁷, а «Закон о гарантиях» — 13 мая 1871 г.

«Закон о гарантиях» подтвердил разделение светской и духовной властей, свободное отправление культа. Светская власть папы не была признана. Тем не менее, закон закрепил неприкосновенность и сакральность личности понтифика. Папа получил право содержать войска для охраны своей собственности. Кроме того, правительство было готово выплачивать ежегодно 3225 тыс. лир в качестве компенсации за потерянные территории Папского государства и постоянный доход церкви. Ватиканский и Латеранский дворцы объявлялись неотчуждаемой собственностью и не облагались налогами. Епископы не должны были приносить присягу королю³⁸.

Однако «Закон о гарантиях» был односторонним актом и являлся именно законом Итальянского королевства, а не соглашением,

³⁴ Documentum die 12 Decembris 1870 datum ad Nuntios Pontificios apud exteras nationes constitutos, quo, commemoratis sacrilegis contumeliis in Vaticano templo patris die solemni octava Decembris... Acta Sanctae Sedis. Vol. VI. P. 235.

³⁵ Tornata del 10 dicembre 1870 // Rendiconti del Parlamento Italiano — Discussioni della Camera dei Deputati, XI Legislatura. Sessione 1870–1871. Firenze: Eredi Botta, 1871. Volume I. P. 26.

³⁶ Cronaca // Civiltà Cattolica. 1871. Ser. 8. Vol. I. P. 621.

³⁷ Regolamento per l'esecuzione della legge per il trasferimento della sede del Governo a Roma // Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia. 7 febbraio 1871. № 38. P. 1.

³⁸ Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa 13 maggio 1871 // Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia. 20 maggio 1871. P. 1.

что и не устраивало Святой престол³⁹. Кроме того существовал ряд вопросов, по которым интересы папы как главы церкви могли пересекаться с интересами правительства Итальянского королевства. В первую очередь «Закон о гарантиях» не затрагивал проблему церковного имущества. В нем ничего не говорилось о религиозных орденах, церковных школах⁴⁰. В ведении итальянских судов остались дела о правонарушениях и преступлениях, совершаемых в пределах Ватиканских стен. Все резиденции иностранных представителей при Святом престоле, расположенные в Риме, были переведены в юрисдикцию Италии⁴¹.

Спустя два дня после принятия итальянским парламентом «Закона о гарантиях», 15 мая 1871 г., была опубликована папская энциклика “*Ubi nos*”. Речь в ней шла о том, что правительство Италии безосновательно и произвольно присвоило себе избыточные законодательные полномочия: «Между тем правительство Итальянского королевства, с одной стороны, дабы возвести хулу на Город (цитата из посланий Св. Бернарда), а с другой — чтобы ввести в заблуждение католиков и развеять их страхи, измыслило и развило необоснованные иммунитеты и привилегии, в просторечии именуемые гарантиями, которые оно намеревается предоставить взамен той светской власти, которой оно нас обманом и отцеубийственным оружием лишило»⁴².

После захвата города изменился не только его юридический статус, но и сама жизнь в Риме. Германский историк Фердинанд Грегоровиус (1821–1891) писал, что изменилось и поведение кардиналов: «Кардиналы не афишируют своего присутствия; если же они совершают публичный выезд, их кареты не имеют отличительных знаков, а все показное великолепие выезда куда-то подевалось»⁴³.

В письме от 15 февраля 1871 г. кардинал-викарий Рима К. Патрици указал чрезвычайному королевскому комиссару города на то, что стали проводиться «лекции, чтобы пропагандировать

³⁹ *Le guarentige saranno date al Papa per legge o per trattato? // Civiltà Cattolica. 1871. Ser. 8. Vol. I. P. 513.*

⁴⁰ *Ibid. P. 523.*

⁴¹ *Зонова Т.В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М.: Росспэн, 2000. С. 93.*

⁴² *Enciclica Ubi nos del Sommo Pontefice [Electronic resorse] // La Santa Sede. URL: <https://w2.vatican.va/content/pius-ix/it/documents/epistola-encyclica-ubi-nos-15-maii-1871.html> (дата обращения: 13.10.2020).*

⁴³ *Cesare R. De. Roma e lo Stato del Papa: Dal ritorno di Pio IX al XX settembre 1870. Milano: Longanesi, 1970. P. 418.*

протестантизм» и «собрания, проповедующие атеизм и культ разума», появились книжные магазины, где «ценятся безбожные произведения»⁴⁴. Кроме того, в Риме стали распространенными газеты, которые «заполняют страницы ересью и богохульством»⁴⁵, а также карикатуры на понтифика, где присутствовала отсылка к его стремлению восстановить светскую власть⁴⁶. В таких условиях Святой престол настаивал на ужесточении предварительной цензуры печатных изданий⁴⁷. Кардинал К. Патрици также указал на изменившийся характер уличных и театральных постановок: «Да, сегодня на сцене, в этом Риме, скромность оскорбляется такой непристойностью, обольщением и наготой, которые даже у самых бесстыдных развратников вызывают тошноту...»⁴⁸. Кардинал обвинял правительство в бездействии, обратив внимание на то, что согласно первой статье Альбертинского статута 1848 г. католицизм являлся единственной государственной религией.

Провозглашение Рима столицей Итальянского королевства произошло 1 июля 1871 г. Это событие ознаменовало новую фазу во взаимоотношениях церкви и государства. В этот период в связи с тем, что и Пий IX, и Виктор Эммануил II были вынуждены сосуществовать в одном городе, появилась проблема двойного дипломатического представительства. Иностранные государства должны были либо согласиться с двойным представительством, либо разорвать дипломатические отношения со Святым престолом. Единое представительство не принималось Папой в связи с тем, что, по мнению Святого престола, иностранные государства таким образом признали бы «свершившиеся факты»⁴⁹.

Новой проблемой во взаимоотношениях Святого престола и Итальянского королевства стал вопрос о религиозных орденах и церковном имуществе в Риме. В итальянском парламенте рассматривался законопроект о распространении на Рим церковного законодательства 1866–1867 гг. Его обсуждение, с точки зрения Святого пре-

⁴⁴ Minuta di Lettera diretta dal Cardinal Vicario di Roma al Sigr Comm Gadda il 15 febbraio 1871. AAV. Arch. Part. Pio IX, Ogg. vari (1132). № 2142.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ См. карикатуры, опубликованные в *Levra U. Il Museo Nazionale del Risorgimento Italiano di Torino*. Milano: Skira, 2016; *Maranini G. Storia del Potere in Italia: 1848–1967*. Firenze: Vallecchi, 1967.

⁴⁷ Minuta di Lettera diretta dal Cardinal Vicario di Roma. Op. cit.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ *La doppia rappresentanza diplomatica in Roma // Civiltà Cattolica*. 1871. Ser. 8. Vol. III. Op. cit. P. 6.

стола, подтверждало правильность отказа от «Закона о гарантиях» и невозможность полной независимости папы⁵⁰. Несмотря на протесты Святого престола, закон о религиозных корпорациях все-таки был принят 19 июня 1873 г. Их имущество было объединено в фонд, средства из которого должны были использоваться на благотворительность и нужды самой церкви в Риме. Закон не касался имущества, необходимого для функционирования приходов, начальных и средних (частично) школ, а также системы приходов. Были признаны главы религиозных орденов, но не сами ордена, существовавшие на территории Италии. Святой престол, в свою очередь, считал, что государство не вправе решать вопросы, связанные со структурой орденов, давать какие-либо предписания их руководству⁵¹. В целом, Пий IX рассматривал закон как политический, как очередной шаг, направленный на сокращение влияния понтифика и церкви, а не финансовый, как итальянское правительство.

С вступлением итальянских войск в Рим вопрос об участии католиков в политической жизни Итальянского королевства стал для Святого престола еще более актуальным, чем в конце 1860-х гг. Еще 30 января 1868 г. Конгрегация чрезвычайных церковных дел постановила, что католикам не следует (*non expedit*) участвовать в политической жизни Итальянского королевства, а недавний штурм Рима должен был в еще большей степени убедить их в этом⁵². С точки зрения Святого престола, отказ населения от участия в политической жизни государства мог способствовать возвращению светской власти Пию IX⁵³. Согласно данным Национального института статистики (Италия) процент участия в парламентских выборах перед провозглашением Итальянского королевства составлял 57,2%, в октябре 1865 г. — 53,9%, в марте 1867 г. — 51,8%, в ноябре 1870 г. достиг 45,5%, а в ноябре 1874 г. практически вернулся к показателю 1861 г. и составил 55,7%⁵⁴. Таким образом,

⁵⁰ Le Case religiose a Roma // *Civiltà Cattolica*. 1871. Ser. 8. Vol. IV. P. 132.

⁵¹ La proposta di legge per l'abolizione degli Ordini religiosi in Roma // *Civiltà Cattolica*. 1873. Ser. 8. Vol. X. P. 262.

⁵² *Marotta S.* L'evoluzione del dibattito sul "non expedit" all'interno della Curia romana tra il 1860 e il 1888 // *Rivista di storia della Chiesa in Italia*. Gen. 2014. P. 118.

⁵³ *Zerbi P.* Il Movimento cattolico in Italia da Pio IX a Pio X: Linee di sviluppo. Milano: Vita e Pensiero, 1961. P. 21; *Ciampani A.* Chiesa, Nazione e Stato: il percorso del tardo risorgimento politico dei cattolici italiani // *Religione, laicità e società nella storia contemporanea: Spagna, Italia, Francia*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2018. P. 275.

⁵⁴ Seggi assegnati (numero) e votanti (per 100 elettori) nelle elezioni del Parlamento italiano per la Camera dei deputati per sistema elettorale e data dell'elezione. Elezioni del Regno d'Italia — Anni 1861–1934. Elezioni e attività politica e sociale

призыв Святого престола не участвовать в политической жизни Итальянского королевства не произвел ожидаемого эффекта на избирателей. Примечательно, что Святой престол не препятствовал участию католиков в местных выборах, сосредоточившись на попытке лишить массовой поддержки именно государство, а коммуны, с точки зрения Пия IX, в течение веков сохраняли свою «собственную и самостоятельную жизнь», которая была даже более продолжительной, чем жизнь государств⁵⁵.

Таким образом, взаимоотношения Святого престола и Итальянского королевства после событий сентября 1870 г. были весьма сложными, что в первую очередь связано с желанием Пия IX сохранить светскую власть. Последняя рассматривалась Святым престолом как гарантия соблюдения прав папы — главы церкви. Однако молодое Итальянское королевство не могло пойти на сохранение светской власти понтифика, так как его первостепенной задачей было достижение национального единства. Несмотря на протесты со стороны Святого престола, правительство Итальянского королевства включило провинции Папского государства и Рим в состав Италии и распространило на эти территории свое законодательство.

Литература

Серова О.В. Россия и Ватикан. Политика и дипломатия. XIX — начало XX века. М.: ЯСК, 2018. Кн. 1. 1825–1870.

Зонова Т.В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М.: Росспэн, 2000.

Castagnino Berlinghieri U. Diplomazia senza Stato: Santa Sede e potenze europee. Milano: Vita e pensiero, 2013.

Cesare R. De. Roma e lo Stato del Papa: Dal ritorno di Pio IX al XX settembre 1870. Milano: Longanesi, 1970.

Chadwick O.A. History of the Popes, 1830–1914. NY: Oxford University Press, 1998.

Ciampani A. Chiesa, Nazione e Stato: il percorso del tardo risorgimento politico dei cattolici italiani // Religione, laicità e società nella storia contemporanea: Spagna, Italia, Francia. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2018. P. 267–283.

Coulombe C.A. The Pope's Legion: The Multinational fighting force that defended the Vatican. NY: Palgrave Macmillan, 2008.

[Electronic recourse] // ISTAT Serie storiche. URL: http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=9&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&Hash=4b3eaac521806fe3263d071c578dc11d

⁵⁵ I cattolici alle urne municipali // Civiltà Cattolica. 1872. Ser. 8. Vol. VII. P. 385.

Fiorentino C. DALLE STANZE DEL VATICANO: IL VENTI SETTEMBRE E LA PROTESTA DELLA S. SEDE 1870–1871 // *Archivum Historiae Pontificiae*. 1990. Vol. 28. P. 285–333.

Fiorentino M. The “Roman Question” and the Political and Social Transformations in the Early Years of Rome Capital of the Kingdom of Italy // *The Black International 1870–1878: The Holy See and Militant Catholicism in Europe*. Leuven: Leuven University Press, 2002. P. 179–194.

Giardina A., Vauchez A. Il mito di Roma: Da Carlo Magno a Mussolini. Roma: Laterza, 2000.

Gregorovius F. The Roman journals of Ferdinand Gregorovius, 1852–1874. L.: Bell & sons, 1907.

Jemolo A.C. La questione della proprietà ecclesiastica (1848–1888). Bologna: Il Mulino, 1974.

Levra U. Il Museo Nazionale del Risorgimento Italiano di Torino. Milano: Skira, 2016.

Maranini G. Storia del Potere in Italia: 1848–1967. Firenze: Vallecchi, 1967.

Marotta S. L'evoluzione del dibattito sul “non expedit” all'interno della Curia romana tra il 1860 e il 1888 // *Rivista di storia della Chiesa in Italia*. Gen. 2014. P. 95–164.

Marotta S. L'occupazione di Roma e della città leonina: rapporti tra santa Sede e autorità italiane dal 20 settembre alla vigilia del plebiscito del 2 ottobre 1870 // *Cristianesimo nella Storia*. 2010. № 31. P. 33–78.

Martinelli F. Ricerche sulla struttura sociale della popolazione di Roma (1871–1961). Pisa: Libreria Goliardica, 1964.

Morelli E. Il palazzo del Quirinale da Pio IX a Vittorio Emanuele II // *Archivum Historiae Pontificiae*. 1970. Vol. 8. P. 246–247.

Pavone C. Alcuni Aspetti Dei Primi Mesi Di Governo Italiano a Roma e Nel Lazio // *Archivio Storico Italiano*. 1957. Vol. 115. No. 3 (415). P. 299–346.

Pirri P. La questione Romana dalla Convenzione di Settembre alla caduta del Potere Temporale 1864–1870 (Testo) // Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato: in 3 volumi. Vol. III. Roma: Pontificia Università Gregoriana, 1961.

Zerbi P. Il Movimento cattolico in Italia da Pio IX a Pio X: Linee di sviluppo. Milano: Vita e Pensiero, 1961.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

М.В. Кудина, К.А. Ишеков, И.Н. Ленков

ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (ИТОГИ РАБОТЫ СЕКЦИИ ЕЖЕГОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ЛОМОНОСОВСКИЕ ЧТЕНИЯ» В 2021 Г.)

В публикации представлен обзор работы секции «Теории и практики государственного управления» ежегодной научной конференции «Ломоносовские чтения» на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Представлены тезисы основных докладов и основные результаты работы подсекций на кафедрах факультета. Выступления докладчиков сформировали кроссдисциплинарный характер конференции, поскольку рассматриваемые ими вопросы затронули обширную область проблем в современном государственном и муниципальном управлении. Пандемия, рост стоимости ресурсов, вводимые ограничения со стороны зарубежных партнеров, ускорение темпов цифровизации порождают необходимость поиска новых вариантов эффективного развития нашей страны. В работе секции «Теории и практики государственного управления» конференции «Ломоносовские чтения» обсуждены различные представления о перспективах развития публичного управления в России и за рубежом. В результате дискуссий были сформированы конкретные предложения по совершенствованию экономических, политических и правовых аспектов управления в условиях современных внутренних и внешних вызовов и рекомендации по использованию новых технологий в сфере управления.

* *Кудина Марианна Валерьевна* — доктор экономических наук, профессор, заместитель декана по научной работе, зав. кафедрой экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: kudina@spa.msu.ru

Ишеков Константин Анатольевич — доктор юридических наук, руководитель научного отдела, доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: ishekov@spa.msu.ru

Ленков Илья Николаевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: lenkov@spa.msu.ru

Ключевые слова: государственное управление, глобальная политика, экономика, цифровизация, искусственный интеллект, пандемия, кризис, региональное управление, публичная власть.

The publication provides an overview of the section “Theories and Practices of Public Administration” of the annual scientific conference “Lomonosov Readings” held at the Lomonosov Moscow State University School of Public Administration. There is a list of the main reports with short theses and the main results of the work of subsections organized by the departments of the School of Public Administration. The conference was cross-disciplinary, the questions touched upon many urgent problems in public and municipal administration. An important trend in the development of the economy and other spheres of life is a pandemic, an increase in the cost of resources, restrictions imposed by foreign partners, and acceleration in the pace of digitalization. Trends determine the search for alternative opportunities for the effective development of our country. Within the framework of the section “Theories and practice of public administration” of the conference “Lomonosov Readings”, various points of view on the prospects for the development of public administration in Russia and abroad were presented. In the context of modern internal and external challenges, specific proposals were formed to improve the economic, political and legal aspects of management based on the results of the discussions. Presented recommendations of new opportunities of management relations associated with the rapid development of science and technology.

Key words: public administration, global politics, economics, digitalization, artificial intelligence, pandemic, crisis, regional governance, public authority.

С 20 по 26 апреля 2021 г. в рамках ежегодной научной конференции «Ломоносовские чтения» на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова в дистанционном формате была организована работа секции «Теории и практики государственного управления». Профессора, преподаватели, научные сотрудники, аспиранты факультета, а также приглашенные гости представили доклады и приняли участие в обсуждении актуальных проблем государственного и муниципального управления, дискуссионных вопросов организации и функционирования органов публичной власти.

На заседании подсекции «**Актуальные проблемы правового регулирования управленческих отношений**» кафедры правовых основ управления в докладе заведующего кафедрой доктора юридических наук И.В. Лексина «Полномочие как общеправовая категория: проблемы и перспективы» поставлена проблема теоретической корректности и практической обоснованности расширенной трактовки категории «полномочия». Данная категория

понимается не только как способность действовать и принимать решения от имени другого лица, но и от своего имени и по собственному усмотрению. Такая трактовка, применяемая за пределами гражданского и международного права, ведет к объединению одним названием явлений разного рода, т.е. придает существительному «полномочие» нескольких различных значений, что делает его малопригодным в научной теории и в осуществления правового регулирования. В докладе на практических примерах были рассмотрены типичные ошибки в интерпретации составляющих правового положения лица или структуры как полномочий, прав и обязанностей. В то же время докладчик констатировал, что в официальном словоупотреблении в целом чаще прослеживается понимание полномочия как способности совершать юридические действия и принимать решения от имени другого лица. Такое употребление термина является необходимым, но недостаточным условием возвращения категории «полномочие» унифицированного общеправового значения. В дискуссии по тематике выступления была изложена позиция кандидата юридических наук, старшего преподавателя кафедры Г.В. Трубилова и кандидата юридических наук, доцента кафедры С.С. Поповой.

В докладе доктора юридических наук, доцента кафедры К.А. Ишекова «Особенности организации публичной власти в условиях современной конституционной реформы» были рассмотрены актуальные проблемы трансформации нормативных и организационно-правовых основ современной публичной власти в связи со вступлением в силу поправок к Конституции РФ 2020 г. Были определены основные тенденции влияния конституционной реформы на системное построение публичной власти. Среди них автор отметил возведение на конституционный уровень правового статуса отдельных органов государственной власти, деформацию принципа разделения властей в связи с перераспределением полномочий высших органов государственной власти, фрагментарный характер внесенных поправок. В качестве вывода автор обосновал необходимость тщательной и планомерной разработки проекта новой Конституции РФ. Доклад вызвал живой интерес участников конференции, и множество вопросов с их стороны.

В выступлении аспиранта Н.А. Болдырева были рассмотрены актуальные проблемы ограничений конституционных прав и свобод в Российской Федерации. Соискатель М.Н. Воробьева, изложила свое видение конструкции конституционно-правовых фикций в сфере федеративного устройства.

В докладе доцента кафедры С.С. Поповой было отмечено, что в связи с развитием информационных технологий, применяющих искусственный интеллект для формирования новостей, замены изображения, особую актуальность для принятия решений приобретает верификация информации. Существующие способы проверки достоверности информации требуют больших временных и финансовых затрат. В связи с этим необходимо совершенствовать организационные и правовые методы верификации информации на уровне отдельной организации, органа публичной власти, государства и международного сообщества. Автором предложены конкретные меры, направленные на снижение рисков при принятии решений в условиях информационной «фейкизации». Основные идеи доклада стали предметом острой и продолжительной дискуссии.

В выступлении доктора юридических наук, профессора кафедры Н.В. Постового рассмотрена проблема научно-практического значения планирования управления городским округом, включающего четыре вида планов его развития: стратегический, социально-экономический, финансовый, организационный. Эти виды планирования обеспечивают эффективность управления и поступательное территориальное развитие в целях улучшения жизни граждан. Были представлены рекомендации по порядку составления, структуре, содержанию планов и прогноза социально-экономического развития городского округа, и контролю за их исполнением. Затем слово для выступления было предоставлено аспиранту кафедры, научному сотруднику Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан Д.Б. Тебаеву, который изложил результаты сравнительного анализа конституционно-правового статуса высших должностных лиц территориальных образований Российской Федерации и Республики Казахстан.

Завершил серию выступлений доклад старшего преподавателя Г.В. Трубилова, который отметил необходимость создания единой информационной системы, обеспечивающей возможность гражданину обратиться напрямую в любой без исключения орган публичной власти в электронном виде, при этом такие обращения рассматривались бы по единым правилам. Исключения из такого единого порядка могли быть установлены только на уровне законодательства или прямо предусмотрены в нем, но не создаваться ведомственными актами без санкции законодателя. Г.В. Трубилов предложил внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в части порядка рассмотрения

электронных обращений граждан. Продолжительная дискуссия по проблемам выступлений завершила работу подсекции.

Кафедрой международных организаций и проблем глобального управления и кафедрой стратегических коммуникаций проведено заседание подсекции **«Конфликты и кризисы в современной глобальной политике и экономике»**. Открыл заседание заведующий кафедрой стратегических коммуникаций профессор А.Л. Хазин. В докладе «Материальные свидетельства политических кризисов на примере фалеристических артефактов» он рассказал об отражении событий судьбоносных эпох истории нашей страны в наградной системе. А.Л. Хазин отметил необходимость сохранения исторической памяти о героях прошлого и их поступках. Доцент кафедры стратегических коммуникаций И.В. Малькова выступила с докладом «Государственная коммуникационная поддержка отечественных товаров на внешнем и внутреннем рынке», сообщив о наиболее важных мерах, предпринимаемых Российской Федерацией в рассматриваемой сфере. Доклад доцента кафедры стратегических коммуникаций М.В. Фоменко «Трансформация военного инструментария в концепции М. ван Кревельда» был посвящен анализу современных концепций, объясняющих суть и характер вооруженных конфликтов «нового» типа. Доцент кафедры международных организаций и проблем глобального управления В.В. Бухарин рассказал о роли IT-компаний в информационной войне. Он заметил, что в последнее десятилетие конкурентная борьба между IT-компаниями США и КНР переросла в информационную войну, вывела на государственный и международный уровень проблему не только информационной, но и национальной безопасности. Свидетельством данного факта стал подписанный Д. Трампом в августе 2020 г. указ, предписывающий американским фирмам прекратить бизнес с компанией WeChat. Президент США назвал WeChat угрозой национальной безопасности США и обвинил ее в сборе «огромных массивов» данных пользователей, угрожающих личной безопасности американцев. В свою очередь блокирование Китаем поисковых систем и новостных веб-сайтов Google, Bing, Facebook, Instagram, WhatsApp, ставших площадкой и одновременно инструментом информационной войны, вынуждает транснациональные корпорации Google и Microsoft резко сокращать активность на китайском рынке, а законодательство США дает возможность осуществлять слежку за пользователями, выводит информационные войны на более высокий уровень. Ассистент кафедры стратегических коммуникаций С.Ю. Лутошкина в докладе «Основные проблемы этики государ-

ственной службы в России» рассмотрела этическую составляющую профессиональной деятельности российских государственных служащих. В рамках доклада ассистента кафедры международных организаций и проблем глобального управления М.В. Белоусовой «Бизнес-группы КНР как предпосылка китайского экономического чуда» была рассмотрена роль китайского бизнес-сообщества в достижении впечатляющих успехов Китая в мировой экономике. Было отмечено, что с середины восьмидесятых годов XX в. вследствие преобразований государственных предприятий в Китае началось формирование бизнес-групп. Реформа осуществлялась по принципу политического эксперимента, в рамках которого отбирались предприятия для реализации пилотных проектов в различных отраслях экономики. Правительство Китая, как на центральном, так и на местном уровне, сыграло важную роль в процессе их становления и развития. За последние два десятилетия некоторые из бизнес-групп стали не только основой формирования крупнейших промышленных и высокотехнологичных государственных конгломератов и конгломератов с государственным участием, но и важнейшими игроками в мировом политическом и экономическом пространстве. Доцент кафедры международных организаций и проблем глобального управления А.О. Наумов подчеркнул актуальность проблематики докладов, представленных на заседании подсекции, и выступил с сообщением о роли новых медиа (социальные сети, мессенджеры и видеохостинги) в современной мировой политике. Было отмечено, что сфера технологий стала ключевым инструментом в борьбе за власть в XXI в., а глобальная цифровая революция привела к трансформации технологического и экономического укладов, общественных отношений, самой философии жизни человека. Сегодня Интернетом пользуются уже 4,5 млрд чел. по всему миру, что составляет почти 60% от общей численности мирового населения. Больше половины людей в мире (почти 4 млрд чел.) регулярно используют новые медиа. Они потеснили традиционные СМИ, наделили обладателя смартфона способностью моментально передавать свои «новости» для миллионов человек. Однако столь отрадное, казалось бы, проявление свободы слова омрачается тем, что в эпоху «постправды» верификация факта больше не является требованием для нашего доверия к нему. Более того, все больше экспертов говорят о настоящей интернет-цензуре и цифровом диктате в глобальном масштабе со стороны Big Tech. Выступления всех докладчиков вызвали живой интерес присутствующих и сопровождались содержательной дискуссией.

Кафедра экономики инновационного развития провела заседание подсекции «**Национальный человеческий капитал в эпоху трансформации технологических и мирохозяйственных укладов**».

Открыла работу подсекции заведующий кафедрой экономики инновационного развития, доктор экономических наук, профессор М.В. Кудина, которая приветствовала участников мероприятия и представила доклад на тему «Влияние цифровизации на изменение параметров национального человеческого капитала». Она отметила, что Россия в 2020 г. заняла 52 место из 189 стран по Индексу человеческого развития (ИЧР). Уточненное определение развития человека, предложенное экспертами ООН, включает три компонента: *благополучие; права, возможности, агентность; справедливость*. В 2020 г. при расчете ИЧР использовались два новых экологических индикатора, сегодня особое влияние на изменение параметров национального человеческого капитала влияют такие процессы как борьба с пандемией, цифровизация и усиление неравномерного пространственного развития. Развитие искусственного интеллекта и других цифровых технологий усиливает противоречия, порождаемые этими процессами, главное — создает новые возможности, которые требуют формирования новых компетенций и навыков адаптации к цифровой экосреде. Задача развития науки и технологий — раскрыть появляющиеся возможности и создать новые; задача образования — научить студентов видеть эти возможности и уметь использовать их на благо страны и планеты в целом.

Результаты проведенных научных исследований были изложены в докладах и выступлениях профессорско-преподавательского состава кафедры. Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инновационного развития О.И. Терентьева представила доклад на тему «Анализ изменения спроса на рынке дополнительного образования в условиях пандемии», обозначив основные проблемы, с которыми столкнулись государственные и коммерческие организации, предоставляющие курсы дополнительного образования, решение которых способствовало их развитию. Результаты исследования планируется использовать в сфере дальнейшего развития дополнительного образования на ФГУ в рамках проекта Цифровой Университет.

Ассистент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук А.В. Гаврилюк в докладе на тему «Управление человеческим капиталом в условиях цифровой экономики» рассмотрел тенденции, связанные с цифровой трансформацией

экономического пространства, свидетельствующие о перспективах формирования человеческого капитала нового качества.

Доцент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук И.В. Галкин выступил с докладом «Инвестиции и национальный человеческий капитал в цифровую эпоху». В докладе показано, что цифровизация инвестиционной среды упрощает инвестиционный процесс с операционно-организационной точки зрения, объективно сближая поставщиков и потребителей инвестиций и качественно изменяет характер финансового посредничества. Рассмотрены способы регулирования инвестиционного поведения (проблема «квалифицированного инвестора») и институциональная идентичность субъектов финансового рынка. По мнению докладчика, решение данных проблем возможно посредством создания многочисленных распределенных экосистем потребителей инвестиционных ресурсов вне операционных контуров традиционных участников финансового рынка.

В дискуссии приняли участие доцент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук А.В. Каширова, доцент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук В.М. Пурлик, доцент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук А.С. Воронов, доцент кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук И.В. Чурзина, стажер-исследователь кафедры экономики инновационного развития, кандидат экономических наук М.А. Сухарева, стажер-исследователь кафедры экономики инновационного развития С.С. Сергеев.

На секции **«Цифровое общество: новая социальная реальность»** кафедры социологии управления обсуждались актуальные и значимые проблемы нашей жизни, которые обусловлены политическими, экономическими проблемами, и в определенной степени гуманитарными. В 2020 г. человечество столкнулось с новой глобальной угрозой, вызванной вирусом COVID-19, ВОЗ объявило вспышку коронавируса глобальной пандемией. Учитывая ее тяжелые последствия, мировое научное сообщество активно подключилось к решению проблемы.

Руководитель подсекции, заведующий кафедрой социологии управления, доктор философских наук, профессор Д.С. Клементьев отметил, что пандемия обнажила многие асимметрии ведущих мировых трендов, резко ускорила изменения в политике, экономике, технологиях и социальных процессах. Главный урок кризиса сосредоточен в социальной сфере и в сфере государственного стро-

ительства. Встал вопрос о том, насколько государства устойчивы, предполагается, что в технологиях государственного управления должны произойти самые серьезные изменения.

Доктор философских наук профессор Л.Г. Судас обратила внимание на то, что пандемия коронавируса сделала очевидной моральную альтернативу для человечества: “All lives matter” или вакцинный национализм или даже вакцинный апартеид. В докладе был дан анализ эволюции мирового общественного мнения по мере развития ситуации пандемии, формирующихся культурных трендов и возникающих ценностных альтернатив для выхода человечества из пандемии коронавируса. В этих условиях осуществляется выбор ценностного вектора и социальной модели дальнейшего технологического развития. Л.Г. Судас обосновала идею, что масштаб социального потрясения явно не соизмерим с природой и характером пандемии, объясняется именно тем, что наряду с борьбой с COVID-19 разворачивается и другая битва — за будущее, за выбор социальной модели происходящей технологической революции.

Выступление доктора социологических наук профессора М.В. Рыбаковой было посвящено анализу отношения молодежи к цифровому суверенитету, выявленного в рамках проведенных фокус-групповых исследований. Она отметила, что молодые люди активно используют цифровую среду, но не всегда видят и понимают ее угрозы и вызовы. Риски в технологической, законодательной и нормативно-правовой базе цифровой среды занимают значительное место и могут привести к утрате не только цифрового, но и традиционного суверенитета.

Кандидат социологических наук, доцент М.И. Бубнова отметила, что прошедший под знаком коронавируса год оказал большое влияние на формирование масштабного опыта сетевого гражданского активизма. В ее докладе были рассмотрены сетевые технологии, позволяющие переводить социальные проблемы в политические требования через создание интернет-движений и различных виртуальных объединений пользователей, не имеющие юридического статуса и четкой структуры органов управления, но при этом активно взаимодействующие с государственными органами.

Кандидат социологических наук, доцент М.А. Малышев в своем докладе обратил внимание на то, что кризис является экстермальным, причиной которого является внешнее влияние пандемии, а не внутренние экономические проблемы. В XXI в. будет все больше кризисов, привнесенных извне (террористические атаки, изменение

климата, трудовая миграция, эпидемии), а также события с низкой вероятностью, но большим влиянием на будущее — «черные лебеди», по определению американского философа Николаса Нассима Талеба.

Сотрудник кафедры В.М. Давыдов подытожил, что сфера ИТ-технологий станет ключевой не только для минимизации негативных последствий пандемии, но и для недопущения новых подобных масштабных кризисов.

Кафедра финансового менеджмента провела заседание под-секции «**Финансовые технологии в управлении**». Основная дискуссия под руководством зав. кафедрой финансового менеджмента доктора экономических наук профессора А.З. Бобылевой была развернута в контексте развития пенсионной системы России в условиях рисков цифровизации и локдауна. Основным докладчиком стал стратегический партнер кафедры — доктор экономических наук, заслуженный экономист России А.К. Соловьев, начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда Российской Федерации, профессор Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Докладчик представил множество актуальных статистических данных и аналитических выводов, чем вызвал большой интерес аудитории. В выступлении А.К. Соловьева были представлены результаты исследований автора по проблемам социально-экономической оценки кратко- и долгосрочных последствий развития государственной пенсионной системы в условиях глобальных вызовов цифровизации и пандемии. В отличие от большинства экспертных оценок современных вызовов, рассматривающих их исключительно с бюджетно-финансовых или социально-политических эффектов, принципиальное отличие авторской оценки заключается в учете синергетического эффекта не только для пенсионной системы государства, но и для каждого человека как застрахованного лица. Главным критерием оценки, по мнению докладчика, является обеспечение условий для выполнения пенсионной системой институциональной функции по достижению «достойного» уровня материального обеспечения каждого застрахованного лица. При этом функция государства и других участников пенсионной системы заключается в создании организационно-правовых и макроэкономических условий для поддержания достойной пенсии с учетом страховых глобальных и национальных рисков. Выводы и предложения автора обоснованы актуарно-статистическими расчетами.

На заседании также присутствовали аспиранты кафедры из КНР, которые поделились национальным опытом пенсионного страхования, что вызвало оживленную дискуссию.

Тема пандемии была продолжена А.З. Бобылевой, которая в своем выступлении сделала акцент на межстрановом сравнительном анализе реактивных антикризисных мер в 2020 г. В выступлении было отмечено, что в условиях пандемии все страны предпринимают и монетарные, и фискальные меры, однако, как правило, преобладают фискальные меры, среди которых высока доля безусловных выплат. Вектор поддержки, выбранный российским правительством, совпадает с направлениями поддержки в других странах, хотя доля ВВП, направленная на борьбу с COVID-19 и преодоление его последствий в России несколько ниже, чем в других странах группы G20. Однако сроки и возможности преодоления последствий пандемии, посткризисного восстановления зависят не только от финансирования, но и от наличия детально разработанной трансформационной программы, направленной на поддержку фундаментальных факторов экономического роста и учитывающую последствия рецессии 2020 г. Изложенные автором принципы построения такой программы могут стать катализатором ее разработки.

В русле тематики пандемии было и выступление кандидата технических наук, доцента Л.А. Покрытан. Доклад был посвящен новому виду страхования — страхованию от коронавируса, этот тип страхования предлагается на российском рынке страхования с апреля 2020 г. В докладе представлен сравнительный анализ условий страхования от ковидной инфекции различных страховых компаний, динамика этих условий в соответствии с быстро меняющейся ситуацией в течение года пандемии, а также статистика, отражающая интерес страхователей к этому виду услуги. Так, с начала пандемии и до конца 2020 г. от коронавируса в России застраховались почти полмиллиона человек. Было заключено порядка 300 тыс. договоров страхования, при этом средняя страховая премия составляет 3 200 руб., выплаты на конец 2020 г. составили около 109 млн руб.

О государственной финансовой поддержке бизнеса и населения в период пандемии коронавирусной инфекции рассказала в своем докладе кандидат экономических наук, доцент О.М. Пеганова, рассмотрев меры Банка России и Правительства РФ. В своем выступлении она проанализировала меры, направленные на защиту интересов граждан, поддержку корпоративных заемщиков, мало-

го и среднего бизнеса. Были рассмотрены вопросы, связанные с условиями реструктуризации кредитов (отсрочка выплат и пролонгация ранее выданных кредитов). Особое внимание было уделено расширению программы рефинансирования Банка России для поддержки и стимулирования кредитования банками малых и средних предприятий. Большое значение для реализации данной задачи, по мнению автора, имело снижение процентной ставки по кредитам банкам, участвующих в государственных программах корпорации МСП, с 27.07.2020 эта ставка составила 2,25% против ранее установленной в 6%. Также Банк России принял ряд решений, направленных на поддержку ипотечного кредитования, снижения регуляторной и административной нагрузки для всех финансовых организаций. В целом, анализ мер Правительства РФ показал, что пакет помощи бизнесу составил более 2 трлн руб., а на обеспечение поддержки доходов населения и занятости в первые полгода пандемии было выделено 950 млрд руб.

Кандидат экономических наук, доцент Е.Н. Жаворонкова в своем выступлении рассмотрела вопрос о влиянии пандемии на доходы и расходы учреждений здравоохранения. В докладе представлены результаты анализа финансовой отчетности учреждений здравоохранения, которые принимали участие в лечении больных COVID-19. В докладе показано, что ключевым источником доходов таких организаций были целевые поступления из бюджетов разных уровней: федерального, региональных и местных. Отмечены регионы, которые в большей степени привлекали средства региональных бюджетов для лечения больных COVID-19 (например, города федерального значения, Северо-Кавказский ФО, Дальневосточный ФО). В докладе было отмечено, что большинство финансовых средств было направлено на строительство зданий с целью изоляции больных COVID-19, на закупку лекарств, реабилитацию больных, выплату пособий по нетрудоспособности.

Кандидат экономических наук, доцент О.А. Львова в докладе рассмотрела эволюцию законодательства о банкротстве в России, что является актуальным на пороге принятия нового законопроекта о реструктуризации долгов, а также в связи с мораторием на банкротства, объявленным в 2020 г. в связи с пандемией коронавируса. Проведенное автором исследование 118 редакций действующего с 2002 г. закона о банкротстве позволило выявить отсутствие причинно-следственной связи между количеством изменений и банкротств компаний, преобладание изменений, направленных на усиление прав кредиторов и ответственности должника, который обладает

более ограниченными (по сравнению с зарубежной практикой) правами. В докладе обозначены основные «уроки» двадцатилетнего периода реформирования законодательства о банкротстве: сохраняющиеся проблемы низкой результативности торгов и удовлетворения требований кредиторов, отсутствие преобразований механизма реабилитационных процедур, неудовлетворительные результаты институционализации арбитражных управляющих, не обладающих нужной квалификацией и не заинтересованных в проведении оздоровления должников. В заключение была обоснована целесообразность использования системного подхода к последующей модернизации процедуры банкротства, предложены направления ее совершенствования.

Выступление кандидата экономических наук, доцента Е.Ю. Прохиной было посвящено мерам государственной поддержки развития туризма в условиях пандемии. Было отмечено, что туризм относится к числу наиболее пострадавших от коронавируса отраслей экономики России. Турбизнес оказался в кризисе, самостоятельно справиться с которым он не в состоянии. В докладе рассмотрены предусмотренные государством меры поддержки как для субъектов МСП, так и для крупных предприятий отрасли: субсидии для туроператоров на возмещение убытков, связанных с авиаперевозками; доступ к фонду персональной ответственности туроператора; продление лицензий и разрешений, беспроцентные кредиты на выплату зарплат, моратории на банкротство, на налоговые санкции и на проверки, налоговые каникулы и др. В докладе на примере отдельных регионов показано, что предложенные меры оказали стимулирующее воздействие на развитие внутреннего туризма в условиях улучшения эпидемиологической обстановки.

Кафедра управления персоналом провела заседание подсекции **«Цифровые технологии в управлении персоналом»**. В первой части работы подсекции были представлены выступления, посвященные анализу высокотехнологичных инструментов оценки компетенций работников современных организаций. Заседание подсекции открыл заведующий кафедрой управления персоналом доктор философских наук профессор В.П. Пугачев докладом «Влияние дистанционных технологий на мотивацию студентов университета». Докладчик обозначил, что в обозримой перспективе дистанционная форма обучения студентов, работы преподавателей и деловых коммуникаций в целом в университетах будет достаточно широко использоваться не только в экстремальных ситуациях (пандемия и т.п.), но и в повседневной работе. Она имеет ряд несомненных досто-

инств: отсутствие временных и других затрат для поездки на работу, экономия ресурсов организаций (аудитории, рабочие помещения, оборудование и др.), возможность более свободно определять график работы, в том числе назначать учебно-научные мероприятия на вечерние часы, более комфортные условия труда и др. В то же время она имеет и ряд недостатков по сравнению с очным, аудиторным обучением. В первую очередь они связаны с ослаблением мотивации студентов к учебе. В связи с этим необходимы научные исследования факторов демотивации и деструктивной мотивации студентов, обусловленные дистанционным обучением, и создание способов их нейтрализации и (или) устранения.

Тема профессиональной подготовки рабочей силы в условиях цифровизации экономики в Китае стала центральным пунктом доклада кандидата экономических наук, доцента кафедры мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью В.В. Кузнецовой. На базе анализа данных обследований китайских и зарубежных работодателей было доказано, что они сталкиваются с трудностями при поиске персонала, обладающего должными профессиональными компетенциями в области информационных технологий, передовыми навыками работы с искусственным интеллектом, программирования и кодирования информации, современными методами математического и статистического анализа, графического дизайна. По мнению автора доклада, для решения проблемы дефицита специалистов, способных реализовать амбициозные планы, начертанные китайским правительством, необходимо принципиальным образом перестроить работу системы образования с тем, чтобы перейти от заучивания и запоминания знаний и информации к воспитанию творческих способностей учащихся («креативность с китайской спецификой»), от системы оценки успехов учеников на основе тестирования к творческим экзаменам.

Анализ лидерских компетенций руководителей с использованием инструментов искусственного интеллекта был представлен в докладе старшего преподавателя кафедры управления персоналом Н.Н. Опариной. Доклад был посвящен возможностям работы с искусственным интеллектом аналитической системы Yva.ai, созданной известным разработчиком лингвистических платформ Дэвидом Яном. Докладчиком были представлены инструменты выявления лидерских компетенций руководителей с помощью инструментов лингвистического анализа, а также приведен пример корпоративной практики анализа искусственным интеллектом более 12,5 млн

электронных писем 25 тыс. сотрудников банка в течение 31 дня. В результате данного анализа системой было выявлено, что только 3,2% руководителей и неформальных лидеров управляли 84% бизнеса, что потребовало от корпорации принятия значительного объема кадровых решений.

Оценка эффективности системы мотивации персонала с позиции цифровых возможностей представлена в докладе кандидата социологических наук, доцента кафедры управления персоналом Е.А. Пановой. В докладе показано развитие практики перехода от ручного мониторинга, оценки эффективности корпоративных систем и инструментов мотивации персонала к активизации применения крупными компаниями систем контроллинга уровня мотивированности работников посредством ИТ решений и инструментов искусственного интеллекта. Данные продукты цифровизации позволяют целенаправленно и, в то же время, детализировано диагностировать спектр и иерархию потребностей каждого отдельного работников, оперативно подобрав для него индивидуальный набор эффективных методов мотивации.

На заседании подсекции были представлены доклады кандидата социологических наук, доцента кафедры управления персоналом Е.В. Батовриной и кандидата философских наук доцента кафедры управления персоналом Г.В. Черняевой. Е.В. Батоврина представила анализ эффективности использования интернет-ресурсов в оценке персонала, в докладе Г.В. Черняевой были рассмотрены преимущества и ограничения применения цифровых технологий в процессе тестирования персонала.

Е.В. Батоврина отметила, что условиями успешного проведения оценки персонала являются сбор и обработка данных в сжатые сроки с минимальными затратами, получение максимального объема релевантной информации об оцениваемых сотрудниках, корректное определение размера выборки в случае проведения выборочной оценки персонала, упрощение процедуры оценки отдельных компетенций персонала и др. Их соблюдению способствует использование специализированных интернет-ресурсов, что позволяет повысить качество результатов оценки персонала, надежность получаемой о сотрудниках информации, ускорить процедуру оценки, обработку полученных результатов и подготовку соответствующих отчетов.

По мнению Г.В. Черняевой, тестирование является эффективным методом диагностики персонала, пользуется доверием, как правило, имеет убедительное теоретико-методологическое обоснование и широко применяется в процессе реализации функций

управления персоналом. Особую популярность приобрели методы электронного тестирования. Однако у ряда сотрудников применение этого метода оценки персонала вызывает психологическое напряжение и стрессовые состояния. Поэтому при организации и проведении электронного тестирования в целях оценки сотрудников, необходимо проводить подготовительные мероприятия, направленные на снижение психологического напряжения испытуемых. Необходимо разработать и довести до сведения персонала критерии отбора тестовых комплексов, информацию о продолжительности, тематике, статусе, порядке проведения, сроках и способах оценки результатов тестирования, обучить выполнению тестовых заданий, организовать консультации и пробное тестирование, оказать психологическую поддержку в процессе тестирования, провести тестирование «от простого к сложному» и, по возможности, на рабочем компьютере сотрудника, обеспечить обратную связь в форме собеседования по итогам тестирования.

В рамках второй (дискуссионной) части работы подсекции участники поделились своим опытом применения цифровых технологий в образовательном процессе, в том числе на базе практики обучения студентов в дистанционном формате. Кандидат социологических наук, ассистент кафедры управления персоналом Д.А. Нарожная рассмотрела вопрос о влиянии цифровых форм образования на ценности учебного процесса для студентов специальности «управление персоналом». Е.А. Панова представила свой опыт применения цифровых продуктов для усиления вовлеченности студентов в учебный процесс, в организации онлайн-мониторинга измерения уровня заинтересованности студентов в отдельных вопросах изучаемых дисциплин, авторскую методику проведения онлайн-диагностики знаний студентов по определенной теме в игровой интерактивной форме с использованием балльной системы оценки.

Заключением итоговой части заседания подсекции стал тезис о неотъемлемости цифровых технологий в современной и будущей практике управления персоналом, что, в свою очередь, ставит перед академическим сообществом новые задачи в части проведения фундаментальных и прикладных исследований в этой области.

21 апреля 2021 г. на кафедре иностранных языков ФГУ в рамках научного события «Ломоносовские чтения 2021» было проведено заседание подсекции **«Современные педагогические подходы в области иноязычного образования с интеграцией цифровых технологий»**. Заседание подсекции было проведено на межфа-

культетском уровне, в нем также приняли участие преподаватели филологического факультета МГУ.

Зав. кафедрой иностранных языков доктор педагогических наук доцент С.М. Кащук представила доклад «Стратегия обучения иностранным языкам управленцев в соответствии с новыми обще-европейскими компетенциями». Она отметила, что в XXI в. сложилась уникальная ситуация, когда педагоги (прошедшие основные этапы своего профессионального становления в эпоху аналоговых технологий) и учащиеся (так называемые «цифровые аборигены», родившиеся в эру повсеместной цифровизации) не просто принадлежат к разным поколениям, они живут в разных мирах. Таким образом, для достижения основных целей иноязычного образования (изложенных в новой версии 2018 «Общеввропейских компетенций владения иностранным языком»), необходимо уделить особое внимание трем основным вопросам:

– **кого** учить (каков современный социальный, коммуникационный, исторический и технологический контекст обучения цифровых аборигенов)?

– **чему** учить (какое должно быть содержание иноязычного образования в XXI в.)?

– **как** учить (какие педагогические подходы будут наиболее эффективны для интеграции цифрового учебного пространства в классическую систему обучения)?

Кандидат филологических наук, доцент С.Г. Сорокина сделала доклад на тему «Обучение академическому письму в процессе формирования исследовательских компетенций», в котором представила обоснование использования методики ситуативного анализа (case studies) в обучении студентов управленческих специальностей. Формат кейс-технологии предполагает наличие спорного вопроса и постановку коммуникативной задачи. В процессе нахождения решения возникают дискуссии, которые, в свою очередь, учат студентов аргументировано отстаивать свою точку зрения. Таким образом, кейс технология, как метод активного проблемно-ситуационного анализа, является эффективным средством формирования у студентов не только способности принятия решения, но и аналитического и критического мышления, исследовательских навыков.

В докладе «Геймификация тестирования студентов, изучающих английский язык, с помощью цифровых технологий» кандидата филологических наук, старшего преподавателя кафедры иностранных языков М.И. Вершининой подробно рассматриваются способы применения данной педагогической технологии для тестирования

знаний студентов, изучающих английский язык на ФГУ. Автором проведен подробный анализ платформ *Kahoot!* и *Quizlet* с точки зрения наличия элементов геймификации в разных видах тестов. Практика показала, что геймификации процесса тестирования знаний по иностранному языку повышает мотивацию и вовлеченность студентов ФГУ, способствует прочному усвоению материала, а также снижает стресс при проведении тестирования.

Ассистент кафедры иностранных языков А.Р. Сентемова в докладе «*GoogleForms* как инструмент проведения онлайн тестирования на факультете государственного управления» представила опыт работы со студентами ФГУ с использованием *GoogleForms* (онлайн-инструмента, дающего возможность проводить онлайн-тестирование и голосование). Этот онлайн-ресурс позволил создать тесты для проведения текущего и итогового контроля. Необходимо отметить мотивированность студентов ФГУ и объективную оценку знаний в рамках проведения подобного рода тестирования.

Вопросы функционирования английского языка в современном социальном контексте были представлены в докладе «*A Feminist Dictionary*» — больше, чем словарь» кандидата культурологии, доцента кафедры иностранных языков М.Ю. Палажченко. Составителей «*A Feminist Dictionary*» можно причислить к движению, известному под названием «радикальный феминизм», который вовсе не ограничивает свою деятельность борьбой за политические права женщин (что свойственно феминизму классическому). Радикальный феминизм борется за права всех притесняемых и, что особенно важно, против основ западной цивилизации. Авторы словаря подвергли ревизии культурообразующие понятия, в частности, *культура, религия, христианство, семья и образование*, и предложили их новое толкование. Сегодня мы в России наблюдаем, а живущие на Западе реально ощущают последствия такой «просветительской» деятельности.

Кандидат исторических наук, доцент кафедры иностранных языков Е.С. Голионко в докладе «*The US Press on Coronacrisis: a case study of the Economist*» осветила вопросы эпидемиологического контекста англоязычной прессы. Пандемия коронавируса оказывает глобальное влияние на все аспекты современной жизни: экономику и бизнес, демографию, политику, науку (особенно медицину) и образование, торговлю, промышленность, трудовую миграцию, свободу передвижения. По мнению ряда экспертов, сам процесс глобализации претерпел серьезную трансформацию и никогда уже не будет прежним. Помимо интересных фактов, актуальной стати-

стики и прогнозов материалы журнала позволяют четко увидеть обострение геополитической ситуации и субъективизм ведущего американского издания по отношению к России и Китаю, странам, которые американский истеблишмент объявил стратегическими противниками США.

Заседание подсекции «**Региональное и муниципальное управление**» прошло под руководством доктора исторических наук, профессора В.Г. Кошкидько. Впервые в работе подсекции принимали участие преподаватели, исследователи и эксперты из других университетов. Их доклады были посвящены различным аспектам регионального и муниципального управления и инициировали активное обсуждение.

С интересными докладами выступили представители других высших учебных заведений. Можно отметить доклады представителей Финансового университета при Правительстве РФ (профессор Л.Н. Орлова, профессор Л.С. Соколова, доцент К.Ю. Проскурнова), Рязанского радиотехнического университета (доцент С.В. Авилкина), Федеральной антимонопольной службы России (начальник управления регулирования электроэнергетики Д.А. Васильев).

В докладе Л.Н. Орловой «Применение риск-ориентированного подхода в практике регионального управления» рассмотрены общие принципы регионального регулирования, особенности формирования риск-ориентированного подхода в практике регионального регулирования и в практике отдельных регулирующих организаций. Автором выделены противоречия в применении этого подхода. Практические направления реализации риск-ориентированного подхода исследованы на примере регулирования электроэнергетики. На основе систематизации двухсторонних рисков предложены направления регулирования электроэнергетического комплекса, обеспечивающего соблюдение баланса интересов электроэнергетических компаний и компаний других секторов национальной экономики, недопущение чрезмерного роста цен для различных групп потребителей энергии.

В докладе «Категории “территория” и “пространство” в формировании региональной политики России» доктора экономических наук профессора Л.С. Леонтьевой и К.Ю. Проскуровой представлены результаты сравнительного анализа содержания двух понятий — территория и пространство. Необходимость проведения анализа обусловлена отсутствием единого понимания территории и пространства в российских нормативно-правовых документах и при составлении программ развития регионов. Выступающие обратили

внимание на различия характеристик двух категорий «территория» и «пространство», предложили уровни использования данных понятий в региональной политике с целью исключения неясности в их трактовке, представили для обсуждения свои варианты определения понятий «территория» и «пространство».

Методология диагностики региональной асимметрии на основе анализа доходов университетов, занимающих лидирующие позиции в рейтингах RAEX, QS, THE представлена в докладе доцента С.В. Авилкиной «Дифференциация внебюджетных доходов ведущих университетов России как показатель региональной асимметрии». В результате оценки величины и доли внебюджетных доходов, расчета медианы темпов изменения исследуемых показателей выявлена дифференциация динамики изменения внебюджетных доходов университета в зависимости от места его расположения. Исследование носит поисковый характер, так как основано на анализе данных ведущих университетов России. Материалы могут быть применены в ходе дальнейших исследований проблем региональной асимметрии.

В докладе начальника управления регулирования электроэнергетики ФАС России Д.А. Васильева «Проблемы регулирования электроэнергетического комплекса на региональном уровне» определены основные противоречия в развитии электроэнергетического комплекса и регуляторных процедур на региональном уровне. Автором сформулированы основные направления регулирования электроэнергетического комплекса страны: уход от дискриминационных подходов при тарифном регулировании; введение практики заключения регуляторных соглашений; внедрение интеллектуальных систем учета в энергосистеме, систем управления спросом на электроэнергию, цифровых инструментов регулирования. Использование инструментов регулирования делает возможным сбор и анализ макроэкономических данных, унификацию всех тарифных решений, повышение прозрачности экономических процессов в сфере электроэнергетики, позволяет ликвидировать региональные дисбалансы.

Кафедра мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью провела заседание подсекции **«Цифровизация в мировой экономике и международной торговле: риски и тренды»**, где обсуждались актуальные вопросы внедрения цифровых технологий в мировой экономике. Руководитель подсекции — зав. кафедрой доктор экономических наук профессор Н.Г. Щеголева отметила актуальность повестки заседания и выступила с научным докладом «Трансграничные платежи и расчеты: новые возможности

для цифровой трансформации». Ее доклад основан на анализе межведомственного отраслевого сотрудничества Канады, Сингапура и Соединенного Королевства с целью изучения существующих проблем при реализации трансграничных платежей. Проект был инициирован Банком Канады (BOC), Банком Англии (BOE) и Валютным управлением Сингапура (MAS) при участии экспертов из группы ведущих мировых коммерческих банков. Н.Г. Щеголева проанализировала актуальные предложения по новым и более эффективным моделям обработки трансграничных платежей на основе их диджитализации, а в заключение подчеркнула, что цифровизация породила разрушительные способы и средства доступа к банковским услугам и требует радикального изменения взглядов и приоритетов банков на ведение бизнеса; будущее банка — цифровое, и, возможно, только цифровое, а это означает, что в напряженной конкурентной борьбе победят только банки, приверженные новейшим технологиям.

Темы своих докладов презентовали все сотрудники кафедры. Доктор биологических наук профессор С.В. Сенотрусова выступила с докладом «Актуальные тренды в международной интернет-торговле», обозначив ключевые направления трансформации данной сферы. Кандидат исторических наук, доцент В.В. Кузнецова сделала доклад на тему «Цифровизация финансирования цепочек предложения». Кандидат экономических наук, доцент И.Н. Ленков проанализировал динамику инфляции в условиях мягкой монетарной политики мировых центробанков, отметив сложности дальнейшего смягчения монетарной политики для стимулирования экономик в сложившихся условиях.

Должное внимание в рамках подсекции было уделено докладам аспирантов кафедры. Е.А. Гафурова выступила с докладом: «Взаимосвязь валютной политики Банка России и режима таргетирования инфляции: практические аспекты», сделав акцент на факторах, оказывающих существенное влияние на динамику обменного курса национальной денежной единицы Российской Федерации. Т.Г. Мальсагов в докладе «Развитие искусственного интеллекта: международный мониторинг» обозначил спектр наиболее актуальных направлений развития данных технологий. Р.Е. Левкевич заострил внимание на мировом опыте государственного регулирования экспорта. Д.О. Михалев представил результаты своей научной работы по теме «Динамика и прогнозные значения цены на нефть в кратко- и среднесрочной перспективе». Выступление инициировало многочисленные вопросы, поскольку динамика

стоимости нефти оказывает значительное влияние на экономику Российской Федерации в целом. А.К. Алымов презентовал научный доклад, посвященный антикризисной политике Великобритании в промышленном секторе.

После выступлений преподавателей и аспирантов кафедры работа подсекции «Цифровизация в мировой экономике и международной торговле: риски и тренды» завершилась научной дискуссией по проблемам выступлений.

Второй день работы секции завершила кафедра политического анализа, которая провела заседание подсекции «**Актуальные вопросы политики и государственного управления**». В ходе обсуждения заявленной темы были рассмотрены проблемы взаимного влияния политических и управленческих процессов в современном обществе. С докладом «Государственное управление и управление государством: конфликты поля политики» выступил зав. кафедрой доктор политических наук профессор А.И. Соловьев. Он обратил внимание на многоаспектность управленческой деятельности современного государства, на переплетение политико-административных процессов в современном обществе. Кандидат исторических наук, доцент Н.С. Малышева в своем докладе обозначила основные тренды государственного управления в XXI в.: 1) внедрение в систему стратегического управления концепции регулярного менеджмента; 2) изменение принципов и механизмов, на которых основывается кадровая политика государственных ведомств; 3) создание инфраструктуры для обеспечения деятельности системы государственного управления; 4) реализация концепции «государство-платформа» как межведомственной цифровизации управленческих процессов. Кандидат политических наук, доцент А.Е. Коньков в докладе «Латентные механизмы в публичном пространстве современной государственной политики» рассмотрел актуальную проблематику специфики непубличных механизмов взаимодействия политических акторов, которая приобретает все более адресный и технологический характер в контексте глобальной открытости и информационно-коммуникационной доступности.

Особый интерес вызвали доклады, в которых были обобщены результаты проведенного на кафедре исследования в области формирования в российском обществе солидарных связей. Доктор политических наук, профессор О.В. Михайлова рассказала об опыте государственной политики по формированию солидарных связей в нашей стране и за рубежом. Доктор политических наук, профессор Г.В. Пушкарева доложила о результатах эмпирического исследова-

ния характера и степени включенности российских студентов в общественные солидарные связи. Было отмечено, что процесс включения студенческой молодежи в общественные солидарные связи развивается неоднозначно. С одной стороны, студенты способны идентифицировать Россию как страну, с которой их связывают формальные отношения гражданства, но с другой — почувствовать свою тождественность с российским народом, сказали о себе и российских гражданах «это — мы» только две трети респондентов. Во взаимоотношениях с людьми, не входящими в круг родных и друзей, студенты склонны проявлять настороженность, что не мешает им проявлять толерантность к людям другой национальности, религии, другого образа жизни и достатка. Наиболее хрупкими в студенческой среде являются вертикальные солидарные связи, соединяющие граждан через их отношение к государству и проводимой им политике, что проявляется и в уровне доверия к государственным институтам, и в сложившемся у большинства студентов ощущении, что страна движется по неверному пути.

С большим вниманием были заслушаны доклады, в которых рассматривались отдельные направления и аспекты государственной политики. Доктор политических наук, профессор Н.С. Григорьева познакомила присутствующих с государственной политикой в области формирования человеческого капитала на примере формирования здорового образа жизни. Она отметила, что в последние годы государство уделяет значительное внимание формированию здорового образа жизни, повышению ответственности граждан за свое здоровье. В соответствии с Указом Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», принятом в мае 2018 г., была разработана программа «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек». Определены основные целевые показатели, но вопрос о мерах, которые необходимы для достижения заявленных целей, остается открытым. На международном уровне основой формирования здорового образа жизни стала концепция продвижения здоровья Всемирной организацией здравоохранения, в основе которой, среди прочих факторов, находится использование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни.

Кандидат политических наук, доцент Е.В. Андрушина проанализировала теоретико-методологические основания современной российской внутренней геополитики. В ее докладе был поставлен вопрос о применимости классических общих и специализирован-

ных концепций (мир-системного, эволюционного, функционального подходов) для описания практик реализации современной внутренней геополитики России. Автор пришла к выводу, что сегодня федеральные и региональные элиты находятся на этапе выбора между традиционной для российского государства центр-периферийной моделью пространственного развития и сетевым подходом.

Кандидат политических наук, доцент А.Н. Бордовских обозначила проблемы и риски, возникающие в связи с запросом на изменение энергетической политики российского государства. Последствиями провала многостороннего действия по разрешению глобального экологического кризиса стало внедрение крайне амбициозных программ энергетического перехода на уровне отдельных государств. Первенство в вопросах энергетического перехода становится важнейшей составляющей международного лидерства и новым полем международной политической борьбы. Россия, будучи одним из крупнейших мировых экспортеров углеводородного топлива, оказывается в уязвимой позиции в связи, с одной стороны, внутренними рисками слишком быстрого энергетического перехода, с другой стороны — внешними рисками, обусловленными вероятным снижением спроса на нефтяное и газовое топливо в перспективе ближайших 10–15 лет.

Кандидат политических наук, старший преподаватель А.А. Косоруков очертил новые политико-административные горизонты, формирующиеся под влиянием цифровых технологий. Он отметил, что современные города в условиях внедрения новых информационно-коммуникационных технологий представляют собой все более прозрачные и доступные для наблюдения пространства, в которых сконцентрированы ключевые политические события общественной жизни. Благодаря реализации в городах все большего количества высокотехнологических проектов в сфере «умного наблюдения», улицы, площади и скверы более не могут считаться независимыми от государственного контроля площадками для свободного выражения частных и публичных интересов. При этом, чем большего масштаба и глубины достигают возможности цифровых систем наблюдения, тем сильнее встает вопрос о правовой основе их функционирования, защите биометрических персональных данных, а также о политических последствиях «умного наблюдения», как за представителями политических партий и движений или отдельными активистами, так и за представителями государственной власти, сотрудниками правоохранительных органов.

Кандидат исторических наук, доцент С.Н. Пшизова уделила внимание концепции «власть — знание» Мишеля Фуко, которая, по ее мнению, является теоретической основой анализа логики развития совокупности прикладных управленческих дисциплин, объединенных понятием «политический менеджмент». Становление, эволюция и современные практики «руководства поведением» и «управления ментальностью» были рассмотрены автором в контекстах различных политических режимов. Кандидат политических наук, доцент С.Г. Туронок в своем докладе проанализировал истоки и предпосылки формирования критической расовой теории, основные тенденции в ее эволюции, роль и место данной теории и ее сторонников в развитии современного политического процесса в США. Особое внимание он уделил конфликтогенному потенциалу критической расовой теории в контексте массовых протестных движений в США и Западной Европе 2020–2021 гг.

На третий день работы секции кафедра стратегического планирования и экономической политики провела заседание подсекции **«Стратегическое планирование и экономическая политика»**. Первый доклад был сделан доктором экономических наук, профессором Е.Н. Ведутой на тему «Кибернетическое планирование экономики — необходимый инструмент для выхода из глобального кризиса», в котором отметила, что следующее десятилетие станет десятилетием техноускорения, и России в него нужно войти с собственной экономической моделью. По словам экономиста-кибернетика, для того чтобы страна работала в интересах подавляющего большинства людей, необходима координация деятельности всех производителей, кроме малого бизнеса. «Для этого требуется расчет производственных взаимосвязей в направлении роста выпуска конечного продукта, в котором нуждаются все наши конечные потребители, а именно люди, государство, экспортеры. Времени осталось мало, и если мы не будем иметь собственную модель, собственную цифровую платформу, работающую в интересах людей, то мы просто останемся цифровыми рабами. Автор отметила, что не так важно, какими будут горизонты планирования, главное — научиться «координировать связи производителей в направлении, в котором мы хотим двигаться». Таким образом была обоснована необходимость возврата к кибернетическому планированию в экономике, поскольку без киберсистемы управления экономикой Россия обречена погибнуть, как СССР.

Кандидат экономических наук, доцент Н.Р. Аракелян продолжила направление работы секции по теме «Развитие интеллектуа-

лизации экономических систем в постпандемийный период». Автор утверждает, что в постпандемийный период процессы глобализации захватывают в основном монетарную политику. В этих условиях необходима системная технология управления экономическим развитием, с учетом интеллектуализации экономической системы в целом, пока же интеллектуализация распространяется на отдельные экономические операции (например, те же монетарные процессы, документооборот и др.). В данном контексте, считает Н.Р. Аракелян, нет никакой надежды на выход из кризиса.

В докладе кандидата экономических наук, доцента Т.Н. Джакубовой «Влияние пандемии на экономическую безопасность государства» особое внимание было уделено усилению рисков негативного влияния пандемии не только на рост экономики, но и на экономическую безопасность страны. Пандемия повлияла на все сферы жизни общества, притом что высокоэффективных адресных способов борьбы с ней у человечества не было. Падение нефтяных цен было наиболее значимым по своему эффекту шоком для энергетики и экономики страны в силу ее зависимости от экспорта углеводородов. Однако Россия была лучше подготовлена к возникшей ситуации по сравнению с подавляющим числом стран, этому способствовал низкий уровень внешнего государственного и частного долга, накопленные финансовые ресурсы ФНБ; заключенное в рамках ОПЕК+ соглашение о сокращении добычи нефти. В выступлении кандидата экономических наук, доцента Л.К. Матвеевой «Технологическая и продовольственная безопасность России в постпандемийный период» внимание было уделено состоянию научно-технологического развития промышленности и АПК. Приведенные результаты деятельности данных секторов, с одной стороны, свидетельствуют об определенной их стрессоустойчивости к условиям пандемии, с другой — о негативной динамике целевых показателей технологической и продовольственной безопасности, несбалансированности промышленности и сельского хозяйства. В качестве предложения был выдвинут тезис о необходимости пересмотра системы государственных закупок (их общий объем составляет более 30% ВВП), в первую очередь, системы планирования с использованием предложенной Е.Н. Ведутой кибер-модели. Это позволит ликвидировать субъективистский подход к установлению максимальной первоначальной цены, установить связи «генеральный подрядчик — субподрядчик», вовлечь в процесс производства продукции для государственных нужд незадействованные мощности (только в производстве тракторов для сельского хозяйства

среднегодовой уровень использования производственных мощностей составляет лишь 19%), потенциал финансово неустойчивых предприятий. Доклад доцента Фомушкина В.Ю. «Бюджетная политика регионов в условиях пандемии» был посвящен анализу бюджетной политики регионов в настоящий период, показаны недопустимые в период пандемии слабые стороны бюджетной политики. Доходная база региональных бюджетов в значительной мере зависит от деятельности предприятий, работающих на территории региона. В результате локдауна весной 2020 г. и последующих ограничений предприятия и бюджет понесли огромные потери. Это привело к значительному возрастанию долговой нагрузки на региональные бюджеты, что неизбежно приведет к еще более существенным проблемам в среднесрочном периоде. Традиционными монетарными методами эти проблемы не решить. Необходимо искать новые подходы к сбалансированности региональных бюджетов на основе последних достижений в области экономической науки и цифровых технологий. Кандидат экономических наук, доцент М.Л. Симановская выступила с докладом «Отражение в стратегическом планировании фирм и государства эволюции потребительского поведения в постпандемическом периоде». В период пандемии произошли серьезные изменения в сформировавшихся во второй половине XX в. моделях потребительского поведения, которые формировались в практике с 2000-х гг. в условиях насыщения рынков, бурного развития брендов и маркетинговых технологий, когда рациональный потребительский выбор часто сочетался с «потребительским головокружением». В современных условиях формируется модель рационального, «разумного» выбора, которая проявляется в стратегии экономии расходов, концентрации спроса на менее дорогих товарах, в уменьшении демонстративного поведения. Однако даже в условиях падения реальных доходов разумность потребителя проявляется в увеличении внимания к товарам и услугам для сохранения и защиты здоровья, для перспектив посткризисного периода. Развивается тенденция этичного потребления, учитывающего этические нормы продуктов и безопасность окружающей среды. Усилению рациональности выбора способствовало распространение цифровизации как инструментов доступа к потреблению многих товаров и услуг, однако в этих условиях возникает новый вид дифференциации потребителей по принципу цифровой грамотности и доступа к интернету. Новая рыночная ситуация вызывает необходимость изменения ассортиментной политики фирмы, ее концентрации на товарах и услугах функционального спроса, трансформации спосо-

бов коммуникации с потребителями. Формирующиеся тенденции потребительского поведения частично уже учитываются в рамках принятого в последние годы российского законодательства по контролю качества продукции, по критериям органической продукции. Необходимо усилить внимание к этим сложным задачам в рамках всей системы государственного стратегического планирования и мер государственного регулирования экономики. Кроме того, необходимо повысить цифровую грамотность населения и доступность новых цифровых услуг. Доклад ассистента А.Э. Аракеяна «Влияние современной экономической науки и интеллектуализации систем на стратегические перспективы национальных экономик» завершил выступления по секции утверждением, что для современной экономической науки проблема интеллектуализации экономических систем национальной экономики становится актуальной теоретической и практической задачей.

Представленные доклады стимулировали активную дискуссию, итоги которой подвела руководитель секции Е.Н. Ведута утверждением — Россия как великая страна должна предъявить миру свой уникальный глобальный проект развития. Для реализации такого проекта (модели) необходимо внедрение инструментов ИИ, киберпланирование экономики России, которые выведут нашу страну из кризиса на путь устойчивого роста общественного блага.

На кафедре теории и методологии государственного и муниципального управления состоялось заседание подсекции **«Возможности и ограничения современного публичного управления»**. Заседание открыл Г.Л. Купряшин докладом «Дисфункции институтов современного публичного управления», обозначившим основные вызовы и кризисные ситуации, с которыми сталкивается публичное управление с точки зрения институциональной парадигмы. По его мнению, дисфункции государственного управления является следствием его внутренней противоречивости, проявляющейся в фундаментальных патологиях институтов государственного управления. Эти патологии включают воспроизводство и распространение патрон-клиентских отношений, слабую универсализацию правил в деятельности государственного аппарата; низкий уровень дифференциации между частной и публичной сферами. Докладчик подчеркнул, что в современных условиях принципиальное значение имеют институты трансформации, т.е. правила, управляющие процессом изменения правил. Административная реформа не может ограничиваться технологическими изменениями. Если при инициации реформы главное — это изменение операциональных правил,

то устойчивость и системность изменений определяется политико-административными институтами, задача которых, в том числе, заключается в обеспечении координации действий включенных в процесс изменений акторов и организаций, без чего невозможно формирование внутренне непротиворечивой системы публичного управления.

Доктор экономических наук, профессор О.С. Сухарев в выступлении «Проблемы управления — дисфункции при выходе российской экономики из кризиса» представил основные позиции ученых относительно выхода российской экономики из кризиса и дисфункциональности текущей экономической политики. Под дисфункцией понимается расстройство правил и процедур, их неисполнение или избыточность. Изменения экономической системы или управления ею происходят вследствие замены правил или ввода новых правил. При этом возможны различные реакции агентов: 1) пренебрежение правилами и неподчинение им, 2) нулевая реакция, когда агенты индифферентны к вводимым правилам, 3) исполнение правил в силу силового давления и принуждения к исполнению, 4) добровольное частичное исполнение правила, 5) имитация исполнения правила, своеобразный оппортунизм, 6) исполнение правила с усилиями по его изменению в ходе исполнения и др. По замечанию О.С. Сухарева, в последние годы наблюдается проблема своеобразного «обнаучивания» переноса в российскую экономику заимствованных технологий, правил, институтов, агентств и корпораций регионального развития, их методов проектного управления. Подобные заимствования чреваты эффектом блокировки и ростом дисфункции, означают низкое качество институтов. Кризис увеличивает дисфункцию институтов, экономики, управления, но кризис, трансформирующий правила способен особо резко углубить дисфункцию, как и предложения по заимствованию некоторых институтов. Проблемы управления экономикой России сегодня обусловлены ростом дисфункции на уровне планирования направления и инструментов макроэкономической антикризисной политики. Для преодоления дисфункции требуется упорядочение процедуры разработки и применения правил экономической политики, повышение эффективности базисных функций управления — планирования, организации и контроля. Необходимо исключить дублирование функций, необоснованное заимствование рецептов и институтов из внешней среды в российскую экономику.

Доклады кандидата философских наук, доцента В.К. Борисова «Информационная открытость как фактор публичного управления»

и кандидата экономических наук, доцента А.С. Царенко «Парадигма эффективности на современном этапе менеджмента: применимость решений бизнеса для государственного сектора» были посвящены ключевым концепциям современного менеджмента, которые могут использоваться в государственном секторе. Доклад кандидата экономических наук, доцента Н.В. Макогоновой «Большие данные в современном публичном управлении» был посвящен актуальным проблемам использования больших данных, результатам их использования в исследовании «Индикаторы здорового администрирования». Н.В. Макогонова отметила, что большие данные как объект публичных отношений в настоящее время подпадают под законодательное регулирование только как приравненный к информации объект, а не самостоятельный объект регулирования. Поэтому в «повестку дня» российской власти и общества необходимо включить задачу по совершенствованию законодательства и норм деловой профессиональной этики в области больших данных, которые по мере сил и возможностей решаются участниками рынка.

Аспирант кафедры Я.В. Гончаренко в выступлении «Влияние административной реформы на институциональные ловушки российского государственного управления» обозначил укрепившиеся в российском государственном управлении институциональные ловушки и их успешную адаптацию к административной реформе. К числу институциональных ловушек, по его мнению, можно отнести коррупцию, рентоориентированное поведение, бюрократизм (административные барьеры), патрон-клиентские отношения, корпоративное представительство интересов. Они образуют взаимосвязанную устойчивую систему («эффект сопряжения»), трансформационные издержки при изменении которой будут довольно высоки, что осложняет успех потенциальных реформ. Аспирант К.А. Лушников в докладе «Методология и практика применения модели оперативного программирования» рассмотрел опыт Европейского союза в части реализации оперативных программ и структуры управления программами. Доклад магистранта И.Е. Воронкова «Институциональные ловушки в современном государственном управлении России (на примере государственных корпораций)» был посвящен основным институциональным ловушкам российского государственного управления и специфике их проявления в рамках такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация.

Участники подсекции с интересом выслушали доклады, которые вызвали дискуссии по актуальным проблемам современного публичного управления. Практически все отметили актуальность

институционального подхода в государственном и муниципальном управлении, особенно применительно к пониманию природы и механизмов возникающих дисфункций и институциональных ловушек как следствие особенностей транзита власти.

Кафедра истории государственного и муниципального управления провела заседание подсекции **«Экономическая политика советского государства: между НЭПом и перестройкой»**.

Доктор исторических наук, профессор А.В. Сидоров выступил с докладом «Антикризисная экономическая политика СССР конца 1980-х гг.», доклад «Соотношение рынка и плана в общественном сознании 1920–1930-х гг.» представил доктор исторических наук, профессор А.Я. Лившин. Доктор исторических наук, профессор К.А. Соловьев рассказал об эволюции символов в репрезентации экономической политики СССР 1920–1930-х гг. Кандидат исторических наук, доцент Е.П. Наумова представила доклад «Россия в период НЭПа глазами итальянских антифашистов». Кандидат исторических наук, доцент В.И. Калинов выступил с докладом на тему «100-летие НЭПа — французские оценки». Городской быт в первые годы НЭПа был подробно рассмотрен в докладе кандидата исторических наук, доцента Е.И. Макаровой. Кандидат исторических наук А.М. Меркулова рассказала об особенностях финансирования высшей школы в послевоенный период: 1945–1953 гг. Механизмы экономического планирования в послевоенные годы (1945–1953 гг.) были рассмотрены в выступлении ассистента кафедры Е.В. Баева. Экономическая политика СССР 1960–1970 гг. была проанализирована в докладе кандидата исторических наук Н.М. Бабкиной.

23 апреля 2021 г. кафедра управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений провела в рамках Ломоносовских чтений заседание подсекции **«Этнокультурное и религиозное многообразие российской нации: современные вызовы и решения»**.

Выступления преподавателей и аспирантов кафедры были посвящены актуальным проблемам этнополитического развития России и мира. Кандидат исторических наук Л.В. Бибикова в докладе «Города — национальные государства — глобальный уровень в контексте управленческой теории эпохи глобализации» рассмотрела существующие в современной науке подходы анализа перспектив развития национальных государств, региональных структур и крупных городов как центров общественной и политической жизни.

Доклад кандидата исторических наук, доцента М.А. Буданова «Конструктивистские аспекты национального мифотворчества

на постсоветском пространстве» был посвящен квазицивилизационным идеологическим проектам, бросающим вызов единству общероссийского гражданского самосознания, делающим акцент на приоритете этнокультурных, конфессиональных, региональных идентичностей. Докладчик отметил, что в современном мире в вопросах нациестроительства первостепенное значение придается духовной консолидации сообщества. Эта цель во многом достигается путем создания и поддержания системы, объединяющих общество идей, служащих фундаментом нации, объясняющих справедливость и целесообразность совместного проживания ее членов. Когда единство национального самосознания подвергается деструктивным манипуляциям, происходит деформация и разрушение невидимых глазу «соединительных тканей» гражданской общности.

В выступлении кандидата социологических наук, доцента В.А. Сажинной «Социально-культурная идентичность и ценностные ориентации молодежи Северокавказского федерального округа (по материалам социологического опроса)» были представлены результаты исследования, проведенного автором совместно с Общероссийским общественным движением «Всероссийский межнациональный союз молодежи». Анализ социологического материала позволил сделать интересные выводы относительно форм самоидентификации молодежи Северного Кавказа. В ходе исследования прошла апробацию новая методология изучения идентичностей, были сформулированы рекомендации по совершенствованию молодежной политики с учетом изменения и сложного взаимодействия различных форм самосознания молодежи.

Темой доклада стажера-исследователя В.В. Осиповой стала официальная позиция Русской православной церкви по отношению к деятельности нетрадиционных религиозных движений. Автором выявлены корни негативного отношения РПЦ к нетрадиционным религиозным группам, представлены методы борьбы с ними, охарактеризованы условия, в которых формировалась система государственно-конфессиональных отношений постсоветского периода, повлиявших на позицию РПЦ по отношению к нетрадиционным религиозным движениям. Внутрицерковная работа (выработка стратегической программы действий по отношению к религиозным оппонентам) сопровождалась заключением «союзов» с внешними акторами — государством, другими конфессиями, гражданским обществом. РПЦ осуществляет постоянный мониторинг деятельности нетрадиционных религиозных движений, стремится систематизировать сведения о них, выработать терминологию для его

обозначения. Проблема нетрадиционных религиозных движений занимает важное место в ключевых церковных документах и публичных выступлениях высшего духовного руководства.

В докладе З.Р. Высоцкой «Этнонациональный фактор в политико-административной системе современной России» показано, что наиболее ярко этничность как политический ресурс проявляется на уровне местного самоуправления. Это связано с тем, что обращение к этническому фактору в полиэтничных регионах позволяет местной власти и общественным деятелям восполнить институциональные лакуны в управлении общественными процессами. На региональном уровне этнонациональный фактор представлен как в политической, так и в административной сфере. На уровне федеральном, по мнению автора, данный фактор лишь изредка попадает в политическую повестку дня, однако он широко представлен в административном поле, сформированном устоявшимися институциональными формами управления.

Аспирант Ю.В. Найдеров в докладе «Этнополитические процессы в Черноморской губернии Российской Империи (1896–1917)» показал исторические предпосылки современной ситуации в сфере межнациональных отношений на Северо-Западном Кавказе. Темой сообщения стали миграционные процессы, механизмы управления этническим разнообразием региона. Были затронуты вопросы политики переселения русского населения на казенные земли губернии, трудовой миграции из Османской империи, политики высылки подданных вражеских держав в годы Первой мировой войны по национальному признаку. Аспирант Р.В. Надтока охарактеризовал в своем выступлении действующие в настоящее время системы мониторинга этнополитической напряженности, оценил их плюсы и минусы. Аспирант Р.В. Зворыгин в докладе «Жители Удмуртии: этноконфессиональные характеристики и отношение к актуальным социально-экономическим и политическим процессам» сообщил о результатах социологического обследования этого российского региона, нацеленного на выявление особенностей идентичности населения, его отношения к этноконфессиональным конфликтам. По мнению автора, религиозным организациям Удмуртии необходимо скорректировать свою деятельность в целях повышения вовлеченности верующих в общественную жизнь. Анализ показал, что жители региона с низким материальным достатком, невысоким уровнем образования и молодежь чаще демонстрируют недоверие к представителям других конфессий и допускают возможность возникновения конфликтов на религиозной почве. В связи с этим

органам власти следует более активно работать с данными категориями граждан, необходимо постоянно отслеживать религиозную ситуацию и проводить мониторинг межконфессиональных отношений в регионе.

Представленные на подсекции материалы позволили осветить многие важные аспекты современной этнополитической ситуации в России и зарубежных странах.

В тот же день на кафедре математических методов и информационных технологий в управлении в рамках Ломоносовских чтений было проведено заседание подсекции **«Искусственный интеллект и большие данные в государственном и корпоративном управлении»**. Зав. кафедрой математических методов и информационных технологий в управлении, доктор философских наук, профессор Ю.Ю. Петрунин выступил с докладом «Методы искусственного интеллекта в предиктивной аналитике для государственного управления». Докладчик раскрыл основные тренды применения технологий искусственного интеллекта в государственном управлении, обозначил проблемы использования этих технологий. Кандидат технических наук, доцент кафедры В.В. Дудихин в докладе «Перспективы использования искусственных нейронных сетей в управленческих задачах» рассказал о современном состоянии теории ИИ и практике применения технологий нейронных сетей в различных сферах деятельности, особенно при решении задач управления. Кандидат физико-математических наук, доцент Г.М. Агаян в докладе «Возможности применения аппарата нечеткой логики в государственном и корпоративном управлении» рассказала о своем опыте преподавания отдельных элементов нечеткой логики для студентов факультета, о растущей потребности студентов в знаниях подобного рода и готовности читать полноценный курс по данной тематике. Кандидат экономических наук, доцент И.В. Шевцова в докладе «Умное управление», государственные цифровые платформы и технологии больших данных» познакомила собравшихся с инновациями в «умном управлении», его связи с государственными цифровыми платформами и технологиями больших данных. По результатам дискуссии было высказано общее мнение о необходимости развивать на факультете новые курсы и программы, связанные с технологиями искусственного интеллекта.

26 апреля под руководством доктора географических наук, профессора Н.Н. Митиной кафедра теории и методологии государственного и муниципального управления провела заседание подсекции **«Проблемы рационального природопользования и**

охраны окружающей среды: возможности государственного управления». Было заслушано 8 докладов. В докладе «Водные ресурсы в условиях глобальных изменений климата» член-корреспондент РАН научный руководитель ИВП РАН В.И. Данилов-Данильян сообщил, что в процессе изменения климата с 1960 г. среднегодовая температура приземного воздуха на земле возросла на 0,8 °С. Есть вероятность, что глобальное количество осадков и контрастность их выпадения будут возрастать. Также ожидается и уже имеет место тенденция усиления стихийных бедствий: увеличение продолжительности периодов неравномерности выпадения осадков, чередование засух с наводнениями. В совместном докладе «Экологические проблемы управления малыми водными объектами в городских агломерациях» доктора физико-математических наук заведующего лабораторией ИВП РАН Е.В. Веницианова и аспирантки ИВП РАН В.А. Ворониной представлены рекомендации по реабилитации малых рек в Москве, предложения по изучению структуры поверхностного стока на водосборах каждого ОС. Для этого необходимо исследовать вклад абонентов, объем и состав поступающих от них стоков, дать оценку факторов формирования поверхностного стока (городские ландшафты, дороги, крыши, стоянки, бессточные области и т.д.); оценить величину и распределение поверхностного стока по территории города, а также влияние метеорологических факторов на формирования талого и ливневого стока; организовать мониторинг гидрологического режима и экологического состояния реки Яузы; обеспечить приемлемое экологическое состояние застроенных территорий на водосборе реки. Доклад кандидата географических наук, старшего научного сотрудника ИВП РАН доцента Б.М. Малашенкова и аспиранта В.А. Петрянина «Межгосударственное взаимодействие стран «Прикаспийской пятерки» в природоохранной сфере» был посвящен проблеме организации восстановления ценных видов рыб в прикаспийском регионе. В другом докладе Б.М. Малашенков и аспирант Фу Синьсинь «Российско-китайское сотрудничество в Арктическом регионе Российской Федерации» представили анализ деятельности КНР в Русской Арктике и планов Китая по углублению сотрудничества с Россией в освоении Северного морского пути. Доклад Н.Н. Митиной «Экологическая политика в нефтедобывающей отрасли Российской Федерации» представил проблемы освоения нефтегазовых месторождений в Арктическом регионе Российской Федерации и пути их решения с позиций изучения многолетнемерзлых грунтов и учета их особенностей при хозяйственном освоении данных

территорий. Докторант факультета государственного управления кандидат географических наук А.Ю. Санин в докладе «Управление природопользованием в прибрежных зонах внутренних водоемов» проанализировал эффективность мероприятий, улучшающих экологическое и рекреационное состояние городов при условии восстановления деградированных малых рек. Его доклад вызвал большой интерес аудитории, А.Ю. Санин был приглашен В.И. Даниловым-Данильяном на работу в проект со сходной тематикой.

В докладе «Государственное регламентирование как основа обеспечения безопасной эксплуатации плотин и приплотинных территорий» кандидат технических наук старший научный сотрудник ИВП РАН Е.М. Шумакова совместно с Н.Н. Митиной и выпускниками факультета государственного управления Д.Н. Макуриным и М.О. Ващенко рассмотрели проблему выделения приплотинной территории как особой зоны, подверженной вибрационному воздействию работающего гидротехнического объекта. В качестве рекомендации докладчикам Е.В. Веницианов порекомендовал найти процедуру, чтобы данную проблему можно было бы зафиксировать законодательно. В докладе «Критерии эффективности государственного и муниципального управления при решении экологических проблем на урбанизированных территориях» доктор биологических наук, профессор Х.Г. Якубов обозначил пути и методы решения так называемой «мусорной проблемы» крупных городов Российской Федерации. В результате заключительного обсуждения работы подсекции было решено в августе 2021 г. провести круглый стол на тему «Экологические последствия глобального изменения климата».

В конференции приняли участие сотрудники, аспиранты и выпускники факультета государственного управления, среди приглашенных ученых были представители других высших учебных заведений, сотрудники профильных министерств, служб и иных органов публичной власти, научных организаций, занимающихся исследованием вопросов государственного управления.

В докладах рассмотрены ключевые аспекты государственного и муниципального управления. Все выступления содержательно отражали существующие препятствия и появившиеся возможности для устойчивого развития института государственного и муниципального управления. Накопленный опыт и эффективный обмен результатами проведенных исследований, безусловно, найдут отражение в новых работах и публикациях участников прошедшего научного мероприятия.

Е.В. Андрюшина*

ОБЗОР ВЫСТУПЛЕНИЙ НА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «КОНФЛИКТНОЕ ПОЛЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА»

В статье представлен обзор выступлений на межрегиональной научно-практической конференции «Конфликтное поле публичной политики: опыт и перспективы российского общества», прошедшей в рамках реализации научных мероприятий по развитию междисциплинарной научной школы МГУ по направлению «Конфликтология». Конференция была также приурочена к юбилею двух профессоров старейшей отечественной политологической кафедры политического анализа МГУ имени М.В. Ломоносова, заведующего кафедрой А.И. Соловьева и профессора Г.В. Пушкаревой. В работе представлены тезисы докладов авторитетных отечественных политологов сотрудников кафедры политического анализа и приглашенных исследователей — представителей ведущих московских и региональных политико-административных школ и кафедр.

Ключевые слова: политическая наука, конфликты, публичная политика, государственное управление, принятие государственных решений, государственная политика.

The article is an overview of the speeches of the interregional scientific-practical conference “The Conflict Field of Public Policy: Experience and Prospects of Russian Society” held as part of the implementation of scientific activities for the development of the interdisciplinary scientific school of Moscow State University in the direction of “Conflictology”, as well as timed to the anniversary of two professors of the oldest national political science department — political analysis of Moscow State University named after M.V. Lomonosov, head of the department A.I. Soloviev and Professor G.V. Pushkareva. The paper presents abstracts of reports by authoritative domestic political scientists, both employees of the Department of Political Analysis and invited researchers - representatives of leading Moscow and regional political and administrative schools and departments.

* Андрюшина Евгения Владимировна — кандидат политических наук, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: eugenie80@mail.ru

Keywords: political science, conflicts, public policy, public administration, decision-making, public policy.

Введение

26 марта 2021 г. на факультете государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова прошла конференция «Конфликтное поле публичной политики: опыт и перспективы российского общества», приуроченная к знаменательным событиям — юбилеям двух авторитетных отечественных российских политологов — профессора А.И. Соловьева и профессора Г.В. Пушкаревой. Поздравления и благодарность за весомый вклад в отечественную и мировую политико-административную науку прозвучали из уст представителей всех региональных школ и кафедр, включая Президента Российской ассоциации политической науки доктора политических наук, профессора, члена-корреспондента РАН, зав. кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России О.В. Гаман-Голутвину. Конференция прошла в рамках реализации мероприятий по развитию междисциплинарной научной школы МГУ по направлению «Конфликтология». Примечательно, что данное направление развивается в том числе и силами старейшей отечественной политико-административной кафедры, накопившей солидный багаж исследований в данной проблемной области.

Конференция стала очередным шагом на пути дальнейшей институализации российской политико-административной науки, площадкой для обсуждения как традиционных вопросов российской политики и процессов, происходящих в системе государственного управления, так и актуальных проблем, новых типов вызовов и конфликтов в современном российском политическом пространстве. Теоретическое переосмысление новых и традиционных типов противоречий в современной российской политике, поиск возможностей и способов их урегулирования сформировали контекст выступлений участников конференции.

На конференции проявился устойчивый интерес отечественных специалистов в области политико-управленческих наук как к классическим вопросам политологии и принятия государственных решений, так и к современным тенденциям развития политико-административной сферы в России и мире. Наибольшее внимание в обсуждениях привлекли проблемы взаимодействия государства и общества, повышения эффективности государственного управления и государственной политики, становления и развития

публичной политики в российских регионах, новые вызовы территориального развития, возможности глобального управления и перепозиционирования центров силы.

Основные темы докладов и проблематика конференции «Конфликтное поле публичной политики: опыт и перспективы российского общества», 2021

Открыла конференцию постоянный участник конференций, проводимых кафедрой политического анализа и факультетом государственного управления МГУ, доктор социологических наук, главный научный сотрудник института социологии ФНИСЦ РАН, Л.И. Никовская. В ее докладе «Конфликтные аспекты сетевого взаимодействия власти и некоммерческого сообщества на уровне муниципальной публичной политики» была представлена тема соотношения административно-иерархических вертикалей с сетевыми структурами, возникающими в современном обществе. Главным утверждением выступления стало обоснование необходимости развития сетевых структур для последующего внедрения информационных технологий в современное российское политико-административное пространство. Ссылаясь на позиции как классиков (М. Кастельс), так и современников (Л. Сморгун, А. Соловьев), автор доклада подчеркнула неизбежность перехода системы публичного государственного управления от модели «господство–подчинение» к модели «господство–управление», предполагающей конвергентность иерархических и свободных систем управления, и повышающей эффективность государственного управления в целом. Однако региональные исследования современных российских практик показали, что для публичной политики на муниципальном уровне характерны квалификационные конфликты, в результате чрезмерного огосударствления муниципальная власть стала «реверсивной» властью. Сегодня происходит своеобразное «высыхание гражданской инициативы и публичной политики», что приводит к нарастанию конфликтных манифестаций на местах. В российском случае развитие ИКТ привело к тому, что власть стала абсолютизировать чисто технологические аспекты взаимодействия власти и населения, что не соответствует сетевому формату. Единичные успехи, которые являются уникальными положительными практиками (Кострома), демонстрируют возможности, позволяющие соединить публичные сетевые и традиционные формы отправления власти и управления по ряду чувствительных для местного населения воп-

росов. Однако большинство примеров показывают превращение муниципальной власти в низший уровень государственной власти. Так, в Ярославской области отсутствие выборности мэра привело к тому, что в поле реальной политики баланс интересов был нарушен, ожидания негосударственных сетевых участников не были оправданы, что повлияло на отсутствие реального социального капитала и снижение доверия между государственными и негосударственными структурами¹. В Крыму власть и активное гражданское общество вообще сосуществуют параллельно². В заключение выступления Л.И. Никовская подчеркнула, что с применением ИКТ технологий может быть достигнут баланс интересов муниципальной власти и структур гражданского местного сообщества как гибкое умное соуправление, к которому необходимо стремиться.

В продолжении рассмотрения вопроса о нарушении симметрии социальных интересов член-корреспондент РАН, доктор политических наук, зав. отделом ИМЭМО РАН профессор И.С. Семеновна показала, как можно разрешать конфликты, используя механизмы политики идентичности. По ее мнению, в политологии сложилась ситуация переосмысления категориального аппарата, все традиционные концепты политико-административной науки (государство, демократизация, политика идентичности) подлежат проблематизации³. На фоне роста напряженности в международном политическом пространстве размежевание теоретиков усиливается и по ценностным, трудно уловимым линиям. Способом движения в сторону восстановления социальной симметрии, по мнению автора доклада, может стать «политика памяти» относительно особого пласта русской культуры. На сегодняшний день назрела потребность в том, чтобы поставить дискуссионные вопросы с помощью инструментов публичного взаимодействия. Мы наблюдаем процессы валоризации ценности диалога, которую необходимо развивать в современной российской публичной политике путем вовлечения

¹ *Никовская Л.И.* Особенности муниципальной публичной политики в Ярославской области (по результатам социологического исследования) / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец, Е.Ю. Дан-Чин-Ю // Социальные и гуманитарные знания. 2019. № 4. С. 312–326.

² *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Оценка деятельности институтов и субъектов муниципальной публичной политики в Сакском муниципальном районе Республики Крым // Социально-политические исследования. 2020. Т. 4 (9). С. 22–37.

³ Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / отв. ред. И.С. Семеновна М.: Весь мир, 2020.

всех субъектов политического пространства в политику идентичности, снизив степень монополии государства в этих вопросах⁴.

Руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии РАН, кандидат исторических наук доцент С.В. Патрушев представил уникальные противоречивые результаты исследования отношения россиян к эффективности работы российских политиков и интерпретации россиянами понятий «хороший гражданин» и «гражданская ответственность». Примечательно, что 21% россиян не знают Гайдара, Навального, но хорошо знают Путина, Шойгу, и помнят Сталина. По мнению респондентов, не действовали в интересах общества Чубайс, Явлинский, Ельцин, Медведев. В целом докладчик констатирует отрыв политических стереотипов россиян от реальной ситуации. Так, в сознании российских граждан понятие «хороший гражданин» и представление о том, «что хорошего в российском обществе» значительно различаются, поэтому хорошему гражданину тяжело реализовывать свои функции в российском обществе. Самыми обычными видами гражданской активности являются демонстрации, помощь политикам, протесты, т.е. демонстрируются традиционные «многозатратные» типы политической активности. С.В. Патрушев также выделяет «малозатратные» акции (например, интернет-активность). Особый вид активности — профессионально-доходный (работа в советах, помощь политикам). Факторами, влияющими на гражданскую активность, выступают снижение уровня жизни и усиление политического давления на гражданское общество со стороны государства. При этом ценности демократии отходят на второй план, а консервативные ценности остаются в приоритете⁵.

В докладе «Противоречия партнерства государства и общества для достижения национальных целей развития Российской Федерации» доцента кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова Н.С. Малышевой представлен анализ технологий взаимодействия государства и общества, состояния доверия в современном российском обществе.

⁴ Семененко И.С. Новые ракурсы политики идентичности: трудная память в музеях истории XX века // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 5. С. 16–32.

⁵ Патрушев С.В., Кучинов А.М., Мирясова О.А., Недяк И.Л., Павлова Т.В., Филиппова Л.Е. Формирование гражданской ответственности в России: институциональный контекст // Социологическая наука и социальная практика. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 27–47.

Проблема повышения уровня доверия была рассмотрена в докладе доктора политических наук профессора РАНХиГС Л.Е. Ильичевой, по мнению которой, уровень доверия населения к управленческим структурам может повыситься, если власть будет чутко реагировать на запросы граждан, создавать условия для повышения уровня их благосостояния. Особенное внимание следует обратить на благосостояние населения в *региональной повестке*, процедуры согласования интересов по содержанию и перечню проблем, которые необходимо включить в обсуждение позиций власти, общества и бизнеса⁶. Делиберация, согласование интересов всех акторов позволит проектировать региональное и общенациональное будущее. Уже в настоящем есть шанс по достижению всеобщего консенсуса по поводу образа желаемого регионального будущего с учетом региональной идентичности, а также распределения ответственности. Именно таким образом формируется региональная экосистема на основе делиберативных практик, реализации нового общественного договора.

Образу России будущего был посвящен доклад доктора философских наук профессора РАНХиГС В.С. Комаровского «Российская молодежь о видении будущего: надежды и противоречия». По его мнению, этот образ содержит в себе конфликтный потенциал, и сегодня в России не сложилось целостного образа будущего. Предпосылками этого выступают и отсутствие образа будущего в элитарных кругах, и колебания в приоритетах развития страны в разные исторические эпохи. В современной России отсутствует общественный консенсус по проблеме страновой идентичности. В 1990-е гг. доминировало стремление/желание быть частью Европы, в 2010-е гг. преобладала идея особого уникального пути развития, обоснование особой идентичности. Сегодня Россия понимается как особая цивилизация в рамках европейской семьи. Однако у повзрослевшего поколения миллениалов иное восприятие мира и образа России («бензоколонка с ракетами»). С ними сложно найти общий язык не только власти, но и другим поколениям. Основными характеристиками восприятия действительности молодежи, по мнению В.С. Комаровского, является неприятие вертикали власти во главе с отцом-президентом, ощущение приближающихся пере-

⁶ Ильичева Л.Е., Ильичева М.В. «Доверие» как критерий оценки деятельности региональной власти // Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы. Материалы ежегодной всероссийской научной конференции с международным участием / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. 2020. С. 231–232.

мен в результате честных свободных выборов. Причем у страны *есть* ресурсы для осуществления таких преобразований, и главным ресурсом выступает *сама молодежь*⁷. Таким образом, В.С. Комаровский особо выделяет высокий конфликтогенный потенциал у современной российской молодежи. Своеобразной реакцией на данное выступление стал доклад аспирантки кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова М.И. Алаевой. Ее выступление было посвящено анализу специфики политической социализации российской молодежи и вызовам новых информационных технологий, которые представлены в качестве существенных ограничений для государства. В качестве результата проведенного ею компаративного анализа информационного поведения молодежи и других возрастных групп, М. Алаева утверждает, что современная молодежь в основном аполитична, и этот факт требует существенного обновления форматов работы с молодежью со стороны госструктур.

Взаимодействию власти и оппозиции был посвящен доклад доктора политических наук, профессора кафедры политологии и политического управления, научного руководителя факультета «Школа политических исследований» Института общественных наук РАНХиГС Л.Н. Тимофеевой. По ее мнению, вслед за классиками коммуникативистики (Х. Арндт, Ю. Хабермас, Н. Луман, М. Фуко и др.) сегодня отечественные политологи рассматривают власть в контексте коммуникативного дискурса. В таком случае публичная критика помогает избежать насилия, участие в дискурсе открыто при полном равноправии сторон, действует только запрет на принуждение, дискурс ориентирован на достижение кооперативного и конструктивного согласия. Анализируя в современном российском политическом пространстве возможность диалога власти и оппозиции на трех площадках критики — уличная, медиакритика в интернете (опосредованная) и парламентская (непосредственная), Л.Н. Тимофеева исключает наличие конструктивного дискурса в силу отсутствия содержательного анализа обсуждаемых проблем⁸.

Особый блок докладов связан с конфликтами пространственного территориального развития современного российского государства. Доктор экономических наук профессор кафедры управ-

⁷ Россия в XXI веке / под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. М.: Аспект-Пресс, 2020.

⁸ Тимофеева Л.Н. Публичная критика как средство предупреждения насилия в обществе // Политическая наука. 2020. № 3. С. 114–146.

ления Севастопольского филиала МГУ имени М.В. Ломоносова З.В. Герасимчук определила ситуацию возвращения Крыма в состав РФ как демонстрацию примера некорректной межрегиональной политики, анализ которой выявил факторы, обуславливающие необходимость и эффективность поддержания межрегионального сотрудничества. Основой регионального развития должна стать смена модели с управления по целям на управление по результатам, предполагающей не конкуренцию, а кооперацию регионов вокруг полюсов роста, что имеет и стратегический смысл для государства в целом. Отсутствие подобной региональной политики чревато серьезными потерями (утрата Крыма Украиной). Однако автор констатирует, что на данный момент российские федеральные округа не взаимодействуют друг с другом, а существуют автономно или же и вовсе конкурируют⁹. Тематика территориального развития государства была продолжена в докладе «Традиционные и новые типы неравенства при реализации современной внутренней геополитики России» доцента кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова Е.В. Андрюшиной. В нем показана взаимосвязь между типичными (неравенство статусов разных типов субъектов РФ, социально-экономическая асимметрия, переплетение политико-управленческих механизмов реализации бюджетного федерализма) и новыми (цифровое региональное неравенство) проблемами российской модели федерализма, территориального развития и парадигмой реализации внутренней геополитики РФ с позиции «сильный и передовой Центр / отсталая периферия». Старший преподаватель кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова А.А. Косоруков посвятил свое сообщение специальной теме — умным городам, политическим аспектам «умного наблюдения» (на примере Москвы)¹⁰.

Доклад доктора политических наук профессора кафедры российской политики факультета политологии МГУ И.И. Кузнецова «Поправки в Конституцию России 2020 г.: конфликтное поле интерпретаций» включается в дискуссию по актуальной проблематике в отечественном политическом дискурсе. По его мнению, российское экспертное сообщество по-разному интерпретирует принятые по-

⁹ Источник: Герасимчук З.В. Фактори впливу на формування міжрегіонального співробітництва [Електронний ресурс] / О.М. Клімович. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua> // Электронный ресурс (дата обращения 29.03. 2021).

¹⁰ Косоруков А.А. Технологии умного наблюдения и социального рейтинга в сфере государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 5А. С. 56–64.

правки к Конституции РФ. Разногласие вызывает процесс их принятия и обсуждения и суть предложений. Безусловен факт того, что данный прецедент является самой большой правкой текста основного закона государства. Наибольшие вопросы вызвала процедура *народного* голосования. Кроме того, одна группа специалистов полагает, что правка испортила несовершенный, но хороший текст эпохи Ельцина. Другой подход отражен в монографии М.Б. Смолина «Россия останется Империей: левый шовинизм, коронавирус, конституция», в которой говорится о том, что правок мало¹¹. Абсолютное большинство экспертов высказалось по-разному по поводу «обнуления» президентских сроков. А идеологические аспекты (защита национального интереса, исторической памяти), заложенные в поправках, практически никем не критикуются. Профессор И.И. Кузнецов выразил озабоченность относительно четко наметившегося шестилетнего цикла, в который происходит постепенное обновление российской Конституции, и связал данную цикличность с обострением внешнего давления на Россию.

Коллега И.И. Кузнецова по факультету политологии кандидат политических наук доцент кафедры государственной политики К.О. Телин представил исследования имитационных практик в политическом пространстве современной России. Предметом его доклада стала так называемая непубличная политика. На примере реакции оппозиции на изменения в политической системе (поправки в Конституцию РФ, принятие закона о полиции и т.д.) показано, что за формально декларируемыми нормативностью и открытостью скрывается низкий уровень политической активности (на уровне 3%) и социальная апатия населения¹².

Доцент кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова А.Е. Коньков продолжил анализ данной проблематики, рассматривая трансформацию латентных механизмов политического взаимодействия под воздействием современных информационных технологий¹³.

¹¹ Смолин М.Б. Россия останется Империей: левый шовинизм, коронавирус, конституция. М.: ФИВ, 2021.

¹² Вилисов М.В., Телин К.О., Филимонов К.Г. Возможности оценки стабильности и устойчивости современных государственных систем // Вестн. Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2020. С. 6–33.

¹³ Михайлова О.В., Коньков А.Е., Батоврина Е.В. Государство и общество в поисках солидарности: вместе или рядом? // Общественные науки и современность. 2021. № 1. С. 29–47.

Новым существенным основанием для нарастания конфликтов между властью и обществом в современной России может стать экологическая проблематика. Эта проблематика рассмотрена в докладе старшего научного сотрудника кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова А.Н. Бордовских. В своем выступлении на тему «Экологические проблемы в публичной политике современной России: вызовы, конфликты, решения» она рассмотрела экологию как элемент публичной политики современной России и индикатор общественного мнения современных россиян. По утверждению докладчика, социальные и экологические вопросы волнуют россиян в меньшей степени, чем европейцев. При этом более 50% россиян считают, что органы власти не решают проблемы экологии, а более трети готовы включиться в экопротесты. Современная российская власть не выделяет экологию в качестве национальных целей при наличии ряда программ в этой области. Однако в глобальном масштабе экологические риски доминируют в повестке дня, и этот факт обуславливает развитие рисков в других традиционных областях (проблемы во взаимодействии власти и бизнеса, власти и граждан), с чем неминуемо столкнется и Россия. Автор прогнозирует усиление напряженности российского и глобального пространства в ходе реализации мероприятий «зеленой» экономики (зеленый протекционизм) и внутри страны между государством и бизнесом¹⁴.

Тематика глобального современного вызова — коронавирус и его влияние на формирование и реализацию национальной и региональной политики — не могла не найти отражение в рамках конференции. Известный отечественный и международный специалист в области социальной политики профессор кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова Н.С. Григорьева выступила с докладом «Государственная политика в период пандемии: ограничительные меры versus права и свободы граждан». В докладе показано, как государства, представляющие разные мировые регионы, проводили здравоохранительную политику в период пандемии, и как она оценивается населением. Несмотря на тот факт, что в периоды относительной стабильности, в соответствии с рейтингом предоставления качества медицинских услуг¹⁵,

¹⁴ Бордовских А.Н. Политические риски в условиях глобальных вызовов традиционным системам госуправления // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. 2020. № 1. С. 63–73.

¹⁵ Рейтинг составляется Университетом Джона Хопкинса.

США занимали первое место в мире, а Китай занимал лишь 51-е, Ковид-19 изменил взгляд на практики прежде благополучных стран, которые обнаружили провалы в планировании, разбивку процесса принятия решений на узкие сферы при высокой необходимости межведомственной координации. В результате исследования государственной политики в разных странах в период пандемии по ограничительным, здравоохранительным, социально-экономическим мерам, Н.С. Григорьева заключила, что по данным ВБ, в 151 стране правительствами были запланировано 1634 меры по сдерживанию Ковид-19, решения принимались в оперативном режиме (действовали по аналогии). Наилучшие результаты борьбы с Ковид-19 продемонстрировали страны Азии. В условиях пандемии неизбежно растут социальные потребности при стремительном сокращении ресурсов, и решающее значение имеет сотрудничество. В докладе обосновано предложение учитывать экспертное мнение при принятии управленческих решений, поскольку государство, единолично формируя политику, оказалось неготовым к действиям в нестандартных ситуациях¹⁶.

Российские практики реализации государственной политики в условиях пандемии нашли отражение в докладе старшего преподавателя кафедры управления Севастопольского филиала МГУ имени М.В. Ломоносова Н.Н. Кожуховой, исследовавшей обеспеченность экономической безопасности в регионах РФ. По мнению автора, введение мер экономической поддержки (долговое финансирование, долгосрочные кредиты на выплату зарплат, налоговые льготы в ряде регионов) стало наиболее эффективным антикризисным механизмом, при этом Н.Н. Кожухова отметила отсутствие «веерной» поддержки для всех групп граждан (так, помощь от государства получили преимущественно семьи с детьми).

Влияние пандемии Ковид-19 на общество было рассмотрено и в довольно нетрадиционном контексте в докладе доктора политических наук профессора зав. кафедрой политических наук РУДН М.М. Мчедловой «Религия в публичном пространстве: перепределение институционального статус-кво?». Автор отметила тенденцию «вплетения» религиозных институтов в целеполага-

¹⁶ Григорьева Н.С. Граждане и общество в условиях пандемии covid-19: общественные интересы versus личная свобода // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2021. № 84. С. 147–164. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164 URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2021/vipusk_84_fevral_2021_g./soziologija_upravlenija/grigorieva.pdf (дата обращения 03.04.2021).

ние¹⁷, слияние религиозных и политических структур и повесток дня, а также попыталась дать ответы на вопросы, почему столь долго копившиеся религиозные конфликты выплыли именно сейчас, изменит ли существенно Ковид-19 общество, будет ли изменение институционального дизайна между религиозным и светским или нет¹⁸.

Профессор Кубанского государственного университета доктор политических наук Е.В. Морозова обратилась к проблеме образа «чужого» и «другого» в политологии¹⁹. В докладе на примере российских практик переосмысливается отечественный опыт исследования этих образов в период распространения коронавируса. Показано, что пандемия ковид-19 существенным образом повлияла на интерпретацию «своих» и «чужих» как в глобальном масштабе, так и стране. В этой ситуации актуализируется необходимость более эффективного использования государством современных коммуникативных технологий для легитимации политического порядка.

Переосмыслению концептов принятия решений было уделено внимание в докладе доктора философских наук, профессора, заведующего кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета Л.В. Сморгунова «Знание и публичное решение по правилу большинства: процедурные конфликты». Актуальные политические события (захват Капитолия 6 января 2021 г.) вызвали обширные дискуссии в среде экспертов и заставили их по-новому взглянуть на один существенный момент — люди, совершившие этот акт, нарушили традиционные формы выражения своих интересов и воли. Действующий американский Президент Д. Байден поставил вопрос о современных автократиях как о тех режимах, которые дают правильные решения и о том, правильно ли выражают нормы действующих конституций общественные ценности и запросы общества сегодня. Независимо от режима, честные процедуры дают правильные решения. Докладчик отметил, что последние 20 лет в разных мировых регионах происходят

¹⁷ Мчедлова М.М. Метафизика российского общества: идейные конструкции, институциональные конфигурации и современные познавательные сдвиги // Вестн. Ленинградского гос. ун-та им. А.С. Пушкина. 2020. № 3. С. 59–79.

¹⁸ Мчедлова М.М., Кофанова Е.Н. Россия в ожидании перемен: религиозный фактор и социально-политические предпочтения // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. Политология. 2020. Т. 22. № 1. С. 7–21.

¹⁹ Морозова Е.В. Многоликий другой. Инвариативность образов другого/ чужого. Астрахань, 2018.

судьбоносные изменения демократических основ государственного управления. С 2011 г. формируется движение за чистоту выборов в РФ, предпринимаются попытки изменения или принятия новых конституций в Восточной Европе (Венгрия, Польша, Болгария, Румыния и т.д.). Ключевой проблемой является выработка нового независимого стандарта «правильности» принятого решения, а также способов его легализации и легитимации. Критерии независимости решения, по мнению Л. Сморгунова, предполагают наличие общей воли, правило большинства, научную обоснованность при принятии решений. Процедуры принятия решений сегодня меняются во многих странах. Популизм и идеология «постправды» формируют требования открытости и обоснованности, правильности процедуры принятия решений. Новая технология принятия решений находится сейчас в стадии разработки, в ней следует учесть теорему Кондорсе «чудо агрегирования» (запросы общества может лучше выразить масса, чем профессионалы), и теоремы о способности влияния на политиков разнообразия мнений. По мнению Байдена, поскольку мы живем в усложняющемся мире, все проблемы следует рассматривать как сложные, чем больше альтернатив, тем лучше будет результат. Таким образом, круг лиц, принимающих решения, необходимо сделать как можно более широким, тем самым трансформируются критерий правильности решения и процедура его принятия: от аутсорсинга к краудсорсингу²⁰.

Проблемы формирования общественной повестки дня в современных условиях были рассмотрены в сообщении доцента кафедры политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова С.Н. Пшизовой «Борьба за установление политической повестки дня: опыт и перспективы». По мнению автора доклада, именно СМИ устанавливают повестку дня, и их естественно рассматривать в качестве политического субъекта на протяжении последних нескольких десятилетий. Однако появление соцсетей формирует новую сетевую, гибридную медийную повестку, расширяет круг ее акторов²¹. В России сосуществовали две параллельные медиареальности: в соцсетях и на телевидении, которые сейчас активно пересекаются, тем самым создаются дополнительные вызовы власти, требующие

²⁰ Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Тимофеева Л.Н. Траектории политического развития России // Власть. 2020. Т. 28. № 4. С. 253–258.

²¹ Пшизова С.Н. Дигитально-опосредованное политическое участие в сравнительной перспективе. Ч.1 // Общественные науки и современность. 2019. № 5. С. 47–59.

признания новых медиа в качестве субъектов современной российской политики²².

С.Г. Турунок выступил с докладом об объективных и субъективных предпосылках конфликта в США по поводу результатов президентских выборов. С уходом Трампа расколы никуда не исчезли, так как они основаны на более глубоких разногласиях американских политических партий с 2008 г. Докладчиком сделан вывод, что сегодня в США уже сформировано расколотое общество, конфликтный потенциал которого крайне высок.

Заключение

Финалом и своеобразным подведением итогов конференции стало выступление зав. кафедрой политического анализа ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова профессора А.И. Соловьева на тему «Фронтирные зоны публичной политики: актуальная конфигурация и перспективы российского общества». Автор отметил значимость переконцептуализации вопросов публичной политики, необходимость отхода от ее трактовок российскими специалистами в русле евроконтинентальной традиции как формы общественно-политического наступления граждан на власть в результате процессов дальнейшей демократизации. Субстанциональные характеристики публичности дают возможность иначе трактовать публичную политику как открытую форму взаимодействия государства и общества, которое осуществляется в трех разных сферах, во фронтирных зонах. К ним относятся 1) оппонирование, оспаривание позиций за овладение и использование власти, 2) разработка государственной политики и принятие решений (где воля проецируется на тех игроков, которые фактически могут участвовать в принятии решений и в этой зоне публичность сужается и исчезает), 3) дискурсивный фронт (здесь публичность процветает). У каждого государства выстраивается собственная архитектура соотношения трех фронтирных зон, и главная проблема состоит в том, в каком именно обществе эта публичная политика может повысить свой вес.

Практически все участники межрегиональной конференции «Конфликтное поле публичной политики: опыт и перспективы российского общества» отметили наличие существенных трансформаций в политико-административном глобальном и национальном

²² *Пишова С.Н.* Дигитально-опосредованное политическое участие в сравнительной перспективе. Ч. 2 // *Общественные науки и современность.* 2019. № 6. С. 104–115.

пространствах, усиление конфликтности отношений политических акторов, венчурности реальной политики. Изменения мировой политической архитектуры требует обновления базовых концепций построения фактической политики.

Сегодня можно констатировать определенные сдвиги предметного поля в исследованиях российских политологов и специалистов в области государственного управления в сторону таких проблемных полей, как переконцептуализация процесса принятия решений, публичной политики, принятия решений в нестандартных/кризисных ситуациях.

Прошедшая конференция стала очередной площадкой для обмена мнениями ведущих российских политологов, научных дискуссий по наиболее актуальным проблемам зарубежной и российской политико-административной науки, вопросам государственного управления, государственной и публичной политики и конфликтологии. Проведение подобных мероприятий является важнейшим элементом институализации отечественной политической науки, способом включения в русло глобальных политико-административных и конфликтологических исследований мировой политологии.

Литература

Бордовских А.Н. Политические риски в условиях глобальных вызовов традиционным системам госуправления // Анализ и прогноз. ИМЭМО РАН. 2020. № 1. С. 63–73.

Вилисов М.В., Телин К.О., Филимонов К.Г. Возможности оценки стабильности и устойчивости современных государственных систем // Вестн. Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2020. С. 6–33.

Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Тимофеева Л.Н. Траектории политического развития России // Власть. 2020. Т. 28. № 4. С. 253–258.

Григорьева Н.С. Граждане и общество в условиях пандемии covid-19: общественные интересы versus личная свобода // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2021. № 84. С. 147–164. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164 URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2021/vipusk__84._fevral_2021_g./soziologija_upravlenija/grigorieva.pdf

Государство в политической науке и социальной реальности XXI века / под ред. И.С. Семененко (отв. ред.), В.В. Лапкина, В.И. Пантина. М.: ИМЭМО РАН, 2020.

Ильичева Л.Е., Ильичева М.В. «Доверие» как критерий оценки деятельности региональной власти // Политическое представительство и публичная власть: трансформационные вызовы и перспективы. Материалы еже-

годной всероссийской научной конференции с международным участием / под ред. В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. 2020.

Косоруков А.А. Технологии умного наблюдения и социального рейтинга в сфере государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 5А. С. 56–64.

Михайлова О.В., Коньков А.Е., Батоврина Е.В. Государство и общество в поисках солидарности: вместе или рядом? // Общественные науки и современность. 2021. № 1. С. 29–47.

Морозова Е.В. Многоликий другой. Инвариативность образов другого / чужого. Астрахань, 2018. 334 с.

Мчедлова М.М. Метафизика российского общества: идейные конструкции, институциональные конфигурации и современные познавательные сдвиги // Вестн. Ленинградского гос. ун-та им. А. С. Пушкина. 2020. № 3. С. 59–79.

Мчедлова М.М., Кофанова Е.Н. Россия в ожидании перемен: религиозный фактор и социально-политические предпочтения // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. Политология. 2020. Т. 22. № 1. С. 7–21.

Никовская Л.И. Особенности муниципальной публичной политики в Ярославской области (по результатам социологического исследования) / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец, Е.Ю. Дан-Чин-Ю // Социальные и гуманитарные знания. 2019. № 4. С. 312–326.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Оценка деятельности институтов и субъектов муниципальной публичной политики в Сакском муниципальном районе Республики Крым // Социально-политические исследования 2020. Т 4 (9). С. 22–37.

Патрушев С.В., Кучинов А.М., Мирясова О.А., Недяк И.Л., Павлова Т.В., Филиппова Л.Е. Формирование гражданской ответственности в России: институциональный контекст // Социологическая наука и социальная практика. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 27–47.

Пишизова С.Н. Дигитально-опосредованное политическое участие в сравнительной перспективе. Ч.1 // Общественные науки и современность. 2019. № 5. С. 47–59.

Пишизова С.Н. Дигитально-опосредованное политическое участие в сравнительной перспективе. Ч. 2 // Общественные науки и современность. 2019. № 6. С. 104–115.

Россия в XXI веке / под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. М.: Аспект-Пресс, 2020. С. 202–320.

Семененко И.С. Новые ракурсы политики идентичности: трудная память в музеях истории XX века. Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 5. С. 16–32.

Смолин М.Б. Россия останется Империей: левый шовинизм, коронавирус, конституция. М.: ФИВ, 2021.

Тимофеева Л.Н. Публичная критика как средство предупреждения насилия в обществе // Политическая наука. 2020. № 3. С. 114–146.

Правила предоставления статей

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» публикует статьи по теории, методологии и практике управления, результаты прикладных исследований российского и мирового опыта управления; учебно-методические материалы для преподавателей и студентов, изучающих управленческие дисциплины, библиографические обзоры и рецензии; информацию о круглых столах и конференциях.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов, поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения учредителей и редакционной коллегии. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных, географических названий и иных сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» выходит один раз в три месяца.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

Требования к формату текста статей:

- текстовой редактор Microsoft Word (версия 6.0, 7.0, 95, 97, 2000 и т.д.);
- шрифт Times New Roman или Times New Roman Cyrillic 12 кегель;
- полуторный межстрочный интервал;
- поля: 2,54 × 3,17;
- объем рукописи: 10–15 страниц.

Требования к форме предоставления статей:

- текст присылается на электронный адрес редколлегии и в распечатанном виде;
- схемы, рисунки и иной иллюстративный материал необходимо сохранить отдельными файлами и распечатать на отдельных листах.

Статья должна содержать следующие обязательные элементы:

- а) аннотацию (3–5 предложений) и ключевые слова (3–6 слов/словосочетаний) на русском и английском языках;
- б) сведения обо всех авторах — фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, полное название научного или учебного учреждения и его структурного подразделения, контактный телефон и адрес электронной почты автора;
- в) пристатейные библиографические списки (ссылки на цитируемые произведения должны быть оформлены в тексте в виде подстрочных примечаний, а список процитированных произведений должен быть вынесен в конец статьи в виде Списка литературы).

К статье необходимо приложить **рецензию** специалиста в данной области исследования с указанием ученой степени, звания и координат рецензента. Помните, что набор текстов в других редакторах или программах, сохранение их на вирусных или дефектных дискетах, а также распечатка без соблюдения требований к шрифту, его размеру, междустрочному интервалу, некачественная печать могут существенным образом усложнить процесс публикации ваших статей.

Материалы сдаются в редколлегию по адресу: 119991, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-НК, факультет государственного управления, ауд. А-701, тел.: (495) 939-53-32; e-mail: Suharevama@sra.msu.ru.

Выплата гонорара за публикации не предусматривается. Плата за публикацию рукописей не взимается.

Рукописи не возвращаются. Рецензии не высылаются. Редакция в переписку с авторами не вступает. Во всех случаях полиграфического брака просьба обращаться в типографию.