



Г.А. Борщевский

ВЗГЛЯД НА ПАРТИЙНЫЕ ИДЕОЛОГИИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПАРАДИГМ

Георгий Александрович Борщевский — доктор политических наук, государственный советник РФ, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Для связи с автором: borshchevskiy-ga@ranepa.ru.

Аннотация. Статья посвящена анализу предложений по реформированию публичного управления в программах российских политических партий, участвовавших в думских выборах 2021 г., оценке их системности и реализма как индикатора политической зрелости партии, ее готовности претворять свои лозунги в жизнь. Используя методы классификации, а также контент- и тезаурусного анализа, автор фиксирует сходства и различия между этими предложениями и рассматривает их через призму партийных идеологий и базовых административных парадигм.

Исследование не выявило четкой корреляции между партийной идеологией и предложениями по совершенствованию публичного управления: сходные предложения присутствуют в программах партий с полярными идеологиями. Вместе с тем обнаружена связь между представленными в программах административными парадигмами и партийными идеологиями. Левые партии ориентируются на общественно-государственное управление, то есть открытость власти и вовлечение граждан в управление. Менеджеризм, связанный с экономичностью и клиентоцентричным государством, характерен для правых и отчасти центристских партий. Веберианская парадигма с ее акцентом на законности и процедурных аспектах в программах российских партий представлена минимально. В целом же наибольшей популярностью в них пользуется парадигма общественно-государственного управления.

Доминирование этой парадигмы в партийных программах автор связывает как с набирающим силу во всем мире популистским трендом, так и с присущим российскому обществу запросом на социальную справедливость. Однако, по его заключению, готовность партий и общества к взаимодействию, нашедшая отражение в дискурсивных практиках, вступает в противоречие с незрелостью механизмов имплементации общественно-государственного управления, которые пока не разработаны даже на уровне теории. Путь к решению этой проблемы он видит в объединении усилий политоло-

гов и специалистов по публичному управлению и преодолении рассогласованности между этими дисциплинами.

Ключевые слова: политическая партия, программа, идеология, выборы, парадигма, публичное управление, предметное поле, тезаурус, контент-анализ

Введение

Прошедшие в 2021 г. выборы в Государственную Думу актуализировали вопрос о состоянии российских политических партий в целом и их программах в частности. Хотя многие партии отнеслись к сформулированному в ст. 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» требованию о публикации предвыборных программ формально¹, данные документы остаются основным источником сведений об идеологиях партий, а также об их видении оптимальных направлений развития страны.

¹ Баранов 2021.

Будучи выразителями интересов общественных групп, борющимися за овладение политической властью², партии тем самым стремятся и к контролю над госаппаратом как ключевым инструментом практической реализации политических решений. Это побуждает их выработать представления о положении дел в системе публичного управления и путях ее трансформации. Системность и реализм предлагаемых партией мер в этой сфере могут служить индикатором ее политической зрелости и готовности претворять свои лозунги в жизнь.

² Korgunyuik 2017.

Классики политической науки (Карл Маркс, Макс Вебер, Эмиль Дюркгейм, Мишель Крозье и др.) рассматривали политическую сферу во взаимосвязи с организацией публичного управления. В современной отечественной политологии есть примеры подобных исследований³, однако связь между политикой и управлением все еще недостаточно изучена. Политическая наука и теория публичного управления продолжают существовать изолированно друг от друга. Так, лишь порядка 6% публикаций по госуправлению в России приходится на политологические журналы⁴.

³ См. Тимшина 2020.

⁴ Петрунин 2020.

В настоящей статье мы рассматриваем предложения по реформированию публичного управления в программах политических партий РФ, выявляем сходства и различия между ними через призму партийных идеологий и базовых административных парадигм. Руководствуясь положениями обновленной Конституции РФ, под публичным мы понимаем как государственное, так и муниципальное управление.

Структура статьи выстроена следующим образом. В первом разделе сформулированы три рабочие гипотезы, базирующиеся на заключениях уже существующих исследований; во втором описаны методы и использованные нами данные; в третьем изложены основные результаты проверки гипотез; в четвертом высказан ряд соображений относительно возможной их интерпретации.

Рабочие гипотезы и их теоретическое обоснование

⁵ Мишанова 2010: 78.

⁶ Tawiah, Barnes, and Zakari 2019.

⁷ Баранов 2021: 6.

⁸ Zulianello 2020.

⁹ Левченко 2014.

¹⁰ Korgunyuk 2017: 280.

¹¹ Тимшина 2020.

¹² Cruz 2017.

¹³ Ongaro 2011.

¹⁴ Bowornwathana and Poocharoen 2010: 317.

¹⁵ Durman et al. 2020.

¹⁶ Mazur and Korucinski (eds.) 2017; Byrkjeflot, du Gay, and Greve 2018.

¹⁷ Klenk and Reiter 2019.

¹⁸ Keping 2018; Addink 2019.

По мнению многих авторов, три идеологических измерения (правые, левые, центристы) по-прежнему позволяют «достаточно полно описывать идеологический спектр во всем его многообразии»⁵. Во всем мире правые партии по-прежнему нацелены на продвижение интересов частного сектора, а левые ориентированы на удовлетворение запросов бедных (сокращение бедности, развитие массового образования и здравоохранения и т.п.)⁶. При всем том грани между идеологиями стираются, порождая «социально-либерально-консервативный синтез»⁷. Кроме того, как показывают исследования⁸, происходит общая активизация популистского дискурса как в правом, так и в левом лагере.

Предвыборные программы, помимо всего прочего, отражают механизмы взаимодействия партий с органами государственной власти⁹. Механизмы эти неоднородны, в том числе потому, что в современной России лишь две партии хотя бы «стараясь выглядеть массовыми», тогда как остальные представляют собой кадровые партии, бизнес-фирмы или ассоциации единомышленников¹⁰. В предыдущем избирательном цикле предложения партий по модернизации госуправления по большей части касались перераспределения полномочий между центром и регионами, создания новых органов власти и усиления контроля со стороны общества¹¹.

С учетом вышесказанного мы постулируем, что идеологически близкие партии имеют сходное видение реформ публичного управления (*гипотеза 1*).

Влияние идеологий проявляется в самых разных сферах¹². Так, итальянский исследователь Эдоардо Онгаро¹³ убедительно доказывает, что идейные установки непосредственно влияют на позиции партий относительно оптимального вектора реформирования публичного сектора. К аналогичным выводам приходят авторы из Таиланда и Сингапура, утверждающие, что «административная реформа — вопрос политический»¹⁴.

В современной науке выделяются три основные административные парадигмы: веберизм, новое государственное управление (New Public Management) и общественно-государственное управление (Good Governance)¹⁵.

Веберизм, восходящее к идеям Вебера, делает акцент на законности и процедурных аспектах управления, что роднит его с ранним институционализмом¹⁶.

Концепция *нового государственного управления* (НГУ) связана с именами Уильяма Нисканена и Патрика Данливи, предложивших модель «максимизирующего бюрократа» (budget-maximizing model) и сконцентрировавших внимание на экономической эффективности публичной власти. Позднее эта концепция сместилась в сторону цифровых сервисов и клиентоцентричного государства¹⁷.

Общественно-государственное управление (ОГУ) делает акцент на открытости и подотчетности власти¹⁸. Функции бюрократии в его рамках переходят к гражданскому обществу, а вертикально интегри-

¹⁹ *Ishak, Hasibuan, and Arbani 2020.*

²⁰ *Вилисов, Телин и Филимонов 2020; Калгин и Клименко 2021.*

²¹ *Бляхер, Григоричев и Елохина 2021.*

²² *Eller, Gerber, and Robinson 2018; Barabashev, Kettl, and Peters 2020.*

²³ *Северухина 2017; Шаповалов 2019.*

²⁴ *Выборы 2021.*

²⁵ *Dekker, Contreras, and Meijer 2020; Петрунин 2020; Лихтин 2021.*

²⁶ *Гаман-Голутвина, Никитин и Артеев 2021.*

²⁷ *Itzkovitch-Malka et al. 2019.*

²⁸ *Мишанова 2010; Северухина 2017; Steiner et al. 2020.*

рованные структуры уступают место сетевым сообществам¹⁹. Гражданские структуры наделяются субъектностью не только в политике, но и в управлении²⁰.

Кардинальное расширение пространства применения государственного принуждения на фоне потребности в удешевлении управленческих процедур побуждает власть перекладывать на граждан выполнение своих функций²¹. Политические партии не могут игнорировать эти тектонические сдвиги. Поэтому, несмотря на отмечаемый многими кризис и определенную конвергенцию административных парадигм²², мы полагаем, что положения партийных программ соотносятся с этими парадигмами (*гипотеза 2*).

Накопленный опыт содержательного, в том числе количественного, анализа партийных программ²³ требует оценки качества данного рода документов по единым критериям. В ходе думской избирательной кампании 2021 г. экспертами Исследовательского центра «Особое мнение» был разработан Индекс содержательности программ²⁴, учитывающий их структурированность, охват тем, реалистичность, логику, обоснованность, отсутствие популизма. При всех присущих ему недостатках этот индекс является удобным инструментом сопоставления программ.

Исследование массива публикаций в высокорейтинговых изданиях по связке «гипотеза-метод» позволило ряду авторов²⁵ обозначить проблемное поле публичного управления. При изучении содержания партийных программ весьма полезной, в частности, предстает методология дискурсивного анализа, получившая широкое распространение в России²⁶ и других странах²⁷. С этой методологией тесно связан контент-анализ, также активно применяемый в политологических работах²⁸.

Принимая во внимание перечисленные подходы, мы считаем правомерным предположить, что чем выше качество партийной программы, тем лучше в ней прописана совокупность мер, направленных на совершенствование публичного управления (*гипотеза 3*).

Представляется, что предложенные гипотезы обладают определенной теоретической новизной и их проверка на эмпирическом материале позволит углубить наше понимание российской политики.

Данные и методы

Эмпирическую базу исследования составляют две группы источников:

- 1) предвыборные программы 14 политических партий, принимавших участие в выборах в Государственную Думу восьмого созыва;
- 2) партийные программы данных партий в действующей редакции.

В обоих случаях использованы тексты программ, опубликованные на официальных сайтах соответствующих партий.

Предвыборные программы выступают в роли экспериментальной группы, в которой через призму идеологий и административных парадигм оцениваются предложения партий по реформированию публично-

го управления. Основные партийные программы включены в исследование в качестве контрольной группы с целью проследить, в какой мере такие предложения отражают общие установки партий, актуализированные к выборам 2021 г.

Для решения поставленных в исследовании задач выделены предметные поля в сфере публичного управления (см. *табл. 1*), каждое из которых соотнесено с релевантными тезаурусными словами по материалам тематических публикаций в журналах первого квартала из базы *International Scientific Journal & Country Ranking*. Чтобы определить частоту упоминаний о публичном управлении в массиве партийных программ в разрезе каждого из предметных полей, по тезаурусным словам проведен контент-анализ.

Таблица 1 Предметные поля и тезаурусные слова в сфере публичного управления

<i>Предметные поля</i>	<i>Тезаурусные слова</i>
Государственная и муниципальная служба	Служба, служащий, чиновник, бюрократия
Этика, коррупция	Коррупция, взятки
Административная реформа	Администрация, министерство, ведомство
Публичные услуги	Услуга, сервис
Организации бюджетного сектора	Образование, здравоохранение, наука, культура
Государственные закупки	Заказ, закупки, тендер
Контрольно-надзорная деятельность	Надзор, проверка, контроль
Государственно-частное партнерство	ГЧП, государственно-частный
Цифровизация управления	Цифровой, инновационный, информационный
Открытость власти	Открытость, прозрачность, гражданский
Региональное и местное управление	Самоуправление, региональный, муниципальный
Правоохранительная система	Правоохранители, полиция, преступность
Судебная система	Суд, судебный, судопроизводство
Военная безопасность	Армия, военный
Внешняя политика и международные отношения	Международный, внешне-политический, дипломатия

Источники: Eller, Gerber, and Robinson 2018; Barabashev, Kettl, and Peters 2020; Dekker, Contreras, and Meijer 2020; Петрунин 2020; Лихтин 2021.

Политические партии распределены по идеологическому спектру в рамках градации «левые — центр — правые» (см. *рис. 1*). Основой для определения места партии в этом спектре служат лозунги, представленные в ее предвыборной программе, а также экспертные оценки российских авторов. Тяготеющими к центру считаются партии, имеющие фракцию в федеральном парламенте. «Зеленые» партии отнесены к левому крылу ввиду их традиционно антиглобалистской и антикорпоративистской ориентации и требований усиления государственного регулирования.

Рисунок 1 Идеологический спектр российских политических партий (2021)



Источники: Мишанова 2010; Коргунчук 2017; Баранов 2021.

Для оценки видения направлений совершенствования публично-го управления идеологически близкими партиями (гипотеза 1) полученное при контент-анализе распределение сопоставлено с идеологическим спектром. Административные парадигмы логически соотнесены с базовыми идеологиями (см. *табл. 2*).

Представленный подход базируется на ключевых характеристиках каждой из парадигм, описанных в литературе, и их логической связи с аналогичными параметрами полюсов идеологического спектра в их классическом понимании (центр — «партия порядка», по Марксу; правые — выразители интересов предпринимателей и частных собственников; левые — «народные», эгалитарные партии).

Для оценки связи партийных программ с административными парадигмами (гипотеза 2) положения о публичном управлении, выявленные в партийных программах при контент-анализе, соотнесены с определенными парадигмами и определена доля положений, отвечающих каждой из парадигм, в программных документах исследуемых партий. Примеры соотнесения программных тезисов с административными парадигмами:

- переход к выборности руководителей силовых органов — ОГУ;
- переход к проектному управлению и оценке государственных служащих по достигнутым ими результатам — НГУ;
- создание федеральной службы по надзору за качеством продовольствия и министерства демографии — веберизанство.

Качество планирования реформы публичного управления в партийных программах оценивается по таким критериям, как доля упоми-

Таблица 2 Связи административных парадигм с политическими идеологиями

<i>Идеология</i>	<i>Парадигма</i>	<i>Критерии</i>
Центр	Веберианство	Профессионализм, этика
		Иерархия, централизация
		Законность
		Стабильность
Правые	НГУ	Клиентоцентричность
		Рыночные методы управления
		Экономическая эффективность
		Децентрализация власти
Левые	ОГУ	Открытость и прозрачность
		Социальная справедливость
		Подотчетность власти обществу
		Вовлечение граждан в управление

Источники: Mazur and Kopycinski (eds.) 2017; Byrkjeflot, du Gay, and Greve 2018; Eller, Gerber, and Robinson 2018; Keping 2018; Addink 2019; Klenk and Reiter 2019; Barabashev, Kettl, and Peters 2020; Durman et al. 2020; Ishak, Hasibuan, and Arbani 2020; Вилисов, Телин и Филимонов 2020; Калгин и Клименко 2021.

нений о публичном управлении и доля охваченных предметных полей. Оба показателя измеряются в процентах. Первый характеризует внимание партий к данной проблеме, понимание ее значимости (показатель объема), второй — содержательную проработанность программ в части совершенствования публичного управления (показатель качества). В совокупности они дают комплексное представление об исследуемом вопросе.

Результаты анализа программ по указанным критериям соотнесены с упомянутым выше Индексом содержательности программ (ИСП)²⁹. Это позволяет проверить, действительно ли в более содержательных программах реформа публичного управления описана лучше и полнее, нежели в других (гипотеза 3).

²⁹ *Выборы 2021.*

Результаты

В *табл. 3* приведены результаты контент-анализа по тезаурусным словам в экспериментальной (предвыборные программы 2021 г.) и контрольной (основные партийные программы) группах. Как видно из таблицы, частота упоминаний о публичном управлении в партийных программах серьезно различается. В предвыборных программах разница

может достигать 3,9 раза, в основных — 3,2 раза. При этом распределение частоты упоминаний в обеих группах в целом вполне сопоставимо.

Таблица 3 Упоминания о публичном управлении в партийных программах³⁰

³⁰ Партии перечислены в том порядке, в каком они располагались в избирательном бюллетене.

³¹ «Новые люди» использовали свою основную программу в качестве предвыборной.

Партия	Программы-2021			Программы общие			В целом		
	Всего слов	Тезаурусных слов	%	Всего слов	Тезаурусных слов	%	Всего слов	Тезаурусных слов	%
КПРФ	2548	51	2,0	4460	96	2,2	7008	147	2,1
«Зеленые»	1483	18	1,2	3627	101	2,8	5110	119	2,3
ЛДПР	2126	59	2,8	993	23	2,3	3119	82	2,6
«Новые люди» ³¹	5818	226	3,9	5818	226	3,9	5818	226	3,9
«Единая Россия»	8785	411	4,7	1016	36	3,5	9801	447	4,6
«Справедливая Россия — За Правду»	2127	66	3,1	8875	256	2,9	11002	322	2,9
«Яблоко»	1536	68	4,4	2758	110	4,0	4294	178	4,1
Партия Роста	1170	19	1,6	2522	60	2,4	3692	79	2,1
Российская партия свободы и справедливости	1171	28	2,4	400	22	5,5	1571	50	3,2
«Коммунисты России»	4459	133	3,0	3838	83	2,2	8297	216	2,6
«Гражданская платформа»	748	35	4,7	13883	530	3,8	14631	565	3,9
«Зеленая альтернатива»	225	4	1,8	1090	18	1,7	1315	22	1,7
«Родина»	938	34	3,6	3056	125	4,1	3994	159	4,0
Партия пенсионеров	2350	30	1,2	5730	251	4,4	8080	281	3,5

Изучение положений партийных программ в разрезе предметных полей публичного управления выявило ряд повторяющихся тем (см. рис. 2). Наиболее часто в программах присутствовали такие предметные поля, как региональная и внешняя политика, открытость и организации бюджетного сектора; реже всего — контрольно-надзорная деятельность и государственно-частное партнерство.

Рисунок 2 Число партий, затронувших в своих программах различные аспекты публичного управления



Посмотрим теперь, какие конкретно положения, касающиеся сферы публичного управления, фигурировали в программах (предвыборных и основных) сразу нескольких партий. Как видно из *табл. 4*,

Таблица 4 Положения о публичном управлении, присутствующие в программах нескольких партий

<i>Положения</i>	<i>Партии</i>
Конфискация имущества за коррупцию	КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия — За Правду», Российская партия свободы и справедливости, «Коммунисты России»
Ратификация конвенций ООН против коррупции	«Яблоко», «Справедливая Россия — За Правду»
Усиление государственных органов лесоохраны	«Зеленые», «Яблоко», «Коммунисты России», «Родина»
Сокращение числа чиновников	КПРФ, «Гражданская платформа», «Новые люди»
Наделение новыми функциями Почты России	«Гражданская платформа», Партия пенсионеров
Воссоздание милиции	«Коммунисты России», «Гражданская платформа»
Отмена призыва в армию	ЛДПР, «Яблоко», Партия Роста
Выборность судей	КПРФ, ЛДПР, «Новые люди», «Яблоко», Российская партия свободы и справедливости, «Гражданская платформа»
Сокращение отчетности в бюджетной сфере	ЛДПР, «Новые люди», «Единая Россия», «Справедливая Россия — За Правду»

таких положений довольно много. При этом, за исключением предложения отменить призыв в армию, встречающегося в программах только правых партий, их выдвигали и левые, и правые, и центристы. Так, к усилению органов лесосохраны одновременно призывали «Коммунисты России» и «Родина», занимающие полярные позиции в идеологическом спектре.

Соотнеся по единым критериям (см. *табл. 2*) положения партийных программ о реформе публичного управления с административными парадигмами, мы получили распределение, представленное в *табл. 5*. Это позволило определить тяготение каждой из партийных программ к той или иной парадигме. Предложения центристских партий соотносятся с двумя парадигмами, правых и левых — с одной.

Как следует из приведенных в *табл. 5* данных, восемь из 14 наблюдений полностью или отчасти согласуются с гипотезой 2. Больше всего полных соответствий выявлено для левых партий (ОГУ), а частичных — для центристских (веберизанство). Ошибки прогноза распределены относительно равномерно. В 53% случаев программные положения отвечают ОГУ, в 29% — НГУ, в 18% — веберизанству.

Для оценки качества партийных программ в части, затрагивающей публичное управление, доля упоминаний о нем и охват релевантных предметных полей в этих программах сопоставлены со значениями ИСП (см. *табл. 6*). Между анализируемыми переменными выявлены статистически значимые связи. В случае предвыборных программ коэффициент парной корреляции между ИСП и долей упоминаний составляет 0,41 (при $p < 0,01$), а между долей упоминаний и охватом предметных полей — 0,45; в случае основных программ — 0,53 и 0,42 соответственно.

Заключение

³² Баранов 2021.

Особенности идеологического позиционирования российских политических партий остаются предметом дискуссий. Исследователи указывают на кризис идеологий³², при котором программы приобретают формальный характер, а сами партии утрачивают связь с ядерным электоратом, включаясь в погоню за голосами неопределившихся избирателей. В современных условиях сам по себе идеологический спектр начинает вызывать вопросы.

Проведенное исследование не выявило четкой корреляции между партийной идеологией и установками относительно направлений реформирования публичного управления (гипотеза 1). Многие предложения в сфере публичного управления оказались представлены в программах сразу нескольких партий. И правые, и левые партии зачастую выдвигают сходные предложения (усиление органов лесосохраны, выборность судей, наделение Почты России новыми полномочиями, восстановление милиции, сокращение отчетности в бюджетном секторе, конфискация имущества коррупционеров, сокращение численности

Таблица 5 Соответствие партийных программ административным парадигмам

Партия	Идеология	Пара- дигма	Распределение положений, %			Результат
			НГУ	Вебе- риан- ство	ОГУ	
КПРФ	Левocen- тристы	ОГУ/ вебери- анство	14,3	28,6	57,1	ОГУ
«Зеленые»	Левые	ОГУ	14,3	71,4	14,3	Вебе- риан- ство
ЛДПР	Правocen- тристы	НГУ/ вебери- анство	37,5	25,0	37,5	НГУ/ ОГУ
«Новые люди»	Правocen- тристы	НГУ/ вебери- анство	37,5	12,5	50,0	ОГУ
«Единая Россия»	Центристы	Вебери- анство	45,4	9,1	45,5	НГУ/ ОГУ
«Спра- ведливая Россия — За Прав- ду»	Левocen- тристы	ОГУ/ вебери- анство	42,9	42,9	14,3	НГУ/ вебе- риан- ство
«Яблоко»	Правые	НГУ	14,3	14,3	71,4	ОГУ
Партия Роста	Правые	НГУ	42,9	14,3	42,9	НГУ/ ОГУ
Рос- сийская партия свободы и справед- ливости	Левые	ОГУ	25,0	25,0	50,0	ОГУ
«Ком- мунисты России»	Левые	ОГУ	0,0	40,0	60,0	ОГУ
«Граждан- ская плат- форма»	Правые	НГУ	54,5	18,2	27,3	НГУ
«Зеленая альтерна- тива»	Левые	ОГУ	0,0	0,0	0,0	-
Родина	Правые	НГУ	0,0	75,0	25,0	Вебе- риан- ство
«Партия пенсионе- ров»	Левые	ОГУ	0,0	33,3	66,7	ОГУ

Таблица 6 Оценка качества партийных программ в части публичного управления

<i>Партии</i>	<i>ИСП</i>	<i>Доля упоминаний о публичном управлении, %</i>	<i>Охват предметных полей публичного управления, %</i>
КПРФ	1,89	2	67
«Зеленые»	3,71	1,2	67
ЛДПР	2	2,8	75
«Новые люди»	4,06	3,9	67
«Единая Россия»	5,84	4,7	92
«Справедливая Россия — За Правду»	3,39	3,1	58
«Яблоко»	2,84	4,4	58
Партия Роста	0,26	1,6	58
Российская партия свободы и справедливости	1,74	2,4	33
«Коммунисты России»	2,29	3	42
«Гражданская платформа»	1,37	4,7	92
«Зеленая альтернатива»	2,21	1,8	0
«Родина»	2,92	3,6	33
Партия пенсионеров	2,42	1,2	50

Источник: составлено автором с использованием Выборы 2021.

госслужащих и т.д.). Более того, близкие по смыслу положения присутствуют в программах партий, полярных по своим идеологиям.

В свою очередь гипотеза о связи партийных программ с базовыми административными парадигмами во многом подтвердилась: полностью или частично с ней согласуются 57% рассмотренных случаев. Уровень соответствия выше всего у левых партий, ориентирующихся на ОГУ. Данная парадигма в принципе наиболее востребована в программах партий (53%): отвечающие ей положения преобладают не только у левых (КПРФ, Российская партия свободы и справедливости, «Коммунисты России», Партия пенсионеров), но и у некоторых центристских («Единая Россия», ЛДПР) и правых (Партия Роста, «Яблоко») партий.

Как и ожидалось, парадигма НГУ, одной из отличительных черт которой является ограничение вмешательства государства³³, доминирует в программах ряда правых партий («Гражданская платформа» и Партия Роста). Кроме того, подобные приоритеты реформы публичного управления характерны для «Единой России», ЛДПР и «Справедливой

³³ Klenk and Reiter 2019.

России — За Правду». В целом доля согласующихся с ней положений партийных программ составляет 29%.

³⁴ Mazur and Kopycinski (eds.) 2017; Byrkjeflot, du Gay, and Greve 2018.

Наименее популярной оказалась веберианская парадигма с ее акцентом на законности и процедурных аспектах³⁴: ей соответствуют лишь 18% программных положений. Теоретически веберианство отбывает идеологии центристских сил, но на практике его преобладание прослеживается в программах «Справедливой России — За Правду», «Зеленых» и «Родины», придерживающихся принципиально разных идеологических установок.

Получила эмпирическое подтверждение и гипотеза о связи между качеством партийных программ и отражением в них проблематики публичного управления. Выявлены значимые корреляции между содержательностью программ, с одной стороны, частотой употребления соответствующих тезаурусных слов, с другой, и полнотой охвата предметных полей публичного управления, с третьей.

Исследование показало, что в наиболее содержательных предвыборных программах («Единая Россия» и «Новые люди») наиболее полно представлена и проблематика публичного управления. Программы среднего качества («Родина», «Справедливая Россия — За Правду», «Яблоко», Партия пенсионеров, «Коммунисты России») при довольно частом упоминании сферы госуправления, как правило, не содержат развернутых планов ее реформирования. Вместе с тем ряд наименее содержательных программ имеет хорошо проработанные разделы о публичном управлении (ЛДПР, КПРФ, «Гражданская платформа»).

Случай «Гражданской платформы» вообще крайне интересен и заслуживает отдельного исследования: с точки зрения полноты и качества положений по вопросам публичного управления ее довольно поверхностная программа сопоставима с программой лидера рейтинга — «Единой России». В обеих программах большинство таких положений соответствует парадигме НГУ. В программе «Единой России» сделан акцент на цифровых сервисах, а у «Гражданской платформы» — на аутсорсинге функций и эффективных контрактах с публичными служащими.

Интерпретировать полученные результаты можно в двух плоскостях.

³⁵ Zulianello 2020.

С одной стороны, на фоне кризиса идеологий в дискурсе политических сил во всем мире повышается уровень популизма³⁵. В российских условиях, кроме того, наблюдается выраженный запрос на социальную справедливость, на который вынуждены реагировать партии всех идеологических направлений. Популистский тренд проявляется, в частности, в уменьшении объема предвыборных программ по сравнению с предыдущими электоральными циклами и упрощении их контента³⁶. В этом, возможно, и кроется одна из причин выявленного нами преобладания в партийных программах парадигмы ОГУ, внешне «демократичной» и более простой для восприятия, нежели другие

³⁶ Тимшина 2020.

административные парадигмы. В пользу такого заключения говорит и распределение положений партийных программ по предметным полям публичного управления.

В программах всех партий, принимавших участие в думских выборах 2021 г., присутствуют положения, касающиеся региональной и внешней политики, открытости власти и реформирования бюджетного сектора, то есть проблем, которые, что называется, лежат на поверхности. В свою очередь, реже всего упоминаются проблемы, связанные с контрольно-надзорной деятельностью и государственно-частным партнерством, то есть с теми предметными областями, разработка которых требует специальной квалификации и которые сложны для восприятия публикой. Нельзя исключить, что их игнорирование есть следствие тенденции к симплификации, тотальному упрощению предвыборных программ.

С другой стороны, ОГУ является самой новой из административных парадигм, отражающей текущие запросы общества к публичной власти. Для этой парадигмы характерна ориентация на открытость³⁷, сетевые коммуникации³⁸, вовлечение граждан³⁹. Ввиду усложнения социально-экономических и политических конфигураций государство вынуждено привлекать граждан к реализации публичных функций⁴⁰. Политические силы, задействовавшие на прошедших выборах дискурс ОГУ, получили мандат доверия от избирателей, и теперь им предстоит воплощать в жизнь запрос на социальную справедливость и развитие практик реального участия граждан в публичном управлении.

Проблема, однако, в том, что, несмотря на свою востребованность, ОГУ представляет собой скорее рыхлый набор принципов, нежели совокупность реальных технологий⁴¹. Готовность партий и общества к взаимодействию, нашедшая отражение в соответствующем дискурсе, входит в противоречие с неразвитостью методов имплементации, которые не разработаны не только на практике, но даже на уровне теории. Если в текущем политическом цикле политики и управленцы окажутся неспособны удовлетворить запрос на общественно-государственное управление, к следующим выборам нам неизбежно придется столкнуться с радикализацией повестки и кризисом управляемости. Чтобы избежать такого поворота событий, академическое сообщество и эксперты должны вооружить практиков инструментами, которые позволят им перейти от лозунгов к конкретным действиям. Это требует детальной разработки соответствующей проблематики в рамках как политологии, так и науки публичного управления.

Преодоление рассогласованности между политической наукой и публичным управлением — необходимое условие выработки адекватных подходов к совершенствованию политических и административно-управленческих практик. Именно на решение этой задачи, наряду с прочим, и были направлены предложенные в настоящей статье гипотезы. Удовлетворительные результаты их тестирования указывают на

³⁷ Addink 2019.

³⁸ Ishak, Hasibuan, and Arbani 2020.

³⁹ Калгин и Клименко 2021.

⁴⁰ Бляхер, Григоричев и Елохина 2021.

⁴¹ Barabashev, Kettl, and Peters 2020.

перспективность применения данного теоретического инструментария в дальнейших исследованиях.

Библиография

Баранов Н.А. (2021) «Идеологические установки ведущих российских политических партий в преддверии выборов 2021 года» // *Социально-политические исследования*, № 1: 5–21. URL: https://spi.ysspu.org/wp-content/uploads/sites/22/2020/12/SPI_2021-%E2%84%961_-5-21.pdf (проверено 03.03.2022).

Бляхер Л.Е., К.В.Григоричев и Ю.В.Елохина. (2021) «Принуждение к enforcement'у, или Государство в поисках силового оператора» // *Полития*, № 2 (101): 47–67. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-2\(101\)-47-67.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-2(101)-47-67.pdf) (проверено 03.03.2022).

Вилисов М.В., К.О.Телин и К.Г.Филимонов. (2020) «От устойчивости к стабильности: что делает „хорошим“ государственное управление» // *Полития*, № 1 (96): 7–28. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2020-1\(96\)-7-27.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2020-1(96)-7-27.pdf) (проверено 03.03.2022).

Выборы депутатов Государственной Думы VIII созыва: анализ партийных предвыборных программ. (2021) М.: НИЦ «Особое мнение».

Гаман-Голутвина О.В., А.И.Никитин и С.П.Артеев. (2021) «Интерфейс между политической наукой и политическим дискурсом: конфликтологическое измерение» // *Полис. Политические исследования*, № 2: 139–156. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2021/2/Polis-2021-2-Gaman-Golutvina.pdf> (проверено 03.03.2022).

Калгин А.С. и А.В.Клименко. (2021) *Теоретические взгляды на государство и бюрократию*. Препринт WP8/2021/01. М.: НИУ ВШЭ.

Левченко А.А. (2014) «Отражение взаимодействия политических партий и государства в содержании предвыборных программ политических партий» // *Вестник Поволжского института управления*, № 1: 103–111.

Лихтин А.А. (2021) «Проблемное поле современного публичного управления: контент-анализ научных публикаций» // *Управленческое консультирование*, № 5: 78–86. URL: <https://www.acjournal.ru/jour/article/viewFile/1697/1422> (проверено 03.03.2022).

Мишанова Е.В. (2010) «Проблема операционализации идеологического поля в контент-аналитических исследованиях» // *Полис. Политические исследования*, № 3: 69–79. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2010/3/6.pdf> (проверено 03.03.2022).

Петрунин Ю.Ю. (2020) «Библиометрический анализ российской науки о государственном управлении» // *Государственное управление. Электронный вестник*, № 79: 68–89. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2020/vipusk__79._aprel_2020_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/15-10-06petrunin.pdf (проверено 03.03.2022).

Северухина Д.Д. (2017) «Контент-анализ программ политических партий для выявления преобладающих ценностей» // *Образование и право*, № 12: 29–35.

Тимшина Е.Л. (2020) «Реформирование государственного устройства России в программных документах политических партий (по материалам избирательных кампаний 2011 и 2016 гг.)» // *Право и политика*, № 7: 136—150.

Шаповалов В.Л. (2019) «Социальное благополучие граждан в программах российских политических партий» // *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*, № 2: 58—69. URL: <https://humanities.fa.ru/jour/article/view/317/303> (проверено 03.03.2022).

Addink H. (2019) *Good Governance: Concept and Context*. Oxford: Oxford University Press.

Barabashev A.G., D.F.Kettl, and G.Peters. (2020) *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bowornwathana B. and O.Poocharoen. (2010) «Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters» // *Public Organization Review*, vol. 10, no. 4: 303—321.

Byrkjeflot H., P. du Gay, and C.Greve. (2018) «What Is the „Neo-Weberian State“ as a Regime of Public Administration?» // Ongaro E. and S. van Thiel, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan: 991—1009.

Cruz S.M. (2017) «The Relationships of Political Ideology and Party Affiliation with Environmental Concern: A Meta-Analysis» // *Journal of Environmental Psychology*, vol. 53, November: 81—91.

Dekker R., J.F.Contreras, and A.Meijer. (2020) «The Living Lab as a Methodology for Public Administration Research: A Systematic Literature Review of Its Applications in the Social Sciences» // *International Journal of Public Administration*, vol. 43, no. 14: 1207—1217.

Durman M.O., A.H.Bashtannyk, V.Kornienko, A.E.Omarov, and S.H.Levchenko. (2020) «The Paradigm of Public Administration and Its Development in Conditions of State Formation and Changes» // *International Journal of Economics and Business Administration*, vol. 8, no. 1: 178—189.

Eller W.S., B.J.Gerber, and S.E.Robinson. (2018) *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York: Taylor and Francis Group.

Ishak N., R.R.Hasibuan, and T.S.Arbani. (2020) «Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System» // *Bestuur*, vol. 8, no. 1: 19—26.

Itzkovich-Malka R., Sh.Shenhav, G.Rahat, and R.Y.Hazan. (2019) «The Collective Memory of Dominant Parties in Parliamentary Discourse» // *Party Politics*, vol. 27, no. 3: 489—500.

Keping Yu. (2018) «Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis» // *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 11, no. 1: 1—8.

Klenk T. and R.Reiter. (2019) «Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services» // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, no. 1: 111—123.

Korgunyuk Yu. (2017) «Classification of Russian Parties» // *Russian Politics*, vol. 2, no. 3: 255–286.

Mazur S. and P.Kopycynski, eds. (2017) *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London: Routledge.

Ongaro E. (2011) «The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory» // *Public Administration*, vol. 89, no. 3: 738–755.

Steiner M., M.Magin, B.Stark, and S.Geiss. (2020) «Seek and You Shall Find? A Content Analysis on the Diversity of Five Search Engines' Results on Political Queries» // *Information, Communication and Society*, June: 1–25.

Tawiah V.K., E.J.Barnes, and A.Zakari. (2019) «Does Aid Effectiveness Differ per Political Ideologies?» // *International Economic Journal*, vol. 33, no. 2: 270–285.

Zulianello M. (2020) «Varieties of Populist Parties and Party Systems in Europe: From State-of-the-Art to the Application of a Novel Classification Scheme to 66 Parties in 33 Countries» // *Government and Opposition*, vol. 55, no. 2: 327–347.



G.A.Borshchevskiy PARTY IDEOLOGIES THROUGH THE PRISM OF ADMINISTRATIVE PARADIGMS

George A. Borshchevskiy — Doctor of Political Science; State Advisor of the Russian Federation; Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru.

Abstract. The article is devoted to the analysis of proposals for the reform of public administration in the programs of the Russian political parties that participated in the 2021 Duma elections, the assessment of their coherency and realism as an indicator of the party's political maturity, its willingness to implement its slogans in practice. Using classification methods, as well as content and thesaurus analysis, the author documents similarities and differences between these proposals and considers them through the prism of party ideologies and basic administrative paradigms.

The study does not reveal a clear correlation between party ideology and proposals for improving public administration: party programs with popular ideologies have similar proposals. At the same time, the author discovers

a connection between party ideologies and administrative paradigms presented in the programs. Left-wing parties are oriented towards Good Governance i.e., the openness of the authorities and the involvement of citizens in the administration. New Public Management associated with economic efficiency and client-centric state is typical to right-wing and (to some degree) centrist parties. The Weberian paradigm with its emphasis on the legality and procedural aspects is scarcely presented in the programs of Russian parties. In general, the paradigm of Good Governance is most popular in the programs.

The author explains the dominance of this paradigm in party programs both with the populist trend gaining strength all over the world and with a request for social justice inherent in the Russian society. However, according to his conclusion, although parties and society are ready for cooperation, which is reflected in discursive practices, such readiness conflicts with the underdevelopment of the mechanisms of the implementation of Good Governance, which have not yet been developed even at the level of theory. He sees a possible solution to this problem in the unification of the efforts of political scientists and specialists in public administration and overcoming the mismatch between these disciplines.

Keywords: political party, program, ideology, elections, paradigm, public administration, subject field, thesaurus, content analysis

References

- Addink H. (2019) *Good Governance: Concept and Context*. Oxford: Oxford University Press.
- Barabashev A.G., D.F.Kettl, and G.Peters. (2020) *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Baranov N.A. (2021) “Ideologicheskie ustanovki vedushchikh rossijskikh politicheskikh partij v preddverii vyborov 2021 goda” [Ideological Attitudes of the Leading Russian Political Parties in the Run-up to the 2021 Elections] // *Sotsial’no-politicheskie issledovanija* [Social and Political Researches], no. 1: 5–21. URL: https://spi.yspu.org/wp-content/uploads/sites/22/2020/12/SPI_2021-%E2%84%961_-5-21.pdf (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)
- Bliakher L.E., K.V.Grigorichev, and Yu.V.Elokhina. (2021) “Prinuzhdenie k enforcement’u, ili Gosudarstvo v poiskakh silovogo operatora” [Forced Enforcement, or The State in Search of Enforcer] // *Politeia*, no. 2 (101): 47–67. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-2\(101\)-47-67.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2021-2(101)-47-67.pdf) (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)
- Bowornwathana B. and O.Poocharoen. (2010) “Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters” // *Public Organization Review*, vol. 10, no. 4: 303–321.
- Byrkjeflot H., P. du Gay, and C.Greve. (2018) “What Is the „Neo-Weberian State“ as a Regime of Public Administration?” // Ongaro E. and S. van

Thiel, eds. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan: 991—1009.

Cruz S.M. (2017) “The Relationships of Political Ideology and Party Affiliation with Environmental Concern: A Meta-Analysis” // *Journal of Environmental Psychology*, vol. 53, November: 81—91.

Dekker R., J.F.Contreras, and A.Meijer. (2020) “The Living Lab as a Methodology for Public Administration Research: A Systematic Literature Review of Its Applications in the Social Sciences” // *International Journal of Public Administration*, vol. 43, no. 14: 1207—1217.

Durman M.O., A.H.Bashtannyk, V.Kornienko, A.E.Omarov, and S.H.Levchenko. (2020) “The Paradigm of Public Administration and Its Development in Conditions of State Formation and Changes” // *International Journal of Economics and Business Administration*, vol. 8, no. 1: 178—189.

Eller W.S., B.J.Gerber, and S.E.Robinson. (2018) *Public Administration Research Methods: Tools for Evaluation and Evidence-Based Practice*. New York: Taylor and Francis Group.

Gaman-Golutvina O.V., A.I.Nikitin, and S.P.Arteev. (2021) “Interfejs mezhdu politicheskoy naukoj i politicheskim diskursom: konfliktologicheskoe izmerenie” [Interface between Political Science and Political Discourse: Conflict Dimension] // *Polis. Politicheskije issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 139—156. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2021/2/Polis-2021-2-Gaman-Golutvina.pdf> (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Ishak N., R.R.Hasibuan, and T.S.Arbani. (2020) “Bureaucratic and Political Collaboration Towards a Good Governance System” // *Bestuur*, vol. 8, no. 1: 19—26.

Itzkovitch-Malka R., Sh.Shenhav, G.Rahat, and R.Y.Hazan. (2019) “The Collective Memory of Dominant Parties in Parliamentary Discourse” // *Party Politics*, vol. 27, no. 3: 489—500.

Kalgin A.S. and A.V.Klimenko. (2021) *Teoreticheskie vzglyady na gosudarstvo i bjurokratiju* [Theoretical Views on State and Bureaucracy]. Preprint WP8/2021/01. Moscow: NIU VShE. (In Russ.)

Keping Yu. (2018) “Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis” // *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 11, no. 1: 1—8.

Klenk T. and R.Reiter. (2019) “Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services” // *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, no. 1: 111—123.

Korgunyuk Yu. (2017) “Classification of Russian Parties” // *Russian Politics*, vol. 2, no. 3: 255—286.

Levchenko A.A. (2014) “Otrazhenie vzaimodejstviya politicheskikh partij i gosudarstva v soderzhanii predvybornykh programm politicheskikh partij” [The Reflection of the Interaction between Political Parties and the State in the Political Parties’ Election Programs Content] // *Vestnik Povolzhskogo instituta upravlenija* [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration], no. 1: 103—111. (In Russ.)

Likhtin A.A. (2021) “Problemnoe pole sovremennogo publichnogo upravlenija: kontent-analiz nauchnykh publikatsij” [Problems of Contemporary Public Administration: Content Analysis of Scientific Publications] // *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Administrative Consulting], no. 5: 78–86. URL: <https://www.acjournal.ru/jour/article/viewFile/1697/1422> (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Mazur S. and P.Kopycinski, eds. (2017) *Public Policy and the Neo-Weberian State*. London: Routledge.

Mishanova Ye.V. (2010) “Problema operatsionalizatsii ideologicheskogo polja v kontent-analiticheskikh issledovanijakh” [Problem of Operationalization of the Ideological Field in Content-Analytical Studies] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 3: 69–79. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2010/3/6.pdf> (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Ongaro E. (2011) “The Role of Politics and Institutions in the Italian Administrative Reform Trajectory” // *Public Administration*, vol. 89, no. 3: 738–755.

Petrinin Yu.Yu. (2020) “Bibliometricheskij analiz rossijskoj nauki o gosudarstvennom upravlenii” [Bibliometric Analysis of Russian Science of Public Administration] // *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik* [Public Administration. E-Journal], no. 79: 68–89. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2020/vipusk_79._aprel_2020_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/15-10-06petrulin.pdf (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Severukhina D.D. (2017) “Kontent-analiz programm politicheskikh partij dlja vyjavenija prevalirujushchikh tsennostej” [Content Analysis of Political Party Programs to Identify Prevailing Values] // *Obrazovanie i pravo* [Education and Law], no. 12: 29–35. (In Russ.)

Shapovalov V.L. (2019) “Sotsial'noe blagopoluchie grazhdan v programmakh rossijskikh politicheskikh partij” [Social Welfare of Citizens in the Programs of the Russian Political Parties] // *Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta* [Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University], no. 2: 58–69. URL: <https://humanities.fa.ru/jour/article/view/317/303> (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Steiner M., M.Magin, B.Stark, and S.Geiss. (2020) “Seek and You Shall Find? A Content Analysis on the Diversity of Five Search Engines' Results on Political Queries” // *Information, Communication and Society*, June: 1–25.

Tawiah V.K., E.J.Barnes, and A.Zakari. (2019) “Does Aid Effectiveness Differ per Political Ideologies?” // *International Economic Journal*, vol. 33, no. 2: 270–285.

Timshina E.L. (2020) “Reformirovanie gosudarstvennogo ustrojstva Rossii v programmnykh dokumentakh politicheskikh partij (po materialam izbiratel'nykh kampanij 2011 i 2016 gg.)” [Reform of the Government Structure of Russia in the Framework Documents of Political Parties (Based on the Materials of Electoral Campaigns of 2011 and 2016)] // *Pravo i politika* [Law and Politics], no. 7: 136–150. (In Russ.)

Vilsov M.V., K.O.Telin, and K.G.Filimonov. (2020) “Ot ustojchivosti k stabil’nosti: chto delaet „khoroshim“ gosudarstvennoe upravlenie” [From Resilience to Stability: What Makes Good Public Administration] // *Politeia*, no. 1 (96): 7–28. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2020-1\(96\)-7-27.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2020-1(96)-7-27.pdf) (accessed on 03.03.2022). (In Russ.)

Vybory deputatov Gosudarstvennoj Dumy 8 sozyva: analiz partijnykh predvybornykh programm [Elections of Deputies of the State Duma of the 8th Convocation: Analysis of Party Election Programs]. (2021) Moscow: NITs “Osoboe mnenie”. (In Russ.)

Zulianello M. (2020) “Varieties of Populist Parties and Party Systems in Europe: From State-of-the-Art to the Application of a Novel Classification Scheme to 66 Parties in 33 Countries” // *Government and Opposition*, vol. 55, no. 2: 327–347.