



БАЛТИЙСКИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ИММАНУИЛА КАНТА

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИОЛОГИЯ ГОРОДА: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПОИСК ЭФФЕКТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

Выпуск 1

Научное электронное издание

Калининград  
2024

БАЛТИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. ИММАНУИЛА КАНТА

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИОЛОГИЯ ГОРОДА:  
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПОИСК ЭФФЕКТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

Выпуск 1

Материалы I Всероссийской научно-практической конференции  
27—28 октября 2023 года  
Калининград

*Под редакцией доктора политических наук,  
профессора И. Н. Тарасова*

Научное электронное издание

Калининград  
Издательство Балтийского федерального университета им. И. Канта  
2024

© БФУ им. И. Канта, 2024  
ISBN 978-5-9971-0923-3

### *Рецензенты*

*А. В. Латков*, д-р экон. наук, канд. полит. наук, проф.,  
проф. Поволжского института управления Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации;

*А. Г. Большаков*, д-р полит. наук, канд. соц. наук, проф.,  
зав. кафедрой международных отношений  
Казанского (Приволжского) федерального университета

**Региональная политика и социология города: новые вызовы и поиск эффективных решений. Выпуск 1** : материалы I Всероссийской научно-практической конференции / под ред. И. Н. Тарасова [Электронный ресурс] : научное электронное издание. — Калининград: Издательство БФУ им. И. Канта, 2024. — <https://publish.kantiana.ru/catalog/non-periodical/sborniki-trudov-konferentsiy/978-5-9971-0923-3/>

Представлены материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Региональная политика и социология города: новые вызовы и поиск эффективных решений», в которых отражены результаты теоретических и прикладных исследований политологов, социологов, историков, принявших участие в научном мероприятии.

Издание предназначено для научных работников, аспирантов, магистрантов и студентов социогуманитарных специальностей.

© БФУ им. И. Канта, 2024  
ISBN 978-5-9971-0923-3

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Кольба А.И.</i> Социальная ответственность бизнеса как ресурс преодоления деструктивной конфликтности в развитии городских территорий (на примере г. Краснодара).....	4
<i>Слатинов В.Б.</i> Направленность и эффекты трансформации систем управления региональными столицами в условиях муниципальных реформ (на примере областей Центрального Черноземья).....	12
<i>Кочетков Е.Е.</i> Форма территориального устройства как механизм обеспечения национальной безопасности государства.....	22
<i>Никлаус А.А.</i> Укрупнение и разукрупнение административно-территориальных единиц в системе приоритетов региональной политики современных государств: опыт Европы.....	34
<i>Байбатырова Н.М.</i> Региональная политика в медиадискурсе астраханских Telegram-каналов.....	49
<i>Вершинина И.А.</i> Урбанистические революции в концепции Э. Сойи и специфика современного этапа урбанизации .....	58
<i>Максименко А.С.</i> Научные исследования о саамском народе: этика и методология .....	68
<i>Тарасов И.Н.</i> Методики оценки эффективности территориального управления: опыт стран Центрально-Восточной Европы .....	79
<i>Сведения об авторах</i> .....	87

**А. И. Кольба**

**Социальная ответственность бизнеса как ресурс преодоления деструктивной конфликтности в развитии городских территорий (на примере г. Краснодара)**

*Целью статьи является определение корпоративных позиций и форматов реализации социальной ответственности компаний и предприятий г. Краснодара, а также оценка эффектов реализуемых практик для социально-экономического развития города и включенность молодых специалистов в этот процесс. Наша гипотеза состоит в том, что социальная ответственность бизнеса может служить ресурсом для преодоления деструктивной конфликтности на городских территориях. Рассматриваются потребности и интересы работающей молодежи, определяемые социально-экономическим развитием региона. Методика исследования основана на количественных и качественных методах. Проведены экспертные интервью с представителями компаний и анкетирование целевой фокус-группы — молодежи в возрасте 30—35 лет. Замечено несовпадение представлений между предпринимателями и молодежью о необходимых направлениях развития социальной ответственности. 46,4% молодежи считает, что они имеют обязанности перед обществом, в то время как 29,9% отмечает, что каждый за себя. Среди представителей бизнеса 44,1% полагает, что заниматься социально значимыми проектами — обязанность работодателя. Молодые специалисты готовы активизировать внешнюю социальную ответственность, но сталкиваются с расхождениями в оценках с бизнес-структурами.*

**Ключевые слова:** социальная ответственность, молодежь, бизнес-структуры, Краснодар, городское развитие

---

© Кольба А. И., 2024

Проблемы социальной ответственности бизнеса обычно рассматриваются в контексте его обязательств перед сотрудниками и внешними контрагентами (местными сообществами, органами власти, общественными структурами и др.). Как правило, внутренняя социальная ответственность достаточно хорошо регламентирована и закреплена в соглашениях между работодателями и работниками. Обязательства в сфере внешней ответственности более размыты и зависят преимущественно от активности контактов бизнеса с властными структурами, выступающими в качестве инициаторов проектов с «социальной нагрузкой». Между тем, как показывают исследования, посвященные городским конфликтам, их предпосылкой часто служат коммерческие интересы компаний, действующих на территории городов (прежде всего девелоперских). Также отмечается, что бизнес ограниченно и непостоянно взаимодействует с городскими сообществами, а его сотрудничество с городской властью непрозрачно. В целом это создает ситуации, когда социальная ответственность бизнеса в наименьшей степени распространяется на ту сферу, где его деятельность вызывает наиболее острые противоречия.

Исследование, проведенное нами в Краснодаре, позволило затронуть эту проблематику. Оно посвящено социальной ответственности бизнеса в отношении работающей молодежи старшей возрастной группы (30—35 лет), как внутренней, так и внешней. Эмпирическим объектом исследования стали бизнес-структуры, действующие на территории Краснодара, и их сотрудники указанного возраста. В качестве научного объекта исследования была определена социальная ответственность компаний и предприятий Краснодара в отношении молодых специалистов от 30 до 35 лет. Предмет исследования — формы и механизмы реализации социальной ответственности.

Цель исследования сформулирована как определение корпоративных позиций и форматов реализации социальной ответственности компаний и предприятий Краснодара, оценка эффективности реализуемых практик для социально-экономи-

ческого развития города, а также определение включенности молодых специалистов в возрасте от 30 до 35 лет в их реализацию. Это позволяет рассмотреть социальную ответственность бизнеса в ракурсе городской конфликтности и преодоления ее деструктивных последствий.

Методика эмпирического исследования основана на сочетании качественных и количественных методов: экспертные интервью (с представителями менеджмента компаний, отвечающими за работу по данному направлению), фокус-группы и анкетирование (представителей молодежи указанной возрастной группы), анализ корпоративных документов. По итогам анализа полученных данных был сделан ряд выводов и обобщений.

При исследовании роли социальной ответственности бизнеса как ресурса преодоления деструктивной конфликтности научный коллектив исходил из нескольких предпосылок, основанных на материалах предшествующих исследовательских проектов:

— бизнес является ключевым объектом развития городских территорий, однако преследует в основном коммерческие интересы;

— внутренняя и внешняя социальная ответственность может быть использована как инструмент развития;

— работающая молодежь способна стать драйвером перемен.

Как показало исследование, потребности и интересы работающей молодежи в возрасте 30—35 лет определяются смещением внимания со сферы образования и развлечений к сфере формирования семьи, обустройства дома и задач получения стабильного достойного дохода. Предпосылки их формирования — особенности социально-экономического развития страны и региона, те условия, в которых жили молодые люди в подростковом возрасте.

По итогам исследования было выделено несколько основных направлений, в рамках которых реализуется социальная ответственность бизнес-структур на территории Краснодара. Наибольшую долю в социальной повестке имеют социально-

экономическое и экологическое направления, активно развиваются гражданско-патриотическое и физкультурно-оздоровительное.

Основные противоречия, возникающие в области видения и реализации социальной ответственности между руководством бизнес-структур и представителями молодежи указанной возрастной группы, можно охарактеризовать следующим образом.

Представления предпринимателей и работающей молодежи о необходимых направлениях развития социальной ответственности не совпадают. В частности, значительная часть опрошенной в рамках анкетирования молодежи указала, что чувствует определенную ответственность за происходящее в городе (рис. 1), тогда как в содержании интервью с представителями бизнес-структур отмечается низкий уровень внимания к городским проблемам, в том числе из-за низкой и непостоянной встречной активности.



Рис. 1. Каковы ваши обязанности перед обществом?

*«Органы власти... Вы знаете, чтобы их неправильно не назвать, центр молодежи в прошлом году на нас выходил. Мы с ними работали, но у меня не записано в телефоне их точное название. Потом как-то они немножечко от нас растерялись, потому что у них пошли внутренние реструктуризации. Мы даже делали с ними соглашение о сотрудничестве по прошлому году, поэтому мы можем посмотреть, как назывался точно контрагент. Мы им разрешали приезжать на наши площадки, проводить профориентационные мероприятия. Но в прошлом году у них стало нестабильно»* (из интервью с представителем менеджмента компании).

*«Конкретно у меня такого взаимодействия [по проблемам городского развития с органами власти или другими организациями] нет. Возможно, они есть у собственника в части каких-то проектов, но не по направлению деятельности организации. Это больше история про то, что финансовые затраты на такие проекты нужны больше, чем то, что позволяет моя производственная составляющая»* (из интервью с представителем менеджмента компании).

Противоречия также связаны с формированием образа будущего (видение перспектив реализации социальной ответственности бизнес-структурами и работающей молодежью указанной возрастной группы). Приоритетные интересы работодателей связаны с реализацией профессиональных задач (хотя есть и исключения), тогда как молодые работники в значительной степени заинтересованы в приобретении гибких надпрофессиональных навыков, развитии лидерского потенциала, реализации досуговых практик. Загруженность профессиональными задачами и отсутствие свободного времени создают препятствия для инициатив работающей молодежи в сфере социальной ответственности. Ответственность за реализацию ее внешней составляющей в основном перекладывается на бизнес (рис. 2).

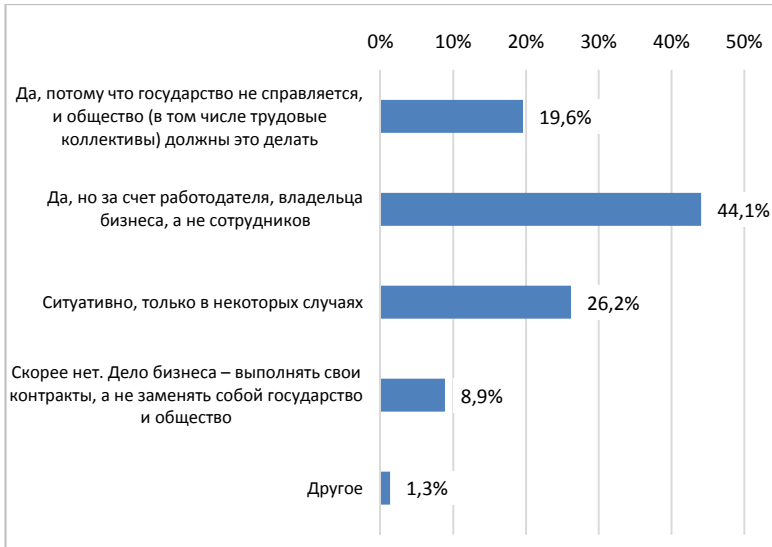


Рис. 2. Должен ли бизнес заниматься социально значимыми проектами?

*«Также мы можем перейти [в процессе интервьюирования] к направлению профессионального роста сотрудников. У нас есть свои школы, у нас очень большая обучающая база, то есть внутри компании можно расти. То, чего тебе не хватает, закрывает внутренняя платформа, которая только для Excel имеет 3 уровня [обучения]. Честно, я до первого дошла. Если у тебя есть потребность учиться, ты идешь» (из интервью с представителем менеджмента компании).*

*«У нас есть такое понятие, как резерв кадров. Поэтому всю молодежь мы “нянчим” сначала в этих индивидуальных планах, потом стараемся перевести в резерв. У нас есть такое понятие как внутрифирменное образование. Мы со всех сторон их обучаем не только профессиональным навыкам, но и развитию их деловых компетенций. И, конечно же, очень*

надеюсь, что они будут замещать тех людей, которые будут уходить на пенсию» (из интервью с представителем менеджмента компании).

*«Я с этим [нехваткой времени] не справляюсь, я просто страдаю. Не хватает времени, и я отказываюсь от своих удовольствий. Да, есть классные рецепты, конечно, но это все очень сложно и не у каждого получается. Я не успеваю, потому что у меня висит какая-то сложная задача, а мне хочется провести время как я люблю: праздновать что-то со своими друзьями, например. <...> Мне не помогает тайм-менеджмент»* (из материалов фокус-группы с молодыми специалистами в возрасте 30—35 лет).

Противоречиво и отношение бизнес-структур к проведению / активизации внутренней и внешней политики социальной ответственности. Часть компаний, охваченных исследованием, не проявляет заинтересованности в этом. Мероприятия по реализации социальной ответственности в таких бизнес-структурах либо отсутствуют, либо остаются на декларативном уровне. Соответственно, включение ресурса молодежи в этой сфере происходит на уровне частных инициатив. Можно также выделить группу компаний, воплощающих отдельные проекты, в рамках которых реализуется социальная ответственность. Молодежь может участвовать в них, если они совпадают с ее интересами. Есть также компании, проводящие сильную корпоративную политику. В них можно говорить о синергетическом эффекте, вызванном совпадением молодежных инициатив с общим курсом предприятия, вписыванием их в корпоративные проекты, масштабированием. Поскольку к этой группе преимущественно относятся региональные подразделения федеральных компаний, данные проекты зачастую реализуются за пределами собственно Краснодара, в силу чего эффекты их воздействия на городское пространство не так ощутимы, как можно было бы ожидать.

В целом необходимость трансформации бизнеса в субъект социально ответственного развития на этом этапе, как прави-

ло, не вполне коррелирует с его собственными потребностями. Большинство бизнес-структур не связывают успешность своей деятельности с ключевыми параметрами развития города; в основном обращают внимание на внутренний фокус развития. Более того, ряд компаний, в первую очередь в сфере девелопмента, использует городское пространство для извлечения коммерческой выгоды без пропорционального вклада в преодоление деструктивных последствий создаваемых при этом дисбалансов в развитии (слабый рост инфраструктуры, транспорта, социальной сферы, общественных пространств и др.).

Молодые специалисты в возрасте 30—35 лет обладают определенным потенциалом для активизации политики внешней социальной ответственности бизнеса, но не могут его воплотить вследствие расхождений в оценках необходимых направлений развития с бизнес-структурами. Органы местного самоуправления, в том числе реализующие молодежную политику, недостаточно контактируют с бизнес-структурами в области реализации социальной ответственности.

Таким образом, существует возможность создания экосистемы городского развития с использованием потенциала бизнес-структур Краснодара, в рамках которой ресурсы молодежи указанной возрастной группы могли бы использоваться для преодоления противоречий и связанных с ними деструктивных конфликтов городского развития. Однако отсутствие институциональных условий и успешных практик реализации социальной ответственности в указанных целях существенно снижает вероятность ее создания в обозримом будущем.

*Исследование «Социальная ответственность компаний и предприятий города Краснодара: практики вовлеченности молодых специалистов» проведено в рамках программы «Регион для молодых»; шифр регионального проекта Краснодарского края 09ЕГ008300767, контракт № 23/161.*

**В. Б. Слатинов**

**Направленность и эффекты трансформации  
систем управления региональными столицами  
в условиях муниципальных реформ  
(на примере областей Центрального Черноземья)**

*Господствующим направлением трансформации института местного самоуправления в России, начиная с первой половины 2000-х гг., является его встраивание в «вертикаль власти». В регионах Центрального Черноземья, как и в общероссийском масштабе, «вертикализация» систем управления муниципалитетами стартовала с начала реализации ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В нескольких региональных столицах (Белгород, Курск, Тамбов) была введена модель управления, в которой глава администрации нанимался представительным органом после конкурсного отбора претендентов. С предоставлением в 2014 г. в рамках «малой» муниципальной реформы права субъектам РФ императивно определять особенности построения систем управления муниципалитетами, все административные центры областей Черноземья были переведены от модели с выбираемым населением «сильным» мэром к вариантам, где мэра (либо сити-менеджера) наделяют полномочиями депутаты представительного органа города.*

*Указанный переход существенно облегчил задачу установления политико-административного контроля региональной власти над муниципалитетами. В системах управления городами закрепились руководители с исполнительными полномочиями, в отборе которых прямо или косвенно участвует региональная исполнительная власть. В данном институциональном формате преобладает вертикальная подотчетность между городским и региональным уровнями*

*публичной власти, а основными акторами городской политики выступают региональная исполнительная власть и влиятельные группы интересов, представленные в депутатском корпусе. Такой порядок создает условия для направления ресурсных потоков с вышестоящих уровней бюджетной системы на решение городских проблем, главным образом, через «программные» и «проектные» форматы.*

*Существенной проблемой такой конструкции становится отчуждение населения от процесса формирования исполнительной власти города. Попытки разрешить ее через развитие механизмов обратной связи посредством использования социальных сетей, а также через вовлечение горожан в выработку и контроль реализации городских проектов и программ представляются в нынешних политико-административных реалиях перспективной, но ограниченной мерой.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Центральное Черноземье, региональный центр, исполнительная власть, представительство

Современные дискуссии и составление программ городского развития, а также выработка и осуществление городских политик происходят в ситуации глубоких институциональных изменений в организации местной власти в современной России. Эти изменения стали следствием нескольких волн муниципальных реформ. Формулируя доминирующий вектор преобразований, стоит отметить, что магистральным направлением трансформации института местного самоуправления, начиная с первой половины 2000-х гг., является его встраивание в формирующуюся и укрепляющуюся «вертикаль власти» [1, с. 48—49].

Один из ключевых элементов в системе городского управления — институт главы муниципального образования. Российское законодательство в настоящий момент предусматривает, что глава муниципалитета может выступать либо в качестве руководителя его представительного органа, либо в ста-

туса главы администрации. В последнем случае наделенный статусом высшего должностного лица муниципалитета и параллельно ролью главы исполнительной власти «сильный» мэр превращается в ключевого актора городской политики. В связи с этим базовыми параметрами организации моделей управления муниципалитетами России в настоящий момент выступает статус их глав, а также способ замещения должностей руководителя муниципалитета и главы его администрации.

«Вертикализация» муниципального уровня публичной власти с установлением ресурсного, политического и административного контроля над ним со стороны региональных и федеральных структур ярко проявилась в процессе трансформации моделей управления и способов замещения должностей глав исполнительной власти региональных столиц — наиболее ресурсоемких и политически значимых муниципалитетов.

В регионах Центрального Черноземья процесс встраивания муниципального уровня публичной власти в «вертикаль» стартовал с началом реализации ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», то есть с 2003 г. На первом этапе из предложенных федеральным законодателем трех вариантов организации власти в областных центрах макрорегиона распространилась модель с сити-менеджером, когда глава города избирается из состава депутатов, а глава администрации нанимается по контракту представительным органом после конкурсного отбора. На эту схему в течение 2003—2013 гг. перешли Белгород, Курск и Тамбов. После предоставления в 2014—2015 гг. в рамках «малой» муниципальной реформы права регионам императивно определять особенности систем управления муниципалитетами, выборность населением глав городов была отменена в Липецкой области [2]. Последним «бастионом» среди черноземных региональных столиц, где сохранялись прямые выборы градоначальника населением, оставался Воронеж. Но в декабре 2016 г. Гордума Воронежа внесла поправки в устав города, отменив прямые выборы. Таким образом, к началу 2017 г. все региональные

административные центры областей Центрального Черноземья перешли от модели с выбираемым населением «сильным» мэром к вариантам, где мэра избирают депутаты [3, с. 129—130].

Напомним, что предлагаемая в ФЗ №131 организация систем управления региональными столицами с 2003 по 2015 г. насчитывала три варианта. Среди них наиболее подходящим для региональной исполнительной власти с точки зрения ее влияния на управление городом и осуществления контроля над исполнительной властью областного центра, был вариант с избранием главы города из состава депутатов представительного органа и последующим наймом после конкурсного отбора главы администрации (сити-менеджера). Сочетание большинства представителей «Единой России» в представительных органах городов с активным влиянием на «партию власти» со стороны губернаторов стало условием широкого распространения в Центральном Черноземье в 2000-х и первой половине 2010-х гг. феномена «заместителя губернатора по областному центру». Эта практика означала найм на должность главы администрации регионального административного центра заместителя главы региона. Таким образом, близкий к губернатору человек отвечал за исполнительную власть столицы региона. Однако серьезная проблема функционирования модели управления городом с сити-менеджером состояла в том, что главой муниципального образования являлся руководитель представительного органа. Следовательно, глава администрации (он же — креатура губернатора) был ослаблен с точки зрения полномочий, поскольку у него отсутствовали права высшего должностного лица муниципалитета. Такое «разделенное правление» между главой города и сити-менеджером не проявлялось в Центральном Черноземье в открытой конфликтной форме, однако относительная институциональная слабость представляла собой политическую и управленческую проблему. Последняя была решена в 2015 г., когда поправки в ФЗ №131 добавили к трем действующим моделям управления муниципалитетами еще две, в том числе

опцию, в которой должности главы муниципального образования и главы администрации совмещались, но для должностного лица на подобной статусной позиции более не требовалось избрание населением. «Сильный» глава, соединяющий две статусные позиции, теперь мог избираться депутатами после прохождения конкурсного отбора, который был призван выполнять функцию предварительного «фильтра» для кандидатов. В организационном плане эту роль играет конкурсная комиссия, половину состава которой назначает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Указанная модель в высокой степени удовлетворяла задаче установления политико-административного контроля областной власти над муниципалитетами. В системах управления городами появилась фигура с консолидированными властными полномочиями, в отборе которой прямо (через делегированных представителей в отборочную комиссию) и косвенно (через большинство членов «Единой России» в представительном органе) участвует областная исполнительная власть. Именно на эту модель в 2015—2016 гг. перешли все региональные столицы областей Центрального Черноземья, кроме Белгорода, в котором сохранилась модель с сити-менеджером. В 2021 г. она была возвращена в Тамбове. Таким образом, в трех региональных столицах областей Центрального Черноземья (Воронеж, Курск, Липецк) в настоящее время действует модель управления с «сильным» мэром, избираемым представительным органом из кандидатов, отобранных в ходе предварительной конкурсной процедуры. В двух (Белгород, Тамбов) — схема с сити-менеджером, когда глава администрации города нанимается по контракту представительным органом также после конкурсного отбора претендентов, при этом его полномочия исполняет спикер представительного собрания.

Модели городского управления, установленные в административных центрах регионов Черноземья, обладают рядом важных характеристик, вытекающих из особенностей совре-

менной российской политической системы. Во-первых, в них преобладают вертикальный политический контроль между городским и региональным уровнями публичной власти. Во-вторых, основными акторами городской политики в такой институциональной конфигурации систем управления городами становятся региональная власть и наиболее влиятельные группы интересов, представленные в депутатском корпусе, либо способные оказать влияние на решения депутатов. Формирование исполнительной власти города полностью находится в руках указанных игроков, к ним же направлена реальная подотчетность мэра и городской администрации.

В настоящий момент в официальном дискурсе господствует представление, что переход к выборам глав городов депутатами представительных органов или найм ими глав администраций после конкурсного отбора позволяет добиться следующих целей. Во-первых, обеспечить привлечение на должности мэров или сити-менеджеров профессиональных управленцев, в то время как выборы глав городов населением создают риски избрания популистов и малокомпетентных политиков. Во-вторых, стабилизировать процесс функционирования органов власти городов, уменьшить риски флуктуаций муниципального управления вследствие некомпетентности, популизма либо избыточного влияния заинтересованных групп [4]. В то же время наше исследование реальных практик функционирования новых моделей управления городами показывает, что указанные цели достигаются лишь частично.

Анализ кадровых изменений в руководстве областными столицами Центрального Черноземья показал, что отставки глав городов в новых условиях имеют высокий уровень интенсивности. В Белгороде с 2017 по 2024 г. сменились 4 главы городской администрации, в Тамбове — 5. В Воронеже, Курске и Липецке — по 3 главы города. В Белгороде, Курске и Тамбове в исследуемый период ни один глава исполнительной власти города не отработал полный уставной срок. В Вороне-

же это удалось единственному руководителю — Вадиму Кстенину, который в 2023 г. даже переизбрался на второй срок, но через год внезапно объявил об отставке [5]. В Липецке избранная главой города в 2019 г. Евгения Уваркина также отработала один уставной срок, но отказалась выдвигаться на новый, перейдя в статус заместителя губернатора, а затем — сенатора от региона [6]. Приведенные данные свидетельствуют о довольно высоком уровне сменяемости градоначальников в столицах регионов Центрального Черноземья, так что о кадровой стабилизации здесь можно говорить применительно к локальным случаям.

Анализ биографий глав областных столиц Центрального Черноземья за 2017—2024 гг. на предмет наличия у них опыта и компетенций в сфере муниципального управления позволяет зафиксировать тренд на профессионализацию когорты руководителей городов. Он связан с активными усилиями федеральной власти по организации обучения действующих руководителей территорий, а также представителей кадровых резервов, создаваемых для управления регионами и муниципалитетами [7]. Актуальность обучающих программ оказалась высока, в том числе по причине избрания в качестве мэров лиц, не имевших профессионального опыта в сфере муниципального управления. Так, в 2019 г. мэром Липецка стала представительница бизнеса без опыта работы в системе муниципального или государственного управления Евгения Уваркина. В том же году город Курск возглавил профессиональный политик, не занимавший прежде управленческих должностей в системе исполнительной власти, депутат Государственной Думы Виктор Карамышев. Позже Евгения Уваркина, уже во время работы в качестве мэра, прошла обучение по программе развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управления («школа губернаторов»). Виктор Карамышева в 2022 г. сменил чиновник правительства Курской области Игорь Куцак, имевший обширный опыт работы в федеральных и региональных органах исполнительной власти,

позднее зачисленный для обучения по программе развития муниципального кадрового управленческого резерва («школа мэров»). Обучение по данной программе завершил также избранный в июне 2024 г. и сменивший Евгению Уваркину новый мэр Липецка Роман Ченцов. Примечательно также, что он занял позицию руководителя областного центра после того, как с 2020 г. возглавлял сначала Добринский, а затем Лебедянский районы Липецкой области [8].

Занимавший должность мэра Воронежа с 2018 по 2024 г. Вадим Кстенин до избрания градоначальником работал первым заместителем главы администрации по городскому хозяйству. Сменивший его летом 2024 г. Сергей Петрин накануне избрания мэром пребывал в аналогичной позиции [9].

Действующий глава администрации Белгорода Валентин Демидов был приглашен губернатором региона Вячеславом Гладковым в Белгородскую область. Ранее он работал на различных должностях в органах государственной и муниципальной власти Республики Крым, включая деятельность в качестве главы администрации Симферополя [10].

Назначенный главой администрации Тамбова в 2022 г. Максим Косенков находился на аналогичной должности с 2005 по 2008 г. Его возвращение к руководству исполнительной властью Тамбова стало результатом политического компромисса между контролирующей большинство в городской Думе партией «Родина» и руководством региона. Тамбовский случай — единственный на сегодняшний момент в Центральном Черноземье, когда руководитель исполнительной власти областного центра не является прямой креатурой губернатора, однако его назначение было поддержано главой региона в рамках политической сделки [11].

В целом, несмотря на отмеченные выше интенсивные кадровые ротации, а также разнообразие факторов отбора глав городов, к настоящему моменту можно констатировать, что все действующие руководители исполнительной власти региональных столиц Центрального Черноземья имеют в своем

профессиональном багаже опыт работы в органах публичной власти. При этом основная их доля осуществляла профессиональную деятельность в структурах местного самоуправления. Активно распространяется и практика участия руководителей городов в обучающих программах, реализуемых в рамках федеральной кадровой политики, направленной на развитие регионального и муниципального управленческого резерва.

Процесс «вертикализации» местного самоуправления приводит к выбору моделей управления крупными городами, в которых подбор кадров на должность глав муниципалитетов зависит преимущественно от региональной власти и влиятельных групп интересов на данных территориях. При этом сохраняется отчуждение населения от процесса формирования исполнительной власти городов, что существенным образом затрудняет возможности консолидации городских сообществ. В таких условиях обостряется борьба за формирование и преобразование городского пространства, а также по другим чувствительным проблемам городской политики [12, с. 365]. Попытки компенсировать дефицит легитимности исполнительной власти городов и отчужденность подавляющего большинства граждан от процессов ее формирования и ротации посредством развития механизмов обратной связи, в том числе через использование социальных сетей и вовлечение горожан в разработку городских проектов и программ, а также контроль их реализации, представляются перспективной, но ограниченной мерой.

### **Список литературы**

1. *Туровский Р. Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. 2015. №2. С 35—51.

2. *В Липецкой области отменили прямые выборы мэров.* URL: <https://gorod48.ru/news/287159/?ysclid=m1cee2l28h845952791> (дата обращения: 23.05.2024).

3. *Слатинов В.Б., Меркулова К.Г.* Погружение в «вертикаль»: трансформация статуса и кадрового состава глав административных центров регионов Черноземья в условиях «малой» муниципальной реформы // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. №5. С. 122—130.

4. *Сапожков О.* Местной власти добавят вертикальности. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4220897?ysclid=m1e5hzifew538542178> (дата обращения: 28.05.2024).

5. *Зоркий В.* Вадим Кстенин покидает пост мэра Воронежа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6715242?ysclid=m1cnjitzdv858286047> (дата обращения: 27.08.2024).

6. *Толмачев С.* Мэр Липецка Евгения Уваркина не пойдет на второй срок. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6745258?ysclid=m1co2y4660587742304> (дата обращения: 23.08.2024).

7. *Адлейба С.* Мэры пошли в школу. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6380581?ysclid=m1dtov73fw293501990> (дата обращения: 20.05.2024).

8. *Старикова М.* Мэром Липецка стал Роман Ченцов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6792244?ysclid=m1e6zsmkzf910852339> (дата обращения: 21.08.2024).

9. *Морозова А.* Сергея Петрина избрали мэром Воронежа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6920242> (дата обращения 23.08.2024).

10. *Толмачёв С.* Главой Белгорода стал бывший мэр Симферополя Валентин Демидов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5773479> (дата обращения: 23.05.2024).

11. *Праха А.* Александру Никитину придется «Родину» любить. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4492408> (дата обращения: 15.06.2024).

12. *Тыканова Е.В.* Консолидация локальных сообществ в ситуации оспаривания городского пространства Санкт-Петербурга // Петербургская социология сегодня. 2016. №7. С. 364—388.

**Е. Е. Кочетков**

**Форма территориального устройства как механизм обеспечения национальной безопасности государства**

*Статья посвящена анализу векторов взаимосвязи между территориальным устройством страны и системой обеспечения национальной безопасности. Представлены основные подходы к определению терминов «безопасность» и «национальная безопасность». Безопасность рассмотрена в качестве феномена, выступающего базисом, предпосылкой и причиной формирования любого государства, а также в качестве результата функционирования государственных институций. Термин «национальная безопасность» определен в контексте системного подхода как состояние устойчивого и системного равновесия взаимосвязанных социальных и властных институций и систем, поддерживаемых государством. В систему национальной безопасности государства включены такие аспекты, как (1) правовая безопасность, (2) военная безопасность, (3) экономическая безопасность, (4) культурно-религиозная безопасность; (5) пространственная безопасность и территориальная целостность. Для России как мультикультурного гетерогенного образования, обладающего колоссальной территорией, особую важность представляют два последних компонента. Автором статьи сделан вывод о том, что построение системы национальной безопасности в России основывается на соблюдении баланса между приверженностью принципу территориальной целостности и запрета сепарации, зафиксированному в Конституции, с одной стороны, и следованьем политике федерализма и самоопределения народов — с другой.*

**Ключевые слова:** территориальное устройство, национальная безопасность, Россия, система национальной безопасности, самоопределение, федерация, муниципалитет

---

© Кочетков Е. Е., 2024

Сегодня проблемы и вопросы обеспечения личностной, групповой, общественной, национальной, государственной безопасности особенно актуальны. Процессы глобализации, цифровизации, сетевизации, диффузии деструктивных антиобщественных установок, распространение терроризма, радикализма, сепаратизма — все это приводит к необходимости пересмотра существующих представлений о понятиях «безопасность» и «национальная безопасность».

Сущность, факторы и закономерности обеспечения безопасности, методы и стратегии управления безопасностью на государственном, региональном и локальном уровнях исследователи, как правило, рассматривают в междисциплинарном контексте — с позиций социальных наук, психологии, государственного администрирования, истории, философии. Более того, в последнее время в научном массиве можно встретить упоминание о новом мультидисциплинарном векторе научного познания — *философии безопасности*. По мнению С. В. Кононова с соавторами, она представляет собой единственный эффективный инструмент для получения цельного и сущностного знания «о закономерностях устойчивого, стабильного функционирования и свойствах сложных социальных систем» [4, с. 78].

Вопросы национальной безопасности, а также ее взаимосвязи с безопасностью государства, личности, местного сообщества, домохозяйства волновали исследователей еще с античных времен. В попытках представить философско-религиозные и этические обоснования концепции коллективной безопасности Сократ, например, говорил о том, что стремление к безопасности есть ключевая причина объединения людей в постоянные сообщества [цит. по 4, с. 79]. Схожий тезис обнаруживаем в работах Платона: по мнению философа, отсутствие опасности возможно исключительно при условии формирования общности людей как единого целого [8]. Следовательно, сама по себе человеческая цивилизация обязана развитием именно устойчивому желанию человека обезопасить себя и своих близких.

Платон, пожалуй, первым из известных мыслителей античной эпохи смог доказать, что достижение истинной безопасности возможно только при наличии государственной власти, обладающей разного рода инструментарием для обеспечения безопасного сосуществования граждан (законодательство, суды, правоохранительные структуры, идеология, армия и пр.). А. И. Сидоркин, проследив последующие этапы эволюции научных представлений о безопасности, также приходит к выводу о том, что она может быть обеспечена только при существовании устойчивого государства, так как именно оно может выступать подлинным гарантом безопасности [11, с. 49]. Таким образом, безопасность есть ключевое благо, которое государство предоставляет своим гражданам, и именно способность к ее обеспечению является фундаментом легитимности любой власти. С другой стороны, понятие безопасности зачастую берется государством на вооружение в манипулятивных и пропагандистских целях — то есть в ущерб тем, кого оно должно было обезопасить — для необоснованного завоевания территорий и рынков сбыта, для укрепления центральной вертикали власти.

Изначально национальная безопасность рассматривалась исключительно в политическом контексте (так называемой «теории войны»), но впоследствии (например в работах К. Маркса) акцент сместился на экономический аспект безопасности человека и общества. Исследователи XX в. большое внимание уделяли анализу именно экономической сферы как фундамента безопасности (валлийская и копенгагенская школы, Б. Бузан, О. Вейвер, Дж. Вильде и др.) [4, с. 81]. В целом можно сказать, что существующие на сегодняшний день подходы к пониманию концепции национальной безопасности разделяются на политические, экономические, культурные, этнико-религиозные, экологические и проч. Можно сказать, что синтез научных представлений о национальной безопасности породил новый интегрированный подход, в рамках кото-

рого безопасность понимается как гармоническое сочетание различных аспектов функционирования общества, при котором интересы каждого из его акторов оказываются защищенными.

Несмотря на долгую историю изучения и формирования понятийного аппарата, связанного с феноменом безопасности, многие вопросы данной предметной области остаются открытыми [5, с. 147]. Значение термина «национальная безопасность» на современном этапе предельно расширена, и в общем виде его определяют как стабильное состояние «устойчивого и системного равновесия социальных систем» [4, с. 83]; состояние, «сохраняющееся, несмотря на влияние различных условий, и достигающееся с помощью определенных институционально-инструментальных мер» [4, с. 83]. Безопасность, таким образом, более не рассматривается в качестве лишь устойчивости политических режимов, либо гармонии культурного и/или религиозного аспекта общественного бытия; она также не отождествляется с экономическим процветанием граждан или справедливым распределением материальных благ между ними.

В контексте *синтетического (системного) подхода* национальная безопасность понимается как многоаспектный феномен, включающий в себя колоссальное множество условий, предпосылок, инструментов и методов [9, с. 29]. Следование системному подходу при изучении феномена национальной безопасности имеет не только теоретическую, но и прикладную значимость. Такой подход к пониманию национальной безопасности позволяет выработать конкретные методологические установки и приемы; задать требуемые параметры социальной реальности и выстроить их в виде системы — *системы национальной безопасности*.

В научной литературе существует множество определений понятия «система национальной безопасности», выработанных в контексте системного подхода. В.Е. Сафонов, напри-

мер, определяет его как открытую, целостную, объединенную «на основе ценностей народов страны и государства совокупность субъектов специальной деятельности, выражающих интересы широкого спектра социальных общностей нашей страны, а также соответствующих отношений, норм, культуры, которые совместно обеспечивают формирование и осуществление условий и факторов, необходимых для реализации выбранного народами пути развития» [10, с. 61]. Имплементация системного подхода к определению национальной безопасности демонстрирует стремление к максимально полному охвату фактов социальной реальности, относимых к проявлениям национальной безопасности [9, с. 33].

В современной науке наблюдается плюрализм мнений в определении компонентов, входящих в систему национальной безопасности государства. Чаще всего в нее принято включать такие аспекты, как (1) механизмы обеспечения прав человека и правовую безопасность в целом, (2) военную безопасность, (3) экономическую безопасность, (4) гармоническое сосуществование представителей разных рас, народностей и конфессий в рамках одного государства; (5) пространственную безопасность и территориальную целостность. При этом все виды безопасности тесно взаимосвязаны между собой, и провести четкую границу между ними зачастую невозможно. Для России — государства колоссального территориального масштаба и мультикультурного гетерогенного образования — особо важны два последних компонента национальной безопасности из перечисленных выше.

В целом любое государство представляет собой в первую очередь территориальную формацию. Ключевыми признаками государства выступают (1) наличие обособленной территории, на которой государственные институты уполномочены реализовывать свою суверенную власть, и (2) особая система территориальной организации властных структур и населения. Безусловно, наличие обособленной территории является пер-

вичным признаком государства, ведь при ее отсутствии говорить о территориальном принципе организации населения и государственной власти едва ли возможно. Тем не менее он выступает, по нашему мнению, одним из ключевых признаков государства, так как *специфика территориального устройства и пространственного администрирования во многом определяет силу и потенциал государственной власти, а также уровень эффективности системы национальной безопасности.*

Сама по себе территория государства, указывает Р. Л. Иванов, немыслима без и связанного с ней гражданством (подданством) населения, и, соответственно, системы территориального администрирования [1, с. 8]. Территория, таким образом, с позиции государственной власти не имеет ценности сама по себе — она лишь очерчивает границы государственного суверенитета, указывает на пространство, в котором государство может реализовать свои полномочия. Исходным этапам становления любого государства выступало его территориальное деление, в рамках которого гражданам обеспечивалась возможность «осуществлять свои общественные права и обязанности там, где они поселялись, безотносительно к роду и племени» [1, с. 9].

Лица, проживающие на какой-либо территории, могут рассчитывать на государственную защиту, так как именно в пределах территории государство имеет возможность эффективно оградить своих граждан как от внешних посягательств, так и от внутренних угроз, генерируемых в пределах территории [7]. Соответственно, интерес государства в обеспечении целостности его территории исходит из стремления к обеспечению безопасности граждан, проживающих на ней.

Для того чтобы реализовать властные полномочия наиболее полно, государства делят принадлежащую им территорию на отдельные субъекты, обладающие той или иной мерой автономии и суверенитета. Подобное деление напрямую влияет на специфику и эффективность системы национальной без-

опасности государства. Связь между территориальным устройством и национальной безопасностью является важным аспектом современной геополитики и стратегического пространственного планирования. Территориальное устройство государства влияет на его национальную безопасность следующим образом (табл.).

**Механизмы, обеспечивающие взаимосвязь  
территориального устройства и системы  
национальной безопасности страны**

Направление взаимодействия	Характеристика
Безопасность границ и территориальная целостность	Основополагающие факторы для обеспечения национальной безопасности. Нарушения территориальной целостности могут привести к конфликтам, нарастанию социальной напряженности и эскалации сепаратизма, что угрожает безопасности страны
Географическое расположение	Местоположение государства может влиять на его обороноспособность. Например, территории стран, расположенных на перекрестках мировых морских и/или торговых путей, имеют стратегическое значение для торговли и обороны, что должно быть учтено в политиках по обеспечению национальной безопасности
Этнические и национальные разногласия	Если территориальное устройство не соответствует этническому или национальному составу населения, это приводит к росту внутристрановой напряженности, что негативно сказывается на стабильности и безопасности внутри страны
Возможности обороны и контроля	Эффективное территориальное устройство страны определяет способность государства к обороне, контролю границ и нейтрализации потенциальных угроз

Окончание табл.

Направление взаимодействия	Характеристика
Управление и координация	Эффективное территориальное устройство позволяет государству лучше координировать процессы реализации властных полномочий в плане обеспечения безопасности. Центральное правительство может быстрее реагировать на внутренние и внешние угрозы, если в стране имеются эффективные и полномочные структуры управления на региональном и местном уровнях. Местные администрации играют важную роль в обеспечении общественного порядка и безопасности на своей территории. Они являются первыми, кто реагирует на инциденты, и именно их действия способствуют поддержанию стабильности внутри страны.
Ресурсы и инфраструктура	Территориальное устройство определяет то, как распределяются ресурсы по разным регионам страны, а также детерминирует темпы и региональную специфику развития инфраструктуры. Ресурсное обеспечение и инфраструктура (в том числе военная инфраструктура, коммуникации, транспортные маршруты) крайне важны для обеспечения национальной безопасности.
Поддержание социальной стабильности и контртеррористические меры	Благодаря эффективному территориальному устройству центральное правительство может лучше контролировать и осуществлять мониторинг настроений общественности, предотвращая таким образом террористические акты и нейтрализуя иные угрозы национальной безопасности.

Таким образом, территориальное устройство государства играет значительную роль в обеспечении его национальной безопасности, влияя на способность страны справляться с внутренними и внешними угрозами, обороняться и поддерживать стабильность внутри своих границ. Территориально-административное деление государства также имеет прямую связь с национальной безопасностью. Оно определяет структуру управления, распределение ресурсов, обеспечение общественного порядка и другие аспекты, которые непосредственно влияют на способность государства поддерживать национальную безопасность.

Россия — емкое национально и географически государство, которое выбрало для себя федеративную форму устройства как наиболее оправданную и удобную; федерация позволяет сочетать общегосударственные интересы с интересами каждой нации и народности, включенной в состав России.

Построение системы национальной безопасности в России основывается на соблюдении баланса между приверженностью принципу территориальной целостности и запрета сепарации, зафиксированному в Конституции, с одной стороны, и следованием политике федерализма и самоопределения народов — с другой [2, с. 16]. Упоминания о важности территориальной целостности государства можно встретить во множестве конституций субъектов РФ, но при этом они также содержат описание принципа самоопределения народов (см. преамбулы конституций республик Чувашия, Марий Эл, Башкортостан, Саха и пр.). Подобная двойственность тем не менее не вызывает противоречия, так как государство позволяет реализовывать принцип самоопределения народов, но устанавливает при этом пределы реализации данного права [3, с. 42—43].

Анализ современной научной литературы и периодики по теме исследования, а также рассмотрение медийного сегмента публичного дискурса и законодательного массива в области взаимосвязи федеративного устройства страны и системы национальной безопасности позволяет сделать вывод о том,

что позиции современной отечественной юридической науки и законодателя в рассматриваемых нами вопросах еще до конца не сформированы.

Одной из насущных проблем обеспечения национальной безопасности, связанных со спецификой территориального устройства России, выступает угроза сепаратизма. В десятилетие, последовавшее после распада СССР, общественность столкнулась с колоссальными вызовами национальной безопасности и территориальной целостности страны. Экономическая, геополитическая, идеологическая турбулентность, характерная для 1990-х гг., привела к эскалации сепаратистских тенденций в различных областях страны. В этот период Чеченская республика выражала желание выйти из состава России, Республика Татарстан прекращала призыв военнообязанных, предпринимались попытки формирования Уральской республики, вводились въездные визы для россиян в Якутию. Сегодня формирование системы национальной безопасности должно учитывать этот опыт и принимать во внимание территориальную и национально-культурную специфику субъектов федерации — в противном случае существует высокий риск повторения кризисных событий. Налицо необходимость совершенствования законодательных, теоретических и методологических основ обеспечения территориальной целостности России.

Текущее территориальное устройство в контексте обеспечения национальной безопасности России зачастую подвергается критике. Например, многие авторы говорят о недостаточности полномочий региональных властей, властных структур субъектов РФ и в особенности — муниципальных образований. Несмотря на то что последние выступают базовым уровнем территориального устройства страны, они, безусловно, являются наименее полномочными. Вне зависимости от типа территориального устройства, муниципалитет априори выступает звеном, связывающим власть и население, и, соответственно, исходной точкой формирования системы национальной

безопасности. Тем не менее де факто в России спектр полномочий местных властей крайне узок — особенно в вопросах обеспечения безопасности граждан. Как справедливо отмечают А. М. Лимонов и С. А. Егоров, муниципалитеты занимаются, как правило, лишь повседневными проблемами жизнеобеспечения [6, с. 17]. Более того, специалисты указывают в качестве недостатка территориального устройства современной России избыточно сильную вертикаль федерального уровня власти наряду с ослаблением полномочий субъектов, регионов и муниципалитетов. Российский федерализм, по мнению А. В. Ильиных, «переживает сложные и трудные времена» и носит «во многом формальный и декларативный характер» [3, с. 45].

В заключение следует отметить: на сегодняшний день территориальное устройство страны, несмотря на некоторые его недостатки, в целом отражает особенности многонационального государства, принципы самоопределения и равноправия народов. Во многом эффективность текущей системы национальной безопасности обеспечивается благодаря тому, что субъекты РФ могут принимать участие в социальных, политических, государственных и культурных процессах; они наделены возможностью самоопределения и выбора политического устройства на собственной территории в рамках Конституции РФ.

### **Список литературы**

1. *Иванов Р. Л.* Территория и территориальный принцип организации как признаки государства // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2016. №1 (46). С. 6—11.
2. *Ильин И. М.* К вопросу о конституционных способах обеспечения целостности Российской Федерации при наличии права ее многонационального народа на самоопределение // Вестник ВУиТ. 2018. №3. С. 15—22.
3. *Ильиных А. В.* Проблемы целостности территориального устройства Российской Федерации: от федерализма к административно-территориальному делению // Вестник ЧелГУ. 2015. №4 (359). С. 42—47.

4. Кононов С.В., Жуков А.В., Романова Н.П. Концептуальное осмысление политической, национальной и религиозной безопасности в западной политической и философской науке // Вестник ЗабГУ. 2020. №7. С. 77—85.

5. Костюченко Н.И., Мелихов А.И. Современные проблемы формирования теории национальной безопасности и ее преподавания, обусловленные отсутствием понятия феномена «безопасность» и разделов по основам теории социальных систем и теории управления // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2019. №3 (50). С. 146—151.

6. Лимонов А.М., Егоров С.А. Оптимизация территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2015. №7. С. 15—19.

7. Павлов С.Ю. Территориальное устройство сущностная сторона государственной территории как признака государства // НАУ. 2016. №17-1 (17). С. 132—133.

8. Платон. Государство // Собрание сочинений : в 3 т. М. : Мысль, 1971. Т. 1. С. 548—549.

9. Путинцев А.В. Система как комплексная категория отражения национальной безопасности в теоретико-правовых исследованиях // Национальная безопасность / Nota Bene. 2021. №1. С. 29—39.

10. Сафонов В.Е. Государство в системе национальной безопасности России // Пробелы в российском законодательстве. 2008. №2. С. 60—61.

11. Сидоркин А.И. Философско-правовые проблемы понимания безопасности // Аграрное и земельное право. 2019. №11 (179). С. 47—49.

**А. А. Никлаус**

**Укрупнение и разукрупнение  
административно-территориальных единиц  
в системе приоритетов региональной политики  
современных государств: опыт Европы**

*Территориальная структура государства должна быть, с одной стороны, устойчивой и стабильной и, с другой — отличаться адаптивностью и обеспечивать должный уровень оперативности реализации властных полномочий. Она детерминирует распределение власти между центральными, региональными и местными органами. В целом большая часть политик по изменению административно-территориального устройства государств приводит к двум основным последствиям — укрупнению и разукрупнению. Укрупнение представляет собой уменьшение числа территориальных единиц в рамках одного государства, разукрупнение, напротив, приводит к увеличению количества таких единиц. Анализ исторического опыта реформирования административно-территориального деления, накопленного в странах Европы, демонстрирует исключительную сложность и важность любых территориальных трансформаций. Государства, которые недавно обрели демократию, стремятся к разукрупнению в целях децентрализации власти и делят свою территорию на более мелкие области. Для этих стран были характерны забюрократизированность, сверхцентрализация управления, превосходство ведомственных интересов над интересами граждан, неэффективность распоряжения бюджетом и национальным имуществом. Разукрупнение стало частью общенациональных планов по преодолению этих негативных явлений политического управления. По мере политической стабилизации они повторяют общеевропейскую тенденцию к укрупнению на муниципальном уровне власти.*

---

© Никлаус А. А., 2024

**Ключевые слова:** административно-территориальное деление, Европа, укрупнение, разукрупнение, геополитика, устойчивость административно-территориальных единиц, политический режим, децентрализация власти

Проблемы внедрения модели территориального устройства, которая будет оптимальной, отвечающей интересам народа и государства, способной оперативно реагировать на современные внутривнутриполитические и внешние вызовы и трансформации, представляется нам весьма актуальной как в теоретическом, так и в прикладном плане. Территориальная структура любого государства должна быть, с одной стороны, устойчивой и стабильной и, с другой — отличаться адаптивностью и обеспечивать должный уровень оперативности реализации властных полномочий государства и народа. Кроме того, она детерминирует распределение власти между центральными, региональными и местными органами и тем самым влияет на будущие векторы развития всего государства как единого актора глобальной геополитической системы.

Следует согласиться с А. З. Даутмерзаевым в том, что глобализационные процессы и парадигмальные геополитические сдвиги зачастую влекут за собой размывание национальных границ, ограничение функций государства как суверена, формирование наднациональных структур [2, с. 3]. Несмотря на это, фактор территории сохраняет свою ценность и остается императивом поддержания стабильности общества и государственной власти. Внутреннее устройство крупных стран (в том числе России, США, Франции) весьма неоднородно: на политических картах можно встретить республики, области, автономные округа, автономные области, заморские территории, края, провинции, штаты [3, с. 73]; существуют, кроме того, карликовые страны и города-государства.

Несмотря на продолжительную историю изучения проблематики административно-территориального деления стран, многие вопросы данной предметной области до сих пор оста-

ются без ответа. Современные исследователи все еще ведут поиски идеальной модели территориального устройства государства — такой конфигурации административно-территориального деления, которая учитывала бы интересы всех сторон и структур различного уровня [2, с. 3—4].

В целом большая часть политик по изменению административно-территориального устройства государств приводит к двум основным последствиям — укрупнению и дроблению (разукрупнению). А.З. Даутмерзаев определяет эти понятия следующим образом: инструменты официальных политик по оптимизации территориального устройства государства, в результате которых происходит объединение (укрупнение) или разъединение (разукрупнение) граничащих административно-территориальных единиц, в результате чего возникают новые более или менее крупные по размеру территориально-административные формации. При этом прежние деления утрачивают политический и юридический статус. В целом можно сказать, что укрупнение представляет собой уменьшение числа территориальных единиц в рамках одного государства; разукрупнение, напротив, приводит к увеличению количества таких единиц [2, с. 10].

Анализ исторического опыта реформирования административно-территориального деления, накопленного в странах Европы, демонстрирует исключительную сложность и важность любых территориальных трансформаций. Во многих случаях существенное изменение структуры административно-территориального деления приводило к драматическим последствиям экономического, политического, культурного и этноконфессионального характера. Исторической науке известно немало примеров вооруженных конфликтов, которые возникли в результате недостаточного учета или даже полного игнорирования при территориальной трансформации специфических факторов внутри- и внешнеполитического характера. Зачастую руководители стран действовали, основываясь на субъективных факторах — например, делили территорию та-

ким образом, чтобы было легче удерживать власть. Особенно сложно реформировать существующие системы административно-территориального деления в сложносоставных и больших по площади государствах, ведь их территория сама по себе гетерогенна в силу физико-географических, природно-климатических, социальных, экономических, геополитических, конфессиональных и иных характеристик.

Любое резкое, кардинальное реформирование административно-территориального деления обречено на провал; в идеальной ситуации административно-территориальное устройство государства должно быть закономерным итогом длительного эволюционного процесса, в результате которого территория страны разделяется в соответствии с национальными, социально-экономическими, культурными и иными особенностями регионов. Стремление к предельному укрупнению или предельному дроблению кажется нам ошибочным. Делить территории следует таким образом, чтобы образованные административно-территориальные единицы оказались устойчивыми с позиций конфигурации, границ, «институционального дизайна», места в общестрановом пространстве.

Следует также отметить, что укрупнение или разукрупнение должно происходить на базе текущих потребностей общества и государства. Запоздавшая реакция на внутренние или внешние вызовы, связанные с сепаратистскими настроениями жителей региона, как правило, не способна нейтрализовать их. Также нецелесообразна и политика деления, рассчитанная «на будущее», реализующая идеальные «проекции» и субъективные воли политических элит. Таким образом, понятно, что вопросы выявления объективных причин, механизмов и последствий административно-территориальных преобразований крайне важны для сохранения устойчивости многих государств мира, но тем не менее они до сих пор остаются на периферии внимания исследователей и политиков.

Вопросы формирования административных рубежей имеют исключительную важность для европейских стран. Прежде

чем перейти к рассмотрению конкретных примеров укрупнения и разукрупнения и общего статуса европейских административно-территориальных политик, следует сказать, что административно-территориальные единицы исследуемого нами региона отличаются разным типом устойчивости. А. П. Васильев, например, говорит о том, что на основании критерия устойчивости можно выделить несколько типов административно-территориальных единиц. Особую ценность типология автора представляет по той причине, что она основывается не на универсальных, абстрактных параметрах, а на длительных исторических периодах и событиях, происходивших на территории Европы и влиявших на политики укрупнения / разукрупнения. Адаптировав авторскую классификацию А. П. Васильева под проблематику настоящего исследования, представим следующие типы единиц (табл.).

#### **Типология административно-территориальных единиц стран Европы на основании критерия устойчивости**

Тип административно-территориальной единицы (АТЕ)	Датировка последних изменений границ АТЕ	Период в политической истории Европы
Исторически устойчивая	Более 230 лет	До 1789 г., включая эпохи Средневековья и Нового времени
Устойчивая	205—230 лет	1790—1815 гг. — буржуазные (антифеодальные, антимонархические) революции и Наполеоновские войны
Относительно устойчивая	100—205 лет	1816—1918 гг. — период с момента заключения Священного Союза до Первой мировой войны
Относительно неустойчивая	75—100 лет	1918—1945 гг. — межвоенный период и Вторая мировая война

Окончание табл.

Тип административно-территориальной единицы (АТЕ)	Датировка последних изменений границ АТЕ	Период в политической истории Европы
Малоустойчивая	30—75 лет	1945—1989 гг. — холодная война и разделение Европы на два блока
Новая	Менее 30 лет	1990 г. по н. в. — падение социалистического блока и интеграция Европы

Источник: [1, с. 27].

Самый высокий тип устойчивости отличает административно-территориальные единицы стран Европы, которые существуют без значительных изменений более 230 лет. Подобные единицы локализованы сегодня на территории некоторых стран Западной Европы, в особенности во Франции и в Германии. Границы подобных территорий фактически совпадают с рубежами бывших герцогств, графств и епископств средневековых государств; при этом сами территории исторически не были задействованы ни в одном из крупных геополитических «переделов» карты мира. А. П. Васильев именует данные деления территориями, лежащими в рамках стабильных историко-географических рубежей [1, с. 27] и, как можно догадаться из контекста, таких территорий в Европе довольно мало.

Гораздо чаще можно встретить административно-территориальные единицы, которые возникли или изменялись в результате прошедшего столетия. Причинами их укрупнения или разукрупнения на данном этапе (1790—1989 гг.) выступали, как правило, завершения военизированных конфликтов и сопутствующие им переделы территорий. Д. Х. Саликов говорит о том, что наиболее значительные тектонические сдвиги в

административно-территориальном делении Европы происходили в моменты разлома трех колоссальных по территории и влиянию империй прошлого — Российской, Австро-Венгерской, Германской [6, с. 54]. Поляки, белорусы, чехи, венгры, словаки, сербы и многие другие этносы, которые ранее входили в состав империи, получили независимость и, как правило, изменяли административно-территориальную систему. Обычно преобразования происходили в сторону разукрупнения, ведь зачастую целые страны, управляемые империями, образовывали собой единую территориальную единицу.

Внешнее вмешательство (геополитический фактор) часто становилось одной из причин территориальных трансформаций на этапе с 1945 по 1989 г.: холодная война, противостояние капиталистической идеологии (Западная Европа и США) и социализма (СССР) привели к изменению территориальной структуры множества стран. Совершенно иные причины лежат в основе новейших изменений административно-территориальных рубежей государств Европы. На современном этапе они обусловлены в большинстве случаев совершенствованием политик регионального и муниципального управления и активизацией концепции гражданского участия (децентрализации власти). При этом, несмотря на вышесказанное, сводить текущие изменения внутреннего деления европейских стран к одной или двум причинам едва ли возможно. Как указывает М. В. Макарова, укрупнение или разукрупнение в Европе, как правило, происходит из-за множества правовых, землеустроительных, гражданско-политических, информационных, этнокультурных соображений [5, с. 113].

Как известно, большинство современных стран европейского субконтинента представляют собой унитарные государства. Данная форма устройства способствует консолидации регионов и относительно высокую степень централизации власти. Унитаризм — оптимальный политический режим для подавляющей части стран Европы, так как он дает возмож-

ность формирования единого рынка и единого информационного пространства; в унитарном государстве удобнее осуществлять централизованную государственную администрацию. Многонациональность и поликультурность более не являются препятствиями для подобной формы административно-территориального устройства.

Унитаризм при этом не отменяет наличия важных полномочий региональных и местных властей. Регионы и муниципалитеты по-прежнему оказывают влияние на общественно-политическую жизнь европейца. Следует отметить также и то, что европейским жителям свойственна уникальная многоуровневая самоидентификация. За пределами страны жители Германии, Великобритании, Испании, Бельгии будут представляться по наименованию гражданской нации — как немцы, британцы, испанцы, бельгийцы. В пределах своей страны гражданин в первую очередь будет идентифицировать себя с локальной административно-территориальной общностью (шотландцы, каталонцы, баварцы, фламандцы и пр.). Подобная черта национального коллективного и индивидуального самосознания («тесная связь с “малой” родиной» [9, с. 31]) находит свое отражение в административно-территориальном устройстве стран Европы.

Можно также отметить, что сознание европейских граждан дифференцирует формальные и неформальные единицы территориального деления. Неформальные единицы по мере эволюционного становления политической и общественной систем могут со временем становятся формальными (происходит разукрупнение, отделение территорий), а впоследствии, при наличии мощного подспоря — даже отделяться в самостоятельные государства (такую тенденцию можно наблюдать в большей степени в Каталонии и Шотландии, в меньшей — во Фландрии, в Южном Тироле). Сепаратистские настроения в ряде случаев могут становиться причиной и основанием для европейского разукрупнения — регионы, где значительная

часть граждан идентифицирует себя как отдельную самостоятельную часть, могут выдвигать ультиматумы «центру» и проводить референдумы с целью отсоединения от «большой земли». Властные органы с целью погасить радикальные настроения и нейтрализовать эскалацию конфликтов могут пойти на частичные уступки и передать часть полномочий «центра» региональным органам власти либо же выделить новые административно-территориальные единицы.

Иногда разукрупнение не «срабатывает», и в этом случае речь будет идти скорее о наделении конкретной территории автономным или частично автономным статусом. В качестве наиболее показательных примеров можно привести особый статус Гренландии, полученный ей в 1982 г. в результате отделения от Дании; разукрупнение завершилось получением особого автономного статуса Фарерскими островами, заморскими владениями Великобритании, Франции, Нидерландов [9, с. 32]. В данных случаях ключевым основанием для смены административно-территориальной конструкции послужили социальные, конфессиональные, культурные, языковые, исторические основания.

Тем не менее разукрупнение в большинстве случаев не позволяет регионам отделиться — они лишь обретают более высокий статус, но самостоятельными единицами не становятся, поэтому политическая природа многих стран Европы остается унитарной. Разукрупнение в Европе, как сказано выше, выступает одним из механизмов достижения децентрализации власти и демократизации [8, с. 148—149]; дополнительными преимуществами разукрупнения также можно назвать «пресечение волокиты» [9, с. 33] — де бюрократизацию, увеличение скорости принятия решений и снижение дистанции от народа до власти. Э.Р. Чернова, проводя анализ взаимосвязи между укрупнением / разукрупнением и политическими режимами в европейских странах, приходит к выводу о наличии следующей корреляции [9, с. 33—34]: государства, у которых

политическая практика демократического управления незначительна, нова, нестабильна (например из-за существования коммунистических режимов), стремятся к укрупнению, объединению мелких единиц в большие и параллельно с этим к централизации власти, а государства, идущие по пути «чистой» демократии, склонны «доверять» регионам больше и позволяют им дробиться с целью повышения эффективности управления «на местах».

Как отмечено выше, страны Западной Европы чаще других имеют административно-территориальные единицы высокой степени устойчивости. Другие государства (например Восточная Европа) в период после деструкции социалистической парадигмы были вынуждены реализовывать так называемую «догоняющую модернизацию» — создавать современное общество [6, с. 56]. В рамках реформ эти страны трансформировали не только принципы и механизмы управленческой деятельности, но и структурные аспекты организации управления. Для Польши, бывшей Чехословакии, Югославии были характерны бюрократизированность, сверхцентрализация управления, превосходство ведомственных интересов над интересами граждан, неэффективность распоряжения бюджетом и национальным имуществом [7, с. 20]. Частью общенациональных планов по трансформации авторитарного политического управления в демократическое стало разукрупнение.

Тогда как крупные региональные административно-территориальные единицы стран бывшего социалистического блока остаются во многом неизменными уже в течение двух-трех десятилетий, структура более мелкого уровня организации территории постоянно меняется. Как правило, выделяются высший (области, уезды) и низший (общины, коммуны) уровни местного управления. Столицы в результате разукрупнения обретают статус полноценной административно-территориальной единицы регионального или местного значения (так, например, Бухарест был приравнен к уезду).

В Польской Республике крупные административно-территориальные единицы характеризуются относительной устойчивостью: уже несколько столетий страна делится на воеводства и коммуны (гмины), которые продолжают существовать и сейчас. Для того чтобы сделать размер воеводств (по численности населения и территориальному масштабу) более пропорциональным, правительство Польши в 1998 г. реализовало меры по укрупнению, объединив несколько воеводств. Одновременно с этим происходило и разукрупнение, но на более мелком уровне: сформированы новые типы единиц — промежуточные между воеводствами (16 единиц после реформы 1998 г.) и гминами (2383 единиц) — повяты (аналогичные отечественным районам, 267 единиц). Подобная двойственная реформа, сочетающая в себе разукрупнение и укрупнение, привела к функционированию трехуровневой властной системы, применяемой во многих других европейских государствах [13, с. 833]. Благодаря этому в Польше центральная власть была избавлена от текущих локальных проблем и сфокусировалась на вопросах общегосударственного масштаба.

В западноевропейском контексте наблюдалась противоположная тенденция: с 1970-х гг. абсолютное большинство политик приводило к укрупнению, в том числе и на уровне местной власти. За последние десятилетия (1973—2023 гг.) количество муниципалитетов в большинстве западноевропейских стран существенно сократилось. Ф. Ебингер с соавторами, например, говорит о снижении количества местных административно-территориальных единиц с 1973 по 2018 г. в Греции на 94 % (почти вдвое), в Бельгии — на 75 %, а в Исландии, Дании и Нидерландах количество муниципалитетов сократилось более чем на 100 % — в два-три раза. Например, результатом последней территориальной реформы от 2007 г., проведенной в Дании, стало то, что количество муниципалитетов (*kommuner*) сократилось с 271 до 98, а 14 округов (*amter*) были объединены в 6 регионов. Правительство, согласно официальным

заявлениям, действовало из соображений рационализации управления: оптимальной для администрирования представляется территория с населением около 50 000 человек (в случае Дании средний показатель населения муниципалитетов — 55 400 жителей). Аналогичные реформы были проведены и в других странах Скандинавского региона [10, с. 18].

М. Качняж с соавторами говорит о том, что страны, которые недавно обрели демократию (страны бывшего социалистического блока), стремятся к разукрупнению в целях децентрализации власти и делят свою территорию на более мелкие области, но впоследствии по мере политической стабилизации они все же повторяют общеевропейскую тенденцию к укрупнению муниципалитетов до объема в несколько десятков тысяч жителей [11, с. 5].

Возможно, схожие параметры идеального территориально-го деления были выработаны и в Греции. В результате так называемой «реформы Каподистрии» в 1998 г. и «реформы Калликратиса» в 2010 г. количество муниципалитетов сократилось с 5800 до 325, население муниципалитета в среднем составило 33 600 человек. Данное обстоятельство позволяет ряду исследователей говорить о том, что Греция последовала «североевропейскому типу реформ» [10, с. 3]. Этот же путь был выбран Болгарией, Литвой, Великобританией. Разукрупнение муниципального уровня деления произошло в последнее десятилетие лишь в Словении, Польше и Испании. При этом можно сказать, что многие государства принимают некоторый условный «золотой стандарт» масштаба муниципалитета (40—50 тыс. человек). На сегодняшний день количество муниципальных образований в странах Европы с населением менее 5000 жителей составляет лишь 2%.

Можно отметить немногочисленную группу стран, которые выбрали «южноевропейский тип реформ» (Франция, Италия), сохранив исторически фрагментированную общинную структуру. При этом мелкие местные общины стремятся к

вступлению в формальные межобщинные объединения, что говорит об укрупнении, ревизируемом в форме межтерриториальных формаций.

Среди новых реформ можно отметить проведенную под руководством Ф. Олланда реформу территориального деления Франции в 2015 г. Ее целью стала ликвидация противоречий в компетенциях коммун, департаментов и регионов. Реформа была зафиксирована в трех нормативных актах: закон «О модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии», закон «Об определении границ регионов» и закон «О новом территориальном устройстве Республики» [7]. В настоящее время регионы получают большую степень ответственности в области регионального экономического развития, пространственного планирования, трудоустройства, управления средними школами, транспорта и управления морскими и речными портами.

В целом проведенные преобразования привели к регионализации и децентрализации власти, что «укладывается в общеевропейскую стратегию открытых границ и способствует свободному потоку инвестиций» [4, с. 129]. Кроме того, реформа позволила нейтрализовать проблему политизации вопросов землепользования и строительства — ранее при принятии решения сталкивались интересы региона и Франции в целом [12, с. 65].

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) Административно-территориальные единицы, на которые поделены страны Европы, имеют разную степень исторической устойчивости. Наименее устойчивыми являются территории, локализованные на местах бывших геополитических «разломов» — послевоенных переделов, вооруженных конфликтов, на границах бывших империй и т. п.

2) Страны, которые недавно обрели демократию, стремятся к разукрупнению в целях децентрализации власти и делят

свою территорию на более мелкие области. Для этих государств были характерны забюрократизированность, сверхцентрализация управления, неэффективность распоряжения бюджетом и национальным имуществом. По мере политической стабилизации они повторяют общеевропейскую тенденцию к укрупнению на муниципальном уровне власти.

3) Отмечено, что многие государства Европы принимают некоторый «золотой стандарт» масштаба муниципалитета (40—50 тыс. человек), для достижения которого проводят укрупнение / разукрупнение.

### Список литературы

1. *Васильев А. П.* Устойчивость границ департаментов Франции и земель Германии: сравнительный анализ // Псковский регионологический журнал. 2019. №3 (39). С. 23—35.

2. *Даутмерзаев А. З.* Политика оптимизации территориального устройства государства (анализ отечественного и зарубежного опыта укрупнения и разукрупнения административно-территориальных единиц) : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2013.

3. *Евдокимов С. И., Елацков А. Б., Манаков А. Г. и др.* Оценка опыта административно-территориальных преобразований в России // Псковский регионологический журнал. 2019. №1 (37). С. 70—83.

4. *Захарова Е. А.* Влияние административно-территориальной реформы на электоральное поведение во Франции // Международные процессы. 2021. Т. 19, №3 (66). С. 123—146.

5. *Макарова М. В.* Особенности зарубежного опыта установления границ административно-территориальных единиц // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. F. Строительство. Прикладные науки. 2019. №16. С. 113—117.

6. *Саликов Д. Х.* Административные реформы в странах Восточной Европы на рубеже XX—XXI веков // Общество, экономика, управление. 2022. №2. С. 54—59.

7. *Семеко Г.* Территориальная реформа 2014—2015 гг. во Франции // Федерализм. 2017. №3. С. 19—32.

8. *Шахновская И. В.* Основы территориальной организации местного самоуправления в государствах континентального и англо-

саксонского права // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки. 2022. № 12. С. 148—151.

9. *Чернова Э.Р.* Тенденции развития унитарной модели государственного территориального устройства в современной Европе // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2022. № 1 (9). С. 30—34.

10. *Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J.* Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation // Local Government Studies. 2019. Vol. 45, № 1. P. 1—23.

11. *Kachniarz M.* Globalization or glocalization — global trends, local effects of territorial reforms // SHS Web of Conferences. 2021. № 92.

12. *Subra P.* Géopolitique de l'aménagement du territoire. P., 2018.

13. *Swianiewicz P.* Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments // Urban Affairs Review. 2019. № 55. P. 832—855.

**Н. М. Байбатырова**

## **Региональная политика в медиадискурсе астраханских Telegram-каналов**

*Анализируется представленность региональных политических событий и формы политических коммуникаций в мессенджере Telegram. В последние годы он трансформировался из приложения для обмена сообщениями в социальную сеть. На примере репрезентации политических новостей Астраханской области рассматривается формирование региональной политической повестки.*

**Ключевые слова:** Астраханская область, региональная политика, Telegram-каналы, политические коммуникации, новые медиа, политический медиадискурс

Современные региональные медиа выстраивают социально-политическую «картину» территории. Порталы и сайты-ретрансляторы политической информации выступают источником инициирования и сознательного последовательного управления процессами имиджево-репутационных преобразований области. А. В. Матвеев и Т. В. Сумская рассматривают регионы одновременно как объекты и как субъекты политического пространства власти [5]. Необходимо отметить, что онлайн-каналы, распространяющие политические материалы, требуют особого рода информационных продуктов. Аудиторию все меньше интересует односторонняя передача информации от властных структур, политических партий, лидеров электорату. Возрастает интерес к многостороннему политическому взаимодействию в социуме.

Репрезентация политической сферы Астраханской области связана с медиапозиционированием региона как лидера на Каспии, члена Каспийской пятерки. Вместе с тем геополитическое положение астраханской территории — значительный фактор риска для социально-политической сферы региона. Полиэтнический регион объединяет представителей более ста этнических групп [7, с. 19]. Коренное население представлено в большей степени русскими, казахами, татарами. Начиная с 1990-х гг. вследствие миграционных процессов в Астраханской области возросла численность представителей народов Кавказа. Поэтому одной из приоритетных задач властных структур является сохранение национально-конфессиональной стабильности и социальной безопасности. Официальные областные СМИ склонны давать оценку деятельности региональных властей с учетом исторического хода освоения территории, структурных особенностей экономики, ментальных черт населения, уровня образования управляющих кадров. Несколько иных принципов репрезентации политической информации придерживаются новые медиаканалы.

Цель исследования — проанализировать специфику политического регионального дискурса в Telegram-каналах и обозначить особенности репрезентации политической информации на платформе. На примере политических коммуникаций в Астраханской области рассматриваются жанровые и мультимедийные формы подачи новостных сообщений социально-политического характера. Анализ политического дискурса в Telegram становится востребованным как часть прикладных исследований новейших форм онлайн-коммуникации. В своей статье Е. А. Мокрая выделяет информационную и манипулятивную функцию Telegram-каналов данной тематической направленности, а также функции политической социализации и лоббирования интересов [6, с. 63—64].

Под политической коммуникацией следует понимать информационное взаимодействие между политическими актора-

ми, а также между политическими субъектами и социумом. Основной задачей при этом становится прямое либо косвенное воздействие на политические взгляды и убеждения электората. Изучением политической коммуникации занимается М. Н. Грачёв [1]. В социальной сети Telegram она представляет, по сути, публичную коммуникацию. С развитием и распространением Интернета резко расширились возможности информационного влияния на массы. Глобальная сеть позволяет не только информировать людей, но и влиять на эмоциональное восприятие информации, формировать электоральные настроения. Многие приемы, используемые в политическом менеджменте для воздействия на политическое поведение, стали возможными благодаря онлайн-СМИ. Интернет дает возможность быстро, легко и дешево представить информацию публике. Для этого достаточно разместить ее на портале, сайте, в ленте новостей в социальной сети. В то же время особенностью интернет-пространства является его информационная перенасыщенность. Telegram в полной мере выполняет функции социальных медиа и активно используется для политических коммуникаций.

В целом весь спектр политических Telegram-ресурсов можно разделить на собственно сетевые и на аналоги традиционных и новых медиа. Среди собственно сетевых Telegram-ресурсов выделяются авторские и анонимные группы, а также каналы политических персон, политологов либо медиаэкспертов. Исследуемая социальная сеть используется официальными региональными медиа как площадка для распространения актуальной социально-политической информации, а также дает возможность пользователям создавать собственные публичные каналы. «Экосистема политических Telegram-каналов является ярким и самобытным феноменом, играющим важную роль в публичной политической коммуникации, в сопровождении политических процессов и управленческих решений, а также в формировании публичной повестки в современной России», — отмечает исследователь О. И. Ляховенко [4, с. 116].

Политические структуры умело задействуют медиаканалы для распространения важных сведений, иницируя и стимулируя события, привлекательные для значительной аудитории. Telegram — одна из наиболее динамично развивающихся медиаплатформ, которая активно задействуется в процессе политических коммуникаций. Анализу политических возможностей Telegram-каналов в отечественном региональном медиaprостранстве посвящены исследования Г. Д. Дементьевой и В. Н. Дорохина [2; 3]. Каналы и посты о политических персонах региона существенно экономят средства на политическую рекламу в СМИ, информационный повод становится удобным инструментом для формирования представления о политике у электората. Прием намеренного создания политических событий с целью привлечения внимания к региону пока не столь часто используется астраханскими средствами массовой информации. В условиях современной действительности умение инициировать информационные поводы стало одним из показателей профессионализма политических менеджеров и технологов.

Официальные астраханские СМИ используют Telegram как дополнительный инструмент привлечения аудитории, в основном молодежи и людей среднего возраста, на основные порталы и сайты. Так, информационный портал «Каспий Инфо» имеет свой медиаканал, насчитывающий более семи тысяч подписчиков ([t.me/kaspyinfo](https://t.me/kaspyinfo)). Новостные сообщения политического характера в Telegram-канале содержат ссылку на основную медиаплатформу. Мультимедийный контент включает видеообращения президента, материалы, комментирующие прошедшую ежегодную пресс-конференцию В. Путина, обсуждения законопроектов областной Думы. Здесь же размещаются сообщения пресс-службы губернатора Астраханской области И. Бабушкина. Для традиционных астраханских СМИ наличие собственного Telegram-канала с дублированием ключевых новостей политического характера и мультимедий-

ной информации значительно повышает возможности оперативного распространения контента. Также обязательно даются ссылки на официальные сайты. Это стало неременным условием функционирования изданий, теле- и радиоканалов. На новой платформе информация в разы быстрее достигает адресата. Подтверждение политических новостей в официальных Telegram-каналах авторитетными региональными СМИ (ВГТРК «Лотос», канал «Астрахань 24», радиостанция «Южная волна», онлайн-издание «Пункт А») — важный индикатор верификации информации.

Часто в Астраханской области в качестве информационного повода для постов выступают назначения на должность региональных министров, глав муниципальных образований, а также слова-цитаты политических деятелей, значимых лиц, экспертов. Далее эти события и цитаты комментируются и анализируются, иногда подкрепляются мнениями экспертов: политологов, политтехнологов, медиаспециалистов. Особенностью астраханского политического медиадискурса является повышенное внимание к местным политическим лидерам: губернатору, главам городской администрации и региональных министерств. Происходит освещение и анализ региональных проблем через призму действий и политических решений значимых в области лиц.

Вместе с тем политические лидеры ведут собственные Telegram-каналы, что вписывается в концепцию «политической открытости» власти. Так, астраханский губернатор И. Бабушкин использует возможности социальной сети как влиятельную политическую и социальную площадку. На его канале ежедневно размещаются текстовые и мультимедийные материалы, подкрепляемые авторитетными комментариями главы региона ([t.me/babushkin30](https://t.me/babushkin30)). О популярности главного политического актора области говорит внушительное число подписчиков — более 18 200 пользователей. Публикации от первого лица затрагивают вопросы региональной, общерос-

сийской и международной повестки. Комментируются события, мероприятия и встречи, анализируется ситуация с военной мобилизацией астраханцев, разъясняются законопроекты областной Думы, а также события, связанные с региональной молодежной политикой.

В текстах политических и медиаэкспертов наблюдается свободное выражение субъективного мнения. Особую важность в интерпретации событий авторами постов в Telegram-каналах приобретает личный исследовательский компонент. Специфика цифровой платформы Telegram — возможность сохранения анонимности авторов. О. И. Ляховенко подчеркивает и другие преимущества мессенджера, ставшего социальной сетью: «...читатель сам настраивает новостную ленту, алгоритмы Telegram не прячут сообщения и не показывают в качестве новых уже прочитанные посты, отсутствует навязчивая реклама, существует удобная система поиска в истории каналов (в том числе поиска по файлам и ссылкам) и т. д. Для экспертов и профессиональных участников политической коммуникации это является безусловным плюсом» [4, с. 136]. Также данный мессенджер предоставляет возможность включать и отключать комментарии к постам. Таким образом функция политической коммуникации присутствует в Telegram в выборочном и ограниченном формате.

Существует отдельная категория Telegram-каналов, которые можно условно назвать каналами-агрегаторами. Они аккумулируют актуальную политическую и околополитическую информацию в региональном разрезе. Таким ресурсом можно считать канал «Астрахань. События. Новости» ([t.me/asrakhan\\_nov](https://t.me/asrakhan_nov)). Здесь не публикуются уникальные тексты, но ресурс удобен как предмет профессионального мониторинга для аудитории, интересующейся политикой. Так, например, 6 февраля 2024 г. в Telegram-канале размещена новость «В Астраханской области бывших заместителей министра обвиняют в злоупотреблении полномочиями».

Для создания политической составляющей заданного медийного образа региона политические менеджеры могут воспользоваться различными информационными каналами, но при этом необходимо четко представлять специфику каждого из них, видеть не только открывающиеся возможности для выхода в информационное пространство, но и потенциальные проблемы, с которыми можно столкнуться, обнаружив определенную политическую информацию. Следует учитывать, что современные пользователи и подписчики Telegram-каналов далеко не всегда склонны безоговорочно доверять любой информации, исходящей из медиаисточников. Критическое мышление позволяет аудитории умело фильтровать сведения политического характера. Продвижение политической информации — важная составляющая управления коммуникационными процессами.

Активизация астраханских региональных Telegram-каналов наблюдается накануне значимых общественно-политических событий: выборов, международных форумов, мероприятий с участием федеральных и зарубежных политиков, посещающих Астрахань. На этом этапе открывается возможность для особых управленческих технологий. Если федеральные Telegram-каналы работают над публикацией стандартизованных по объему и качеству контента материалов, то астраханские региональные ресурсы в данной сети ввиду недостаточного профессионализма и компетентности авторов отличаются нестабильностью качества и периодичности публикуемых текстов. В период предвыборных кампаний также наблюдается взаимное продвижение постов в мессенджере Telegram и на других медиаплатформах. Активно создаются перекрестные ссылки и делаются репосты традиционных и новых СМИ, в свою очередь эти медиаресурсы ссылаются на Telegram-каналы. Зачастую контентным наполнением занимаются одни и те же журналисты и блогеры. В отдельных случаях существуют договоренности между медиаспециалистами, если содер-

жание публикаций не противоречит их политическим взглядам и убеждениям. Отсутствие комментариев к постам делает коммуникацию односторонней, но при этом позволяет максимально привлечь внимание к каналу и повысить просмотры.

Таким образом, политика Астраханской области репрезентируется в социальной сети в связи с позиционированием региона как южного «форпоста» России. Астраханские публичные каналы на политическую тематику, представленные на платформе Telegram, отражают актуальную повестку дня и становятся формой альтернативного медиадискурса. Тесная взаимосвязь тематики Telegram-каналов с политической и общественной повестками типизирует их с идеологической точки зрения на поддерживающие власть и оппозиционные. В астраханском регионе такая оппозиция стала заметна с начала специальной военной операции России на Украине и в настоящее время, в период президентской избирательной кампании. Telegram превосходит традиционные медиа как по оперативности доведения информации до получателя, так и по коммуникационной активности. Подписчиков можно назвать постоянной аудиторией каналов, тогда как просмотр их содержания возможен и без подписки. К этому следует добавить вовлеченность политически активных молодых людей в онлайн-коммуникации в мессенджерах и социальных сетях. Оценка политических событий и действий политических акторов региона, безусловно, отличается от официальной позиции традиционных СМИ. Вместе с тем нельзя утверждать, что авторы Telegram-каналов представляют исключительно независимый взгляд на региональную политическую систему. Анонимность каналов позволяет свободно обсуждать злободневные политические вопросы и давать оценку политическим лидерам. Бессубъектное высказывание взглядов и политических позиций в Telegram-ресурсах выполняют специфическую задачу по формированию общественного мнения у молодежи.

## Список литературы

1. *Грачёв М. Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития : монография. М., 2004.
2. *Дементьева Г. Д.* Развитие Telegram-каналов в медиапространстве российских регионов: специфика, типология, перспективы развития (на примере Telegram-каналов Республики Мордовия) // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: История. Филология. 2021. № 6 (20). С. 131—144.
3. *Дорохин В. Н.* Феномен политических Telegram-каналов как инновационных цифровых СМИ в России // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Филология. Журналистика. 2019. № 1. С. 103—105.
4. *Ляховенко О. И.* Телеграм-каналы в системе экспертной и политической коммуникации в современной России // Galactica Media: Journal of Media Studies. 2022. № 1. С. 114—144.
5. *Матвеев А. В., Сумская Т. В.* Регион как объект и как субъект политического пространства власти // Вестник НГУ. Сер.: Социально-экономические науки. 2001. Т. 1, вып. 1. С. 13—16.
6. *Мокрая Е. А.* Telegram-канал как платформа для политической коммуникации // Русская политология. 2018. № 4 (9). С. 62—65.
7. *Сызранов А. В.* Этнос Астраханской области. Астрахань, 2015.

**И. А. Вершинина**

**Урбанистические революции в концепции Э. Сойи  
и специфика современного этапа урбанизации**

*Главная цель статьи — проанализировать концепцию Э. Сойи об урбанистических революциях и специфику современного этапа урбанизации. Теоретическая основа работы опирается на концепции таких социологов, как А. Лефевр, Р. Парк и М. Вебер, которые изучают исторические этапы урбанизации, воздействие социокультурных и экономических факторов на формирование города, привязку территории к социальным процессам. Исследование проводилось последовательно: сначала рассматривались основные этапы урбанизации (протоурбанизация, формирование городов, индустриализация и постиндустриальные изменения), затем выделялись ключевые явления и их влияние на современное общество. Зависимые переменные — форма и функция города; независимые переменные — социокультурные, экономические и технологические факторы. Можно четко выявить четыре урбанистические революции — от протоурбанизации (около 40 тыс. лет назад) до постметрополиса. Урбанизация на современном этапе становится более сложным и децентрализованным процессом, требующим нового подхода в социологическом исследовании.*

**Ключевые слова:** город, пространство, урбанизация, урбанистическая революция, концепция Э. Сойя

Как весьма образно указывает американский исследователь Л. Мамфорд, город долгое время символически был целым миром, а сейчас мы видим мир, который во многом пре-

вратился в город [11]. Именно происходящие социальные изменения дают «второе дыхание» исследованиям города и урбанизации в социологии, поскольку со второй половины XX столетия урбанистическое пространство претерпевает довольно серьезную трансформацию, что получает свою интерпретацию в современных социологических теориях.

Социальная история — это во многом урбанистическая история, поскольку общества любой эпохи конституируются преимущественно теми же процессами, которые формируют их города [13], и поэтому неудивительно, что Р. Парк в названии одной из своих ключевых статей именуется город «социальной лабораторией». Для него именно город является «предпочтительным местом для исследований социальной жизни» [3], поскольку он убежден, что города — это те пространства, где разворачиваются наиболее значимые социальные процессы.

Французский социолог А. Лефевр предпринимает одну из попыток выделить основные этапы развития городов и урбанизации, значимые для социальной истории. По его словам, если попытаться представить процесс урбанизации как прямую, на которой точка отчета соответствует отсутствию городов, а с другой стороны находится полностью урбанизированное общество, в котором и сельская местность под влиянием городов превратилась в урбанизированные территории, то можно проследить, как развивался процесс урбанизации [10]. Ближе к нулю появляется полис, то есть город как политический центр, который доминирует в окружающей его сельской местности. Чуть дальше на оси можно отметить торговый город, в основе развития которого оказались операции обмена, расширение связей, в том числе и с иностранцами, деньги и движимое имущество. Затем история городов представляет собой дуальное развитие индустриализации и урбанизации, когда сельское хозяйство становится менее значимым, нежели ремесла и промышленное производство, что открывает путь к развитию капитализма и становлению нового типа города.

Тем не менее многие современные города уже не представляют собой индустриальные центры, что стало одним из результатов трансформации рынка труда при переходе к постиндустриальному обществу. Эти изменения находят свое отражение в концепции постметрополиса Э. Сойи, который предлагает свою логику развития «пространственности человеческой жизни» [14]. Он выстраивает свою версию урбанистической истории, следуя за идеями А. Лефевра о «производстве пространства» [9], которое, с одной стороны, детерминруется мыслями и действиями людей, а с другой — начинает формировать соответствующий ему образ жизни и мышления. Признание того, что пространственность является социально сконструированной, позволяет ему рассматривать все исторические и социальные процессы как своеобразное «сотворение географии», основой которой следует считать процесс урбанизации.

Э. Сойя предлагает данную концептуальную основу и «выстраивает типологизацию урбанистических форм жизни как историческую периодизацию, как “геоисторию” человеческих поселений, аккумулирующих в пространственных формах формы социальной жизни» [2], которые могут быть представлены через историю четырех урбанистических революций.

*Первая урбанистическая революция*, согласно Э. Сойе, связана с так называемой «протоурбанизацией» [14], ставшей результатом перехода к оседлому образу жизни. Около 40 тыс. лет назад начинается строительство еще не городов, но поселений, которые при необходимости можно легко забросить или перестроить, что является значительным шагом вперед по сравнению с пещерными жилищами. Одомашнивание растений и животных примерно 10 тыс. лет назад, названное неолитической революцией, приближает человечество к полноценному земледелию и животноводству вместо охоты и собирательства, на территории юго-западной Азии происходит становление таких политических форм, как «вождизм» или «деревня-государство». Это сопровождается оформлением новых

видов поселений, меняющих социальную жизнь и социальный порядок посредством систематической планировки и упорядоченного распределения земли. Однако аграрные общества эпохи неолита, несмотря на все свои достижения (создание запасов продовольствия, начало разделения труда, технологические решения, в частности, в сфере ирригации, появление письменности и другие атрибуты цивилизации), еще не создают того, что можно было бы именовать городом.

Это самое начало урбанизации, которое редко попадает в сферу внимания социологов. Но именно данный период обеспечивает формирование основы для цивилизационного перехода и возвышения городов в качестве политических, экономических и культурных центров.

Результатом *второй урбанистической революции* становится оформление собственно городов прежде всего в Месопотамии, связанное с комплексом причин: усилением административной власти, развитием торговли, расширением религиозной и церемониальной деятельности, появлением новых технологий, ростом численности населения и т. д. Так, трансформация знания и власти ведет к изменению пространства и появлению города. Одним из первых Э. Сойя считает шумерский Ур [14]. Фактически происходит почти одновременное создание двух новых пространственных форм социальной жизни — города и государства, иногда объединяющихся в город-государство, или полис, появление которого принято рассматривать как отправную точку цивилизации и письменной истории человечества. Ур представляет собой один из первых примеров подобного города-государства, хотя полис традиционно ассоциируется с Грецией.

При этом Рим, по словам Э. Сойи, демонстрирует становление «города-империи» [14], где понятие гражданства относится уже к жителю не города, а государства. Тем не менее даже в случае империи именно город, в данном случае Рим, рассматривается как основная пространственная форма и главная движущая сила истории.

Этот период урбанистического развития довольно подробно рассмотрен М. Вебером, который отмечает, что основой античных, а позднее и средневековых городов следует считать экономическое, политическое и культурное единство [1]. Однако в средневековых городах происходит ослабление рода в качестве конституирующего элемента, поскольку города превращаются в «общественную ассоциацию, обладающую особыми и характерными органами, союз “бюргеров”, подчиненных в качестве таковых общему для всех них и только для них существующему праву» [1]. Более того, принадлежность жителей города к каким-либо другим сообществам, кроме городского, теряет свое значение.

Так, города в качестве стратегических пространств существуют на протяжении нескольких тысячелетий, но доля их жителей в общей численности населения продолжает оставаться не очень высокой, пока не разворачивается *третья урбанистическая революция*, способствовавшая оформлению промышленного города, который Э. Сойя называет «модерновым метрополисом» [14], поскольку новая мощная «волна» урбанизации связана со становлением капитализма и оформлением общества модерна.

Именно промышленные города рассматриваются как ключевые пространства становления урбанизированного капиталистического общества. Для Э. Сойи их классическими примерами являются Манчестер и Чикаго [14], которые можно назвать своеобразными социальными и пространственными «лабораториями» для теоретического осмысления данного этапа урбанизации и урбанизма как особого образа жизни.

Промышленная урбанизация представляет собой «структурирование» окрестностей вокруг центров и новых транспортных сетей (железнодорожных, автомобильных и т. п.), которые позволяют с высокой скоростью преодолевать значительно большие расстояния, чем это могли сделать пешеходы, лошади и повозки доиндустриальных времен [13]. Города ста-

новятся не только местом жизни все большего числа людей, но и важнейшими производственными центрами индустриального общества.

Тем самым промышленный город и сопровождающий его образ жизни возникают совсем недавно, однако они становятся объектами изучения для многих представителей классической социологии. К ним, в частности, относятся К. Маркс и Ф. Энгельс. Они предлагают свое прочтение третьей урбанистической революции, которое находит свое продолжение и в современной социологии, например, в работах А. Лефевра [10]. Промышленный город, несмотря на конфликты, рассматривающийся как сообщество, становится одним из основных объектов исследования в социологии XIX — первой половины XX в., поскольку является пространством ключевых социальных изменений, что и ведет к появлению социологии города.

Современная социология города во многом представляет собой осмысление тех трансформаций, которые Э. Сойя называет *четвертой урбанистической революцией*. Она разворачивается в конце XX в. вследствие субурбанизации, деиндустриализации или реиндустриализации, глобализации и информатизации и приводит к появлению того, что Э. Сойя называет «постметрополисом» [14], который, по его мнению, является постиндустриальным, постмодерновым и посткапиталистическим. Если город, появившийся в результате второй и третьей урбанистических революций, можно охарактеризовать как «дискретную географическую, экономическую, политическую и социальную единицу, которую легко идентифицировать по четкому отделению от сельского пространства» [4], то постметрополис утрачивает границы, «втягивая» в себя близлежащие территории и превращая их в зону своего экономического и символического влияния.

Формирование новых урбанистических образований позволяет итальянскому социологу Ф. Ферраротти сделать вывод о том, что «классический город исчерпывает себя» [5], по-

скольку грань между городом и сельской местностью постепенно стирается, создавая пространство, называемое Э. Сойей постметрополисом. При этом его границы становятся все более проницаемыми, не давая не только отделить город от того, что находится за его пределами, но и затрудняя установление границ между разными постметрополисами, поскольку формируются обширные урбанизированные территории, не имеющие четких очертаний.

Формирование агломераций и мегалополисов во многом обусловлено распространением личного автотранспорта, поскольку автомобили разрушили городские стены и уничтожили барьеры на своем пути. А. Лефевр даже призывал ограничить производство и использование автомобилей, поощрять людей пользоваться общественным транспортом, чтобы окончательно не утратить город, получив взамен аморфное образование [10]. Однако остановить процесс возникновения новой пространственной морфологии оказалось невозможно, тем более что формирование агломераций детерминировано еще и миграционными процессами, ставшими гораздо более интенсивными к концу XX столетия, нежели прежде. В XXI в. число мигрантов, как внутренних, так и внешних, растет с каждым годом, заставляя города расширять свои границы, превращаясь в крупные урбанизированные образования.

Важную роль в создании новой топографии также играют современные коммуникационные и информационные технологии, что позволяет назвать эту топографию «электронной» [14]. В ее основе оказываются не только физические пространства, но также сети виртуальной реальности, искусственный интеллект, киберреальность и цифровые сообщества. Можно сказать, что для постметрополиса характерна психастения, которая понимается в урбанистике как «нарушение отношений между собой и окружающей территорией, состояние, в котором пространство, определяемое координатами собственного тела, смешивается с представляемым пространством» [12].

Психастенический постметрополис отказывается от собственной идентичности и фактически поглощается окружающей средой, исчезая как дифференцированная сущность. Урбанизированное пространство все более похоже на глобальные географические регионы, нежели на привычные города.

Новый этап урбанизации также характеризуется изменением пригородных форм жизни, которые становятся все более густонаселенными и неоднородными, похожими на традиционные города со свойственными им проблемами. Современные пригороды отражают фундаментальное изменение урбанистических форм социальной жизни, которая к концу XX в. «не имеет никаких определенных границ, центра или периферии, а также четких различий между жилыми, промышленными или деловыми зонами» [6]. Кроме того, происходит формирование кластеров децентрализованной занятости, в которых наиболее значимым элементом является создание рабочих мест для сотрудников офисов [7]. Не менее важное значение имеет и строительство деловых и развлекательных центров за пределами городских границ, которое приводит к радикальным изменениям урбанистического пространства.

Современный этап социологических исследований, в центре внимания которых находятся уже не только города, но и процесс урбанизации в целом, фактически совпадает по времени со становлением постиндустриального общества, изменившего не только рынок труда, но и пространственную морфологию, заставив промышленные города искать новые векторы своего развития. На данном этапе урбанизация начинает рассматриваться более широко, а именно как процесс, предполагающий образование высокоурбанизированных зон, способных включать в себя несколько городов, а также менее крупные поселения [15]. Тем самым постиндустриальное общество диктует новую пространственную структуру, преодолевающую административные границы городов и выходящую за их пределы, что дает новый импульс для проведения социологических исследований города и урбанизации.

Современные авторы указывают на формирование новых пространственных форм и даже урбанистической цивилизации, определяемой процессами общего переструктурирования экономической и социальной жизни на фоне процессов глобализации, сетевизации и цифровизации, которые меняют сообщества, что требует своего социологического анализа. Таким образом, социология на рубеже XX—XXI вв. демонстрирует готовность адаптироваться к новым для науки вызовам, постоянно включая в сферу своего внимания перспективные направления исследований. В частности, современная социология города и урбанизации предлагает анализ того, как глобальные сети урбанистических образований участвуют в изменении пространства государственной власти и городского управления [8]. Соответственно, урбанистическое пространство в современной социологии, как и в начале прошлого столетия, становится «лабораторией» для изучения многих вопросов, стоящих перед обществом и социологией.

### Список литературы

1. Вебер М. Город. М., 2018.
2. Вершинина И. А., Полякова Н. Л. Теоретические и методологические проблемы современной социологической урбанистики // Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. 2013. №4.
3. Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2, №3.
4. Chambers I. Border Dialogues: Journeys in Postmodernity. L. ; N.Y., 1990.
5. Ferrarotti F. Five Scenarios for the Year 2000. N.Y., Westport ; L., 1986.
6. Fishman R. Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia. N.Y., 1987.
7. Lang R. E. Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis. Washington, 2003.

8. *Le Galès P., Harding A.* Cities and states in Europe // West European Politics. 1998. Vol. 21, № 3.
9. *Lefebvre H.* La production de l'espace. P., 1974.
10. *Lefebvre H.* Le droit à la ville. 3e édition. P., 2015.
11. *Mumford L.* The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects. San Diego ; N. Y. ; L., 1989.
12. *Olalquiaga C.* Megalopolis. Minneapolis, 1992.
13. *Read S.* Intensive urbanisation: Levels, networks and central places // The Journal of Space Syntax. 2013. Vol. 4, № 1.
14. *Soja E. W.* Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Malden, 2007.
15. *Zukin S.* A decade of the new urban sociology // Theory and Society. 1980. Vol. 9, № 4.

**А. С. Максименко**

**Научные исследования о саамском народе:  
этика и методология**

*В статье подвергаются критике методы исследований коренных народов на примере саамов — коренного народа Севера. На основе анализа мнений научного сообщества указывается на необходимость трансформации методологии и соблюдения определенной научной этики в подобных работах.*

**Ключевые слова:** саамы, Фенноскандия, научная этика, методология, коренное население, деколонизация

Этика научных исследований представляет собой не только сухие административные правила, но и живые моральные принципы. Ученые, которые соблюдают подобную совокупность инструментов в своей научной деятельности, обеспечивают чистоту и валидность результатов исследований в рамках эффективного функционирования науки в целом. Именно выбор методологии должен быть сделан под влиянием этических соображений ученого в рамках существующих реалий.

Любое научное исследование должно рассматривать степень валидности результатов как основной показатель их достоверности и значимости работы, а выбор методологии играет ключевую роль в становлении данной валидности [17]. В свою очередь, специфика объекта исследования влияет на разработку методологии, создавая неразрывную цепочку связей для создания эффективной теоретико-методологической базы научного исследования. Степень валидности изначально

обусловлена методом или методикой, посредством которых предполагается проводить исследования. В связи с этим разработка методологической стратегии имеет первостепенное значение.

Именно этика научных исследований в отношении коренных народов наиболее чувствительна к изменяющейся парадигме времени. Таким образом, фундаментальные преобразования в политической, экономической и социальной жизни коренного населения определенных территорий должны найти свое прямое отражение при проведении научных исследований актуальных проблем данных народов. Так, на примере саамского народа, коренного населения Севера, становится очевидной необходимость тщательного критического анализа методов подобных исследований, где объект — сам народ или связанные с ним вопросы. Определение необходимости модернизации методологии исследований вопросов о саамах в результате анализа дискуссии ученых по актуальным проблемам научной этики является основополагающим.

Большинство исследований, посвященных культурам саамов и других коренных народов, по-прежнему определяются и осуществляются этнически некоренными лицами и западными неэтническими исследовательскими институтами. Научные работы культурно сознательных исследователей коренных народов, таких как историческая книга Линды Тухивай Смит «Деколонизация исследований коренных народов» (1999) [18], резко критикует и отвергает научные тексты, написанные доброжелательными «западными» исследователями коренных народов, нечленами этих этнических общин. Также развивают и поддерживают подобный подход Д. Порсанжер [10], Н. К. Дэнзин, Я. С. Линкольн, Л. Т. Смит [2], Г. Фосшейм [3], А. Сэмб, И. Нэйми [13], Э. Фугельснэ [4], Х. Минд [9], С. Уилсон [19], К. Сэйлин Макнейл и Дж. Марш [11]. Исследователи, которые в настоящее время работают в саамских контекстах, не только пропагандируют методологию коренных народов,

но также обсуждают и предлагают новые методологии, такие как аборигенография у Лонгмена [8] или теория взглядов коренных народов, основанная на феминистских взглядах Сейлин МакНейл и Марша [11]. А этнически коренные саамские ученые Т. Сторфьелль [15], Р. Куокканен [7] и Т. Туэн [16] предлагают использовать исключительно собственные коренные методы исследования научного знания об этих народах.

Формальные механизмы получения знаний о коренных народах в рамках этнополитических процессов отсутствуют и даже не находятся в стадии разработки. Нынешние неэтнические исследователи, к которым относится и автор данной научной статьи, могут по-прежнему восприниматься как недостаточно обладающие знаниями о культуре саамов и реальных проблемах этого коренного народа Севера. В последние годы вопрос особого характера научной этики в области исследований о саамах становится все более важным в академических программах Норвегии, Швеции и Финляндии. В Скандинавии критикуют методы исследований коренных народов и консенсус до сих пор не достигнут.

Таким образом, существует ряд мнений, что коренные этнические группы, в том числе саамы, недостаточно корректно рассматриваются как объекты научных исследований. Имеют место призывы решать задачу кризиса отечественной гуманитарной науки и не «навязать культурные стандарты своей науки в качестве стандартов исследования другой культуры» [1]. Более того, по мнению Елены Порсангер, саамки по происхождению, исследования культуры саамов «не-саамами», то есть находящиеся вне данной этнической группы, представляют собой недостоверные и субъективные мнения аутсайдеров. По утверждению ученого, коренные народы устали от изучения в первую очередь из-за опыта обращения с ними как с объектами не только с научной точки зрения, но и с социальной. Более того, исследования берут знания коренных народов, анализируют их и подвергают необоснованной кри-

тике, практически ничего не давая самим коренным народам [10]. В результате стоит острая необходимость формирования «коренных» методологий научных исследований на основе, в том числе и призывов коренных народов к созданию нового направления исследований с целью «деколонизации» науки, так как «колониальные» методы научных исследований наносят непоправимый ущерб знаниям о коренных народах [2]. С другой стороны, ставится под сомнение увеличение числа этнических представителей коренных народов в научных работах, где предполагается их приоритетность.

Также использование культурно совместимых онтологических и эпистемологических подходов и поддержание контроля коренных общин над личностью ученых, включая их этническую принадлежность, и определение содержания и методов исследований является нецелесообразным и имеет определенные признаки дискриминации по национальному признаку. В свою очередь, официальные требования, предъявляемые к формализации методологий исследования коренных народов и осуществление политического контроля научных работ в таких странах, как Канада и Новая Зеландия, привели к тому, что определенное число коренных народов установило строгие правила для процедур разделения ролей между учеными и представительными организациями коренных народов. Однако в Фенноскандии методологии научных работ о коренных народах не являются обязательными. Исключение составляют исследования скелетных останков саамов, находящихся в Университете Осло, для чего саамский парламент Норвегии должен дать свое официальное одобрение [3].

Представители научных кругов единогласно дали понять, что считают существующие методологии исследований коренных народов лишь «ошибочной попыткой успокоить плохую совесть» в рамках колониальных методов, приводящих к предвзятым субъективным результатам [13]. Тем не менее политические представители саамов и организаций коренных

народов Севера настойчиво требуют отдать дань уважения формированию объективных знаний о саамском народе, как того требуют международные научные сообщества, и утверждают о необходимости формализованного кодекса научной этики для любых научных проектов, связанных с саамами. Некоторые ученые считают, что определенная часть исследовательских вопросов является сугубо «внутренними делами» [4] и требует предоставления специального права саамским политическим учреждениям решать, когда и кому давать разрешения на подобные исследования [5].

«Этнически правильные» ученые резко критикуют постколониальные подходы к научным исследованиям вопросов о саамах и рассматривают их как еще одно подтверждение возврата к исходному положению коренного народа Фенноскандии- угнетению, унижению и ассимиляции. Т. Сторфьелль [15] и Р. Куокканен [7] аргументируют свое решение прекратить использование постколониальных методов исследования, заявив, что они достаточно хорошо изучили способы мышления колонизаторов, и вместо этого желают создать собственные коренные методы исследования. Однако их разработка для научных исследователей, не относящихся к этническим представителям саамов, до сих пор не входит в число задач «коренных» ученых [19].

Вопросы о наделении представителей саамов определенными правами контроля научных исследований и формирования знаний о саамском народе также находят оппозицию [9]. Шведские и норвежские национальные исследовательские организации в настоящее время считают, что существующие правила и этические принципы исследований, которые предписывают культурную чувствительность, информированное согласие и возвращение знаний местным общинам, а также не препятствуют исследованиям, удовлетворительны для исследований, связанных с саамами.

Дискуссия на тему этики исследований началась в 1970-х гг., когда некоторые интеллектуалы-саамы утверждали, что этни-

ческие представители коренного населения Арктического региона должны иметь исключительное право заниматься научной работой, связанной с собственным народом [14], и что только именно саамы могут правильно понять саамское общество [16]. Такой подход имел явный дискриминационный характер и впоследствии был отвергнут всем научным сообществом. На современном этапе идет развитие этнически-чувствительного метода в исследованиях, связанных с саамами и данная трансформация началась без жесткого контроля со стороны саамского народа [14]. Скандинавские страны начали поддерживать формирование и долгосрочное финансирование саамских исследовательских центров, в которых в основном саамские ученые обучают преимущественно этнических исследователей коренных народов, усиливая положение саамского языка в исследованиях.

Методологии коренных народов до сих пор не поддерживались академическими институтами саамов, а саамские ученые выражают различное отношение к формированию какого-либо кодекса этики исследований проблем саамского народа. Процесс деколонизации требует новых, критически оцененных, методологий и новых, этически и культурно приемлемых, подходов к изучению проблем коренных народов. Эти подходы могут различаться специальными средствами для ученых из числа коренных и некоренных народов [10].

Тем не менее уже в 1995 г. группа экспертов, назначенных правительствами стран Скандинавии и парламентами саамов, включала исследования, связанные с саамами, в качестве темы в проектах предложений к Конвенции Северных Саамов. В 2005 г. было представлено созданное ими предложение по статье 51, определяющей общие права народа саамов в Финляндии, Швеции и Норвегии. Статья 27 и комментарии к ней указывают на то, что исследования, связанные с саамами, должны учитывать определенные этические нормы, касающиеся статуса саамов как коренного населения конкретной территории. Указанная статья и комментарии к ней относятся к

уже фактически официальным методологиям исследования коренных народов [6]. Однако до сих пор национальные правительства официально не обсудили вопрос об утверждении проекта данного предложения.

Тем не менее многие предложенные конкретные этические меры в отношении методологий исследований коренных народов противоречат существующим руководящим принципам. В их числе желание не быть анонимным в исследованиях; необходимость коллективного неформального согласия общин саамов; признание онтологических и эпистемологических различий; принятие решений по содержанию и преимуществам исследований, полномочия одобрять исследования, предоставленные конкретным саамским организациям или политическим институтами. В итоге такой подход не является этическим по отношению к классическому научному сообществу. Так, методологические подходы коренных народов подвергаются критике по серьезным причинам: они носят характер потенциально некритических, компенсационных и чрезмерно основаны на «национальном вопросе», интерпретируются некоторыми как националистический подход [12]. В свою очередь, именно принцип запрета этнической дискриминации глубоко закреплён в мировом научном обществе и является обязательным условием для формирования объективного знания.

В результате проведенного анализа, наблюдается определенная дилемма, которая должна найти свое решение. Так, органы власти всех уровней несут наибольшую ответственность за выполнение обязательств по отношению к саамам как коренному населению. Именно они должны создать официальные рамки научной этики по отношению к саамам. Необходим конструктивный диалог на равных между властью и общественно-политическими организациями саамов, что обеспечит плодотворное участие и реальное влияние на решение вопросов, касающихся коренного населения Арктики. Данная кооперация возможна при поддержке властями деятельности ор-

ганизаций саамов, в частности тех, которые осуществляют свою деятельность в области борьбы против дискриминации и защиты прав коренного населения в научной деятельности. Так, органы власти, институты здравоохранения, образования, средств массовой информации и другие социальные и политические структуры должны быть информированы о реальном положении саамов в социальной и политической жизни общества с помощью специально созданных комиссий в сотрудничестве с организациями, представляющих интересы саамов. В свою очередь, определенная часть достоверной информации о реальных условиях всех аспектов жизни саамов должна быть обеспечена глубокими и систематическими исследованиями в прикладных областях науки. Полученные знания должны быть видимыми и общедоступными для общества с целью преодоления стигматизации саамов и дискриминации в рамках социального сознания.

В зарубежной и отечественной научной литературе в рамках рассмотрения необратимости деколонизации методов редко упоминаются положительные результаты, достигнутые исследователями извне исследуемой этнической группы, для решения проблем коренных народов в целом. Более того, данная группа ученых абсолютно не размышляет над вопросом о реальном позитивном влиянии их исследований о культурах, обществах и этнополитических процессах коренных народов на объект исследования. Такие научные работы редко затрагивают вопросы этики, авторитет институтов коренных народов или опасность субъективных исследований, контролируемых коренными народами, которые скорее идеализируются. «Неэтнически правильные» ученые, использующие собственные авторские подходы и методы деколонизации, отрицательно относятся к коренным саамским ученым по причине отсутствия внимания к ценности их исследований в формировании знаний о народе и отсутствии заинтересованности в разработке совместных уникальных подходов к научным исследовани-

ям о коренных народах Севера. На текущий момент незначительное число усилий было предпринято для формирования и распространения открытых и критических диалогов, а также для интеграции и наставничества в отношении этнически некоренных исследователей со стороны этнически коренных для деколонизации исследований любых вопросов, связанных с коренным народом Фенноскандии.

Таким образом, существует безусловная значимость научной этики при проведении любых исследований народа саамов. Два основных подхода, предложенные учеными в дискуссиях о связанных с саами исследованиях, можно обозначить как «научно-политический» и «научно-философский», или «научно-теоретический». Научно-политический подход рассматривает текущие асимметричные властные отношения и политические разногласия и поиск способа их преобразования посредством исследований. В научно-теоретическом подходе дается оценка созданию соответствующих научных пониманий различных культурных систем. Эти два элемента могут быть связаны друг с другом в попытке создать подходы, которые учитывают текучесть этнической принадлежности и улучшают возможности для сотрудничества и передачи культурных знаний.

### **Список литературы**

1. *Копцева Н. П.* Концептуальные и методологические основания для этнокультурных исследований коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // *Современные проблемы науки и образования*. 2012. № 2.
2. *Handbook of critical and indigenous methodologies* / eds. by N. K. Denzin, Y. S. Lincoln, L. T. Smith. Thousand Oaks, 2008.
3. *Fossheim H.* More than just bones. Ethics and research on human remains: The Norwegian National Research Ethics Committees. Oslo, 2013.
4. *Fugelsnes E.* Fra skallemålinger til selvbestemmelse: Forskningsetiske Komite. Oslo, 2016.

5. *Henriksen J.B.* Sami self-determination, autonomy and self-government: Education, research and culture. Kautokeino, 2010.

6. *Koivurova T.* The Draft for a Nordic Saami Convention. Official website of the Arctic Centre. URL: <http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=04e81223-028e-4315-a669-cb8830b22d6b> (дата обращения: 24.04.2024).

7. *Kuokkanen R.* Reshaping the university: Responsibility, indigenous epistemes and the logic of the gift. Vancouver, 2007.

8. *Longman M.* A new decolonized aboriginal methodology // eds. G. Guttorm, S.R. Somby. Kautokeino, 2014. P. 15—30.

9. *Minde H.* Indigenous peoples: Self-determination, knowledge, indigeneity. Delft, 2008.

10. *Porsanger J.* An essay about indigenous methodology // Nordlit. 2004. № 15.

11. *Sehlin MacNeil K., Marsh, J.* Indigenous research across continents: A comparison of ethically and culturally sound approaches to research in Australia and Sweden // Finding common ground: Narratives, provocations and reflections from the 40-year celebration of Batchelor Institute / eds. H. Huijser, R. Ober, S. O'Sullivan [et al.]. Batchelor, 2015. P. 119—126.

12. *Selle P., Semb A.J., Strømsnes, K., Nordø A.D.* Den samiske medborgeren. Oslo, 2015. P. 284—286.

13. *Semb A., Niemi E.* Forskningsetisk kontekst: Historisk urett og forskning som overgrep: Artikler til websiden av den norske forskningsetiske komite, 2009. URL: <https://www.etikkom.no/no/FBIB/Temaer/Forskning-pa-bestemte-grupper/Etniske-grupper/Forskningsetisk-kontekst-Historisk-urett-og-forskning-som-overgrep/> (дата обращения: 24.04.2024).

14. *Stordahl V.* Nation building through knowledge building: The discourse of Sami higher education and research in Norway // Indigenous peoples: Self-determination, knowledge, indigeneity) / ed. H. Minde. Delft, 2008. P. 249—266.

15. *Storfjell T.* After postcolonial studies? Re-reading the Sami colonial archive, 2011. URL: [http://www.academia.edu/586136/After\\_Postcolonialism\\_Re-Reading\\_the\\_S%C3%A1mi\\_Colonial\\_Archive](http://www.academia.edu/586136/After_Postcolonialism_Re-Reading_the_S%C3%A1mi_Colonial_Archive) (дата обращения: 24.04.2024).

16. *Thuen T.* Quest for equity: Norway and the Sami challenge. St Johns, 1995.

17. *Triandis H., Gerardo M.* Etic Plus Emic Versus Pseudoetic: A Test of a Basic Assumption of Contemporary Cross-Cultural Psychology // *Journal of Cross-Cultural Psychology*. 1983. № 14.

18. *Tuhiwai Smith L.* Decolonizing methodologies. L., 2012.

19. *Wilson S.* Research is ceremony. Indigenous research methods. Black Point, 2008.

**И. Н. Тарасов**

**Методики оценки эффективности территориального управления:  
опыт стран Центрально-Восточной Европы**

*Объектом исследования являются методики оценки эффективности управления регионом. Проведен анализ существующих методик, в том числе общей схемы оценки САФ, методики «Investment in People» (IiP) и Индекса качества регионального управления (EQGI). Подчеркивается влияние норм права ЕС и значимость оценки публичной политики. Научные результаты демонстрируют недостаточную применимость некоторых критериев для регионального управления, необходимость статистической нормализации оценок. По итогам анализа, столичные муниципалитеты в Центрально-Восточной Европе (ЦВЕ), как правило, показывают высокие результаты, в то время как аграрные и старо-промышленные регионы остаются на низких позициях. Методы оценки эффективности территориального управления в странах ЦВЕ применяются выборочно, в зависимости от специфики местного самоуправления и различий в системе отношений регионов с центральным правительством.*

**Ключевые слова:** Центрально-Восточная Европа, регион, эффективность управления, методика оценки, администрирование, коррупция, общественное мнение

Показатели и способы проведения оценки политической эффективности в Центрально-Восточной Европе являются ключевыми инструментами для определения эффективности управления регионами. В методике используются определенные частные показатели, которые выступают в качестве индикаторов успешности региональной политики и управления.

Учитывая степень участия стран Центрально-Восточной Европы в институтах ЕС, мы можем заметить, что функция разработки и формализации методик оценки эффективности управления переместилась с национального на наднациональный уровень. В целях проведения исследования нормативно-правовых актов и иных документов, которые имеют силу в странах Европейского союза, а также на национальном уровне в странах Центрально-Восточной Европы, уместно использовать критериальный анализ.

Одной из фундаментальных систем оценки публичного управления является «Общая схема оценки» («Common assessment framework», CAF) [1], которая была разработана в 1998 г., а запущена в работу в 2000 г. Европейской сетью публичной администрации (EUPAN) и регулярно с тех пор модернизировалась. Актуальная версия CAF была оформлена в 2020 г. Эта методика создавалась для оценки организаций публичного государственного и компаний коммерческого сектора.

Оценка эффективности управления осуществляется на основе девяти основных критериев:

- 1) активное политическое лидерство;
- 2) стратегия и планирование, приводящее к результатам;
- 3) управление и благополучие людей, повышение квалификации;
- 4) сотрудничество с партнерами и гражданским обществом;
- 5) социальные услуги, согласование с другими уровнями управления;
- 6) результаты для граждан (социальное мнение);
- 7) внутренний климат для сотрудников;
- 8) результаты социальной ответственности;
- 9) ключевые результаты деятельности (выполнение планов выше и внутреннее развитие).

Шкала ранжирования CAF предусматривает 6 категорий организаций (компаний), на которые они распределяются по 9 основным критериям (таб.).

### Шкала оценок CAF

Ранг	Балл
1. Нет измеримых результатов и/или достоверной информации	0—10
2. Результаты измеримы, но показывают негативные тенденции и/или не соответствуют установленным целям	11—30
3. Результаты показывают слабые тенденции к росту и/или лишь некоторые цели достигнуты	31—50
4. Результаты показывают тенденции к улучшению и/или большинство целей достигнуто	51—70
5. Результаты показывают устойчивый прогресс и/или все установленные цели достигнуты	71—90
6. Достигнуты наилучшие результаты. Все цели достигнуты. Все ключевые результаты лучше, чем у других организаций	91—100

Источник: [1, с. 58].

По результатам анализа, очевидно, что не все критерии подходят для достижения целей, направленных на оценку эффективности регионального управления. Например, критерий «управление и благосостояние людей» содержит в себе оценку управления людьми внутри структуры, которая занимается управлением. Если допустить существование взаимосвязи между управлением сотрудниками и их эффективностью, то в рамках исследования нас будет интересовать оценка результатов управления на уровне как регионов, так и муниципалитетов. В соответствии с этими рассуждениями критерии «управление и благополучие людей, повышение квалификации» и «внутренний климат для сотрудников» не вполне подходят для использования, так как методы оценки должны быть общественно полезными. Остающиеся критерии позволяют объективно оценивать эффективность регионального управления, поэтому их мы рассматриваем конструктивно.

Изучение шкалы оценок САФ может быть небезынтересно с точки зрения дифференциации муниципалитетов и регионов. Деление на шесть рангов в 100-балльной системе дает возможность выбрать оптимальный уровень оценки, который будет включать как полное отсутствие результата, так и выдающийся результат среди участников одного управленческого уровня с базовыми значениями. Иными словами, такая дифференциация предполагает статистическую нормализацию результатов шкалирования, когда оценки успешности приобретают вид относительных значений.

В Центрально-Восточной Европе по критериям САФ лидирующие позиции занимают столичные административно-территориальные единицы (АТЕ), а также относительно крупные и экономически развитые регионы: Мазовецкое воеводство в Польше, Южночешский край в Чехии, Кошицкий край в Словакии и Средний Дунаутуль в Венгрии.

Систему оценок САФ дополняет методика Investment in People (iP), которая предлагает измерение качества администрации путем исследования практики совершенствования человеческого капитала внутри управленческих структур. Методика использует три группы показателей. Группа «Планирование» включает в себя показатели стратегирования повышения эффективности организации, ее целей, равенства возможностей для продвижения сотрудников, совершенствования навыков, необходимых для эффективного руководства; группа «Действие» — порядок взаимодействия руководителей и подчиненных, вклад рядовых сотрудников в работу организации, их участие в процессе принятия решений; группа «Оценивание» — качественный рост организации, систематичность инвестиций в человеческий потенциал [2].

Основной целью методики iP является стимулирование организаций к развитию и совершенствованию интеллектуального капитала. Вложения организации в него демонстрируют внедрение стандарта. Однако сегодня этот стандарт малоизвестен и непопулярен в странах Центрально-Восточной Европы.

В октябре 2018 г. в Европарламенте прошла презентация [3] Индекса качества регионального управления (European Quality of Government Index, EQGI), разработанного сотрудниками университета Гётеборга (Швеция) [4].

Эта методика основана на создании корреляционных таблиц между двумя большими группами критериев. Первая охватывает оценку жителями региона уровня образования и экономики, а также коррупции. Вторая включает в себя количественные и качественные показатели документов отчетности регионов, которые соотносятся с первой группой оценки, и является репрезентативной для личностных оценок людей.

Ключевой качественный параметр — восприятие коррупции. Отсутствие корреляции между показателями отчетности регионов и сознанием людей указывается в числовом значении «0,0», а полное соответствие — «1,0».

На сегодняшний день методология Европейского фонда управления качеством (EFQM) — наиболее передовая и инновационная система внутриорганизационного совершенствования, которая базируется на принципах комплексного подхода к управлению качеством. Она представляет собой наиболее продвинутый способ улучшения деятельности организации, охватывающий все ключевые функциональные области управления. Методика не навязывает готовых решений, а лишь устанавливает рамки для достижения целей развития организации. основополагающей идеей выступает динамический характер изменений: инновации и обучение способствуют развитию потенциала, что в долгосрочной перспективе способствует достижению организациями положительных результатов. По сути, модель EFQM представляет собой инструмент для диагностики, а также для совершенствования и повышения качества управления.

Эта методика оценки важна для проведения аналитической работы в масштабах всей Европы и требует большого количества статистических данных. Однако она страдает от явной

переоценки фактора восприятия коррупции. Скорее методика пригодна для определения отражения восприимчивости администрации к общественному мнению и реактивности управленческих решений. Лидерами по критериям EQGI стали столичные города, кроме Будапешта, аутсайдерами — аграрные и старо-промышленные регионы: Подляское и Силезское воеводства в Польше, Высочина в Чехии, Прешовский край в Словакии и Северный Альфельд в Венгрии.

Интерес представляет Регламент ЕС 2021/1058 Европейского парламента и Совета от 24 июня 2021 г. «О Европейском фонде регионального развития и Фонде сплочения» [5]. Этот нормативно-правовой акт включает в себя методику требований к региональной политике, на основе которых Еврокомиссия оценивает текущее положение дел в регионах, включая отдельные национальные административно-территориальные единицы (АТЕ). Этот документ в первую очередь предписывает необходимые требования для регионов и не является полноценной методикой оценки.

Так, согласно докладу Еврокомиссии «Публичная администрация в странах ЕС» [6], региональное управление рассматривается сквозь призму политической централизации / децентрализации. Ключевыми критериями выступают тип административно-территориальной единицы; тип правительства; политизированность отношений чиновников друг с другом; централизация управленческих инноваций.

Такой подход к оценке администраций в странах Центрально-Восточной Европы представляется вполне продуктивным. Формально все они унитарные централизованные государства с развитой системой местного самоуправления, но с различающимся положением регионов в системе отношений с центральным правительством.

Проверяя соответствие критериям, мы можем оценить степень сплоченности правительства, а также эффективность и последовательность его действий в управлении регионом.

Оценка качества публичной политики имеет большое значение для стран Центрально-Восточной Европы, так как крайняя идеологическая поляризация или, напротив, унитаризм могут привести к замедлению и стагнации управленческой деятельности из-за неконструктивной борьбы или отсутствия политической конкуренции.

Правительства стран Центрально-Восточной Европы используют перечисленные методики в оценке эффективности территориального управления селективно. Нередко в распорядительных документах можно обнаружить отсылки к нормам права ЕС, а сами методики внедряются медленно и частично, как правило, лишь в той части, которая касается общих вопросов управления. Так, Советом министров Польши в 2008—2012 гг. выделено почти 7,5 млн злотых на реализацию проекта оценки качества публичной администрации [7]. Он включает в себя элементы методик CAF, iP и EFQM.

В странах Центрально-Восточной Европы на региональном уровне чаще применяются методы оценки, которые посвящены внутренней организации администрации управления и результатам их публичной деятельности, позволяющим оценить как планирование работы организации, так и ее результат на выходе. С определенной периодичностью востребованы методики оценки, которые направлены на изучение восприятия коррупции и общественного мнения граждан.

Некоторые актуальные для стран Центрально-Восточной Европы методы позволяют провести оценку эффективности административно-территориального управления, охватывая несколько аспектов одновременно: экономика, финансы, инфраструктура, социальная сфера, гендерные квоты, контроль бюджета, коррупция. Такой подход, основанный на отраслевой специфике, конечно, не позволяет в полной мере оценить эффективность административно-территориального управления, но предоставляет возможности постоянного мониторинга и периодической диагностики качества публичного управления.

## Список литературы

1. *CAF 2020*. Общая схема оценки. Европейская модель для совершенствования организаций публичного сектора через самооценку / пер. с англ. Д. В. Маслов, В. А. Лавров. М., 2020.

2. *Kozera I*. Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej // Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa, 2009. Listopad. URL: [https://www.gov.pl/attachment/876d185a-40df-4eba-ac01-038dc9c574a1&ved=2ahUKEwjb66uhkPWJAxWpIRAIHUfDIlsQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw1JGDmQ91i6LqFJB\\_nJnsPg](https://www.gov.pl/attachment/876d185a-40df-4eba-ac01-038dc9c574a1&ved=2ahUKEwjb66uhkPWJAxWpIRAIHUfDIlsQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw1JGDmQ91i6LqFJB_nJnsPg) (дата обращения: 12.04.2024).

3. *Widuto A*. Regional governance in the EU // European Parliamentary Research Service. 2018. October. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628244/EPRS\\_BRI\(2018\)628244\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628244/EPRS_BRI(2018)628244_EN.pdf) (дата обращения: 12.10.2024).

4. *Charron N., Lapuente V., Annoni P*. Measuring quality of government in EU regions across space and time // *Papers in Regional Science*. 2019. № 5 (98). P. 1925—1954.

5. *Regulation (EU) 2021/1058* of the European Parliament and of the on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj> (дата обращения: 12.04.2024).

6. *Public administration characteristics and performance in EU28: Poland*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D19962%26langId%3Den&ved=2ahUKEwiOx6nbi\\_WJAxVNIBAIHW1oIuoQFnoECAUQAQ&usg=AOvVaw00px7rjD5QL1G1H-6kDeBE](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D19962%26langId%3Den&ved=2ahUKEwiOx6nbi_WJAxVNIBAIHW1oIuoQFnoECAUQAQ&usg=AOvVaw00px7rjD5QL1G1H-6kDeBE) (дата обращения: 12.10.2024).

7. *Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej* — Akademia Zarządzania Publicznego II etap. URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbasycywilna/poprawa-jakosci-zarzadzania> (дата обращения 21.10.2024).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

***Байбатырова Наиля Мунировна***, канд. филол. наук, доцент кафедры журналистики и медиакоммуникаций Астраханского государственного университета им. В. Н. Татищева.

E-mail: aulova83@mail.ru

***Вершинина Инна Альфредовна***, д-р социол. наук, доцент, доцент кафедры современной социологии социологического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

E-mail: inna\_ver@rambler.ru

***Кольба Алексей Иванович***, д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры государственной политики и публичного управления Кубанского государственного университета.

E-mail: alivka2000@mail.ru

***Кочетков Егор Евгеньевич***, канд. полит. наук, доцент, ст. научный сотрудник института образования и гуманитарных наук Балтийского федерального университета им. И. Канта, доцент кафедры истории Российского университета транспорта (МИИТ).

E-mail: kochetkov.work@gmail.com

***Максименко Алена Сергеевна***, соискатель института образования и гуманитарных наук Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: alyona.maksimenko@gmail.com

***Никлаус Анна Александровна***, канд. полит. наук, доцент, доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Московского психолого-социального университета.

E-mail: nicklaus.anna@gmail.com

***Слатинов Владимир Борисович***, д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Курского государственного университета.

E-mail: [g.gmu@mail.ru](mailto:g.gmu@mail.ru)

***Тарасов Илья Николаевич***, д-р полит. наук, профессор, зам. руководителя по научной деятельности Института образования и гуманитарных наук Балтийского федерального университета им. И. Канта.

E-mail: [ITarasov@kantiana.ru](mailto:ITarasov@kantiana.ru)