



полития

М.В.Вилисов, К.О.Телин, К.Г.Филимонов ОТ УСТОЙЧИВОСТИ К СТАБИЛЬНОСТИ: ЧТО ДЕЛАЕТ «ХОРОШИМ» ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ¹

¹ Статья подготовлена в рамках научного проекта 19-011-31433 «Возможности оценки устойчивости и повышения функциональности современных государственных систем», реализуемого при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ.

Максим Владимирович Вилисов — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Центра политологии Института социально-политических исследований РАН. Для связи с автором: mvilisov@mail.ru.

Кирил Олегович Телин — кандидат политических наук, научный сотрудник факультета политологии МГУ им. М.В.Ломоносова. Для связи с автором: kirill.telin@gmail.com.

Кирил Геннадьевич Филимонов — младший научный сотрудник Центра политологии Института социально-политических исследований РАН. Для связи с автором: kirill.filimonov.ras@outlook.com.

Аннотация. Изучение качества государственной политики и управления, раскрываемого через множество категорий в диапазоне от «эффективности» до «стабильности», по праву считается одной из важнейших задач, стоящих перед социальными науками. Однако, несмотря на растущий объем исследований, посвященных оценке функционирования государственных институтов, этому проблемному полю по-прежнему присущи серьезные содержательные и методологические пробелы.

В статье фиксируется целый ряд трудностей, с которыми сталкиваются исследователи качества государственной политики и эффективности государственных институтов, — от терминологической разногласности до зависимости научных построений от актуального социально-политического контекста. На основе анализа этих трудностей авторы приходят к выводу о необходимости реинтерпретации проблемы оценивания государственной политики и работы государственных институтов как проблемы устойчивости и стабильности социально-экономических отношений и политических процессов, протекающих в современных политиях, и, опираясь на такую реинтерпретацию, формулируют положения, задающие рамки концептуальной модели для оценки устойчивости и стабильности государственной политики и управления.

Предлагаемая авторами модель призвана обеспечить учет факторов, как правило игнорируемых другими подходами к оценке «хорошего» управления, и прежде всего динамики социальных настроений. Отправной точкой их построений выступает гипотеза о том, что при анализе политико-управленческой

активности в публичном секторе фокус внимания должен быть перенесен с деятельности правительств на государственную систему, определяемую как часть социального порядка, с которой имеют дело агенты политического процесса и которая включает в себя не только государственные институты, нормативные установления и реализуемые правительствами программы, но и устойчивые неформальные практики работы институтов государства, местное самоуправление, а также социетальные правила, регулирующие взаимодействие людей.

Ключевые слова: государственное управление, государственная система, устойчивость, стабильность

Изучение политических процессов и государственного управления трудно представить без анализа инструментов измерения и оценки качества управления, легитимности правительственной политики и эффективности институтов. Поиск универсальных показателей успешности работы государственных систем входит сегодня в число первоочередных задач исследовательской повестки дня, выражаясь в прагматичном стремлении решить проблему, которую политические теоретики называют проблемой социального порядка, или Гоббсовой проблемой, и суть которой состоит в неопределенности содержания социально-политического развития².

² *Подробнее о проблеме социального порядка и ее интерпретациях в политических исследованиях см. Кильдюшов 2016.*

Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы внести определенный вклад в снижение этой неопределенности путем уточнения показателей, касающихся работы государственных систем. Отправной точкой нашей исследовательской траектории будет вопрос об условиях устойчивости и стабильности государственных систем как частного случая Гоббсовой проблемы, ограниченного прагматикой изучения государственного управления и функционирования политических систем.

Как показывает опыт, попытки выстроить систему показателей для измерения и оценки деятельности государственных систем неизбежно наталкиваются на трудности теоретико-методологического плана. Среди таких трудностей — зависимость научных построений от актуального социально-политического контекста. В данном случае мы имеем в виду ситуацию, когда объективные показатели качества управления вступают в противоречие с конкретными требованиями политических руководителей к своим подчиненным или к подведомственным структурам. Особого внимания здесь заслуживает частота, с которой это происходит. Например, в России только за последние семь лет президент трижды принимал указы, менявшие методику оценки работы органов исполнительной власти субъектов Федерации³; в Аргентине в 2015—2017 гг. действовало специальное «министерство модернизации», отвечавшее за реформу и оценку государственного управления⁴; а индийские исследователи видят в риске отстранения руководителя от должности по сиюминутным политическим соображениям один из

³ *Мереминская, Холяво и Базанова 2019.*

⁴ *Gimenez 2017.*

факторов, негативно влияющих на развитие федерализма и эффективность регионального управления в стране⁵.

⁵ Pankaj 2017.

Подобная волатильность в оценке работы государственных систем и конкретных политических агентов уступает лишь терминологической разногласии, присущей академическим изысканиям. Отечественные и зарубежные исследователи рассуждают о «состоятельности»⁶ и «результативности»⁷, «дееспособности»⁸ и «равновесии»⁹, не говоря уже о привычных «эффективности»¹⁰, «устойчивости»¹¹ и «стабильности»¹². В международных индексах эффективности государственных систем в качестве критериев для сравнения используются «конкурентоспособность» (competitiveness)¹³, «хрупкость» (fragility)¹⁴, «трансформация» (transformation)¹⁵ и даже специфический статус «хорошей страны» (good country), определяемый вкладом «в общее благо планеты и человечества»¹⁶. В этих условиях вполне естественными представляются хотя и редкие, но довольно претенциозные попытки некоторых исследователей упорядочить «land of confusion» в изучении социально-политического порядка — разумеется, с упором на отдельные грани проблемы, например на нормативные аспекты функционирования политических и государственных систем или на оценку устойчивости позиций правительств, базирующуюся на анализе электоральных процессов или взаимосвязи между благосостоянием граждан и уровнем поддержки ими руководством страны¹⁷.

⁶ Ахременко, Горельский и Мельвил 2019.

⁷ Soo-Young and Whitford 2009.

⁸ Rotberg 2003.

⁹ Baumgartner, Jones, and Mortensen 2014.

¹⁰ Rutgers and van der Meer 2010.

¹¹ Schraad-Tischler and Seelkopf 2015.

¹² Bringselius and Tomasson 2017.

¹³ Bucher 2018.

¹⁴ McLoughlin 2012.

¹⁵ Transformation Index BTI 2018.

¹⁶ The Good Country Index s.a.

¹⁷ См., напр. Hurwitz 1973.

В настоящей статье мы отнюдь не претендуем на исчерпывающую разработку параметров, обуславливающих устойчивость и политическую стабильность государственных систем. Наша задача сводится к тому, чтобы, во-первых, уточнить концептуальный аппарат соответствующих исследований (в том числе дать операциональное определение категорий устойчивости и стабильности) и, во-вторых, предложить инструментарий для оценки устойчивости и стабильности государственных систем в сравнительной перспективе.

Концептуальный аппарат исследований устойчивости и стабильности государственных систем

Отправным пунктом наших теоретических построений является уточнение категории «государственная система» как играющей ключевую роль при анализе устойчивости и стабильности социально-политических и экономических отношений, возникающих и в рамках конкретной политики, и за ее пределами. Выбор в пользу данной категории обусловлен тем, что именно она наилучшим образом улавливает тот объект исследования и те реальные практики в сфере государственного управления и политики, которые сегодня пытаются «поймать» с помощью различных концептуально-терминологических «неводо» — от «политического режима»¹⁸ до «социального порядка»¹⁹.

¹⁸ Jones, Epp, and Baumgartner 2019.

¹⁹ Björk and Johansson 2001; Benáček 2003.

На первый взгляд такого рода терминологические нюансы могут показаться значимыми лишь для политических теоретиков и экспертов в области истории понятий и тем самым далеко отстоящими от практических нужд по измерению эффективности работы системы. Однако

при более детальном рассмотрении выясняется, что нечеткость терминологии препятствует построению концептуальных моделей оценивания и способности этих моделей фокусироваться на актуальных, требующих «настройки» параметрах политического процесса.

Применительно к интересующей нас проблематике особенно драматичным представляется постоянное воспроизводство дихотомии государство/общество. Не отрицая, что в некоторых областях исследования подобный подход полностью оправдан и полезен, мы вместе с тем полагаем, что при анализе устойчивости и стабильности дело обстоит иначе, поскольку дестабилизированный политический режим вполне может расцениваться гражданами как проявление дисфункциональности политической системы, и наоборот — дисфункции институтов и нормативного устройства государства могут трактоваться как следствие режимной неустойчивости. Кроме того, терминологическая путаница способна существенно «утяжелить» научные выводы, побуждая исследователя по отдельности рассматривать нормативные аспекты функционирования государства, работу формальных институтов, межличностные «трансъязычные» коммуникации внутри политической системы²⁰ и, наконец, данные социологических замеров общественного мнения.

²⁰ Соловьев 2006.

Исходя из вышесказанного, мы определяем «государственную систему» как *часть социального порядка, с которой имеют дело агенты политического процесса и которая включает в себя не только государственные институты, нормативные установления и реализуемые правительствами программы, но и устойчивые неформальные практики работы институтов²¹ государства, местное самоуправление и социетальные правила в целом, то есть устойчивые, регулирующие взаимодействие людей и воспринимаемые как легитимные и «нормальные».*

²¹ В данном случае мы опираемся на широкое толкование институтов, предложенное Сванте Эрссоном и Яном-Эриком Лейном (см. Lane and Ersson 2000).

Предлагаемое определение призвано подчеркнуть разнонаправленный и многоуровневый характер политического процесса, в рамках которого «государство» (а точнее и чаще всего — правительство, действующее от имени государства) выступает лишь одним из многих участников. Этот момент, на который неоднократно указывали политические теоретики²², остается вне поля зрения тех, кто берется оценивать эффективность государственной политики и управления, а также устойчивость и стабильность государственных институтов.

²² Назовем лишь несколько работ, определивших наш взгляд на упомянутую проблему: Miliband 1969; Oakeshott 1975; Morris 2002; Rose and Miller 2008; Хайек 2016; Бурдые 2016.

Завершая эту линию рассуждений, вслед за Ральфом Милибэндом подчеркнем, что государственная система не эквивалентна политической, несмотря на то количество влиятельных социальных институтов, которые та включает²³. Церкви, массмедиа, корпорации, образовательные структуры, экспертные сообщества и группы влияния не являются политическими институтами, но их воздействие на политический процесс зачастую перевешивает политический и властный потенциал правительств и государственных институтов — например, в деле национальной консолидации, когда правительственная риторика

²³ Miliband 1969: 54.

и государственные программы оказываются не в состоянии должным образом повлиять на политическое поведение граждан.

Приведенная дефиниция подводит нас к тому, что в построении различных моделей оценки качества, устойчивости, стабильности или эффективности государственных систем, политики и управления следует учитывать позиции гораздо большего числа акторов, чем принято сегодня. В этом контексте совершенно очевидно, что процесс оценивания не может строиться исключительно на информации, поступающей от правительственных ведомств. Однако на сегодняшний день ситуация такова, что системы оценивания представляют собой весьма подробные перечни конкретных показателей, измеряемых на основе данных официальной статистики и формальных полномочий конкретных государственных органов. При этом, что характерно, отношение неправительственных участников политического процесса к работе государственной системы остается за пределами внимания как тех, кто измеряет качество этой работы, так и тех, кто заказывает соответствующие измерения. Тем самым полностью упускается из виду то обстоятельство, что восприятие гражданами «качества» и «эффективности» работы системы может радикально отличаться от итогов своеобразного внутригосударственного «аудита».

Опираясь лишь на массивы данных, основанных на мониторинге правительственной отчетности и государственной статистики, нельзя адекватно оценить функционирование государственной системы. Для такой оценки требуется учет состояния публичной сферы и динамики общественного мнения, то есть данных, базирующихся на замерах общественных настроений. Разумеется, получение подобных данных — отдельная и очень непростая задача; однако ее сложность не может служить оправданием приверженности существующему подходу, крайне механистичному, наивно формальному и слабо связанному с публичными позициями.

Второй важный пункт наших построений — уточнение ключевых теоретических конструктов, лежащих в основе предлагаемой модели оценки работы государственной системы, а именно категорий устойчивости и стабильности, трактовок которых едва ли не столько же, сколько исследователей, занимающихся соответствующей проблематикой.

Начнем с категории устойчивости. *Устойчивость — это состояние государственной системы, позволяющее ей воспроизводиться и реализовывать полномочия, которыми наделен правительственный аппарат и государственные институты в целом, тем самым достигая равновесия, обеспечивающего ее функционирование.*

Внимание многих исследователей к функциональной стороне государственной состоятельности подводит нас к необходимости рассмотреть два альтернативных подхода к пониманию этой состоятельности — *функциональный* и *консолидационный*²⁴. Предварительно заметим, что разделение базирующихся на этих подходах траекторий анализа контрпродуктивно, так как лишает нас возможности одновременно

²⁴ Мелешкина 2011.

учитывать и структуру, и динамику политического процесса и затушевывает одну из примечательных проблем государства, которое, будучи в экономическом плане вполне эффективным, тем не менее может оказаться не в состоянии обеспечить должный уровень социальной интеграции ввиду дефектов легитимации и публичной оценки гражданами деятельности правительства.

Обращаясь к функциональному подходу, подчеркнем, что устойчивость государственной системы предполагает выполнение всех необходимых обществу в каждый конкретный момент функций, причем не только политических (таких, как поиск и обеспечение национального консенсуса), но и чисто хозяйственных, экономических, реализация которых, в свою очередь, невозможна без поддержания контакта с различными общественными силами²⁵.

²⁵ Mann 1984.

Безусловно, это не означает сведения устойчивости к сугубо техническим параметрам, для измерения которых достаточно количественных методов, — при ее изучении не обойтись без обращения к категориям социальной и политической психологии («депривация», «когерентность», «конгруэнтность» и др.). Однако нельзя игнорировать и объективные требования к государственной системе, которая должна быть экономически развитой и удовлетворять соответствующие запросы граждан.

Государственная система устойчива, когда она пребывает в равновесной конфигурации, предполагающей соблюдение всех внутренних условий поддержания социального порядка и выполнения функций, формально возложенных на государство²⁶. Конечно, устойчивость может опираться и на внешние факторы — например, на военную/финансовую помощь со стороны других государств или на насильственное подавление оппозиции и недовольных граждан (вплоть до депортаций и репрессий). В краткосрочной перспективе подобные факторы могут поддержать равновесие государственной системы, однако их наличие вовсе не означает способности государства самостоятельно («под свою ответственность») воспроизводить это равновесие, адаптироваться к меняющимся условиям внешней и внутренней среды, а также находить новые версии эквilibriumа, при котором отправление государственной системой своих основных функций сопровождалось бы признанием такой функциональности легитимной и «нормальной».

²⁶ Перечень этих функций см., напр. Weaver and Rockman 1993.

Что касается стабильности, то ее можно определить как *динамическую способность государственной системы достигать состояния, при котором она устойчиво функционирует, то есть способность добиваться устойчивости или воспроизводить ранее достигнутое равновесие.*

Разумеется, это не исключает возможности формирования некоей новой конфигурации отношений, при которой государственная система будет устойчиво функционировать. Принципиально важным здесь является то, что система должна быть способна реализовывать все приходящие ей функции *самостоятельно.*

Итак, исходя из двух приведенных выше определений, можно констатировать, что стабильность всегда подразумевает устойчивость, но не наоборот. При каких условиях функционирование государственной системы правомерно квалифицировать как стабильное? На основе анализа развития категории «стабильность» в естественнонаучных дисциплинах один из авторов этой статьи в свое время пришел к заключению, что стабильной работу системы можно считать в том случае, (1) если ее функционированию не препятствует некое воздействие, в результате которого она временно выходит из состояния равновесия (то есть становится неустойчивой), и (2) если она самостоятельно возвращается к состоянию равновесия²⁷. Уточним лишь, что социальные системы, в отличие от механических, редко «дважды входят в одну и ту же реку» и, следовательно, применительно к государственной системе стабильность подразумевает самостоятельное обретение равновесия при произвольности и инвариантности его конфигурации.

²⁷ Телин 2018.

Заключительное теоретическое уточнение, которое необходимо сделать, прежде чем переходить к решению второй из поставленных в этой статье задач, касается властного измерения функционирования государственных систем, а именно того, как осуществляется, отправляется и распределяется власть в государственных системах. При рассмотрении этой проблемы мы будем опираться на концепцию, сформулированную британским социологом Майклом Манном.

²⁸ Mann 1984.

Манн обращает внимание на две возможные трактовки отправления власти — *деспотическую* и *инфраструктурную*²⁸. Первая предполагает возможность «продавливания» решений официальными структурами, игнорирующими «обычные переговоры с гражданским обществом» и тем самым подчеркивающими свое «могущество»; вторая указывает на способность этих структур «проникать в гражданское общество и централизованно координировать его деятельность через собственную инфраструктуру»²⁹. Нередко власть, сильная с деспотической точки зрения, слаба инфраструктурно (и наоборот). По этой причине, равно как и по причине невозможности выбрать одну из трактовок и волюнтаристским образом предпочесть ее альтернативной, наше представление о стабильности государственной системы должно быть дополнено сопряжением деспотического и инфраструктурного аспектов.

²⁹ Масловский 2004: 124.

Конечно, у исследователя может возникнуть искушение пренебречь деспотическим аспектом, ведь, как показано в ряде публикаций отечественных и зарубежных авторов, в случае автократий, по большей части исходящих из деспотической трактовки собственной роли в общественной жизни, подобным образом понятая «сила» практически не конвертируется в устойчивость государственной системы, не говоря уже о стабильности³⁰. Однако против концентрации исключительно на инфраструктурных моментах свидетельствуют периодически возникающие ситуации, когда государственным учреждениям приходится иметь дело с расколотым обществом (*divided/disordered society*), элементы

³⁰ Geddes, Wright, and Frantz 2014; Пожидаева и Телин 2016; Голосов 2019.

которого придерживаются не просто разных, но принципиально противоположных позиций, либо формировать долгосрочный вектор общественного развития в отсутствие обратной связи (например, после военно-политических кризисов или разрушения государственности).

Иллюстрацией может служить Веймарская Германия, которую большинство исследователей характеризует как «общество, расколотое по многим основаниям»³¹, — классовым, региональным, идеологическим и др. Представить консенсус или хотя бы компромисс между нацистами и коммунистами, еврейскими банкирами и штурмовиками, сторонниками *Dolchstoßlegende*³² и социал-демократами заведомо невозможно; централизующей же силы, способной организовать конвенциональный политический порядок, который бы опирался на единую национальную культуру, в стране не оказалось. Республиканским строем межвоенной Германии, как отмечал Карл Ясперс, «нельзя было гордиться, его презирали»³³.

На необходимость учета деспотической составляющей указывает также практика постколониальных государств, которым пришлось заниматься государственным строительством в известной мере в отсутствие «общества», способного выступить партнером и контрагентом официальных учреждений. Подобный социальный паралич (или, по выражению Артемия Магуна, «апатия, деполитизация и меланхолический дискурс»³⁴) может быть свойствен системам, лишенным традиции социального участия или исторического опыта обособленного политического существования, когда государство вынуждено само формировать гражданскую среду (в том числе через механизмы GONGO или QuANGO³⁵), не прибегая к упомянутым выше «обычным переговорам», поскольку их просто не с кем вести.

Перейдем теперь к обсуждению параметров, позволяющих судить об устойчивости и стабильности государственных систем, используя уточненные трактовки соответствующих категорий и принимая во внимание концептуальные положения, заданные (1) двумя основными подходами к государственной состоятельности (функциональным и консолидационным) и (2) аналитической рамкой Манна (позволяющей зафиксировать деспотическое и инфраструктурное измерения власти).

**Исследовательский
инструментарий
и параметры
оценки
устойчивости
и стабильности
государственных
систем**

Для начала представим, как приведенные выше положения могут быть непротиворечиво сведены в одну концептуальную модель. Очевидно, что эта модель будет включать в себя несколько структурных элементов — слагаемых итоговой оценки устойчивости и стабильности, аккумулирующей массивы данных, полученных из разных источников, включая мониторинги общественных настроений. Особого внимания заслуживают четыре элемента, отсылающие к характеру государственной состоятельности и измерениям власти. Интегрированные в одну концептуальную модель, они могут быть обозначены как: (1) функционально-деспотический элемент, (2) консолидационно-деспотический

³¹ Винклер 2013: 346.

³² Конспирологическая теория, согласно которой к поражению в Первой мировой войне Германию привели внутренние подрывные элементы.

³³ Ясперс 1969: 49.

³⁴ Магун 2008: 65—66.

³⁵ Naim 2009.

элемент, (3) функционально-инфраструктурный элемент, (4) консолидационно-инфраструктурный элемент. Именно эти элементы и должны, на наш взгляд, выступать отправными точками и параметрами оценивания устойчивости и стабильности государственных систем.

Схематически предлагаемая концептуальная модель отражена на *рис. 1*.

Рисунок 1 Параметры оценки устойчивости и стабильности государственной системы



Можно заметить, что траектории анализа устойчивости и стабильности в данном случае расходятся вплоть до получения интегральной оценки работы государственной системы.

Устойчивость государственной системы оценивается через функциональные параметры — функционально-деспотический (ФД) и функционально-инфраструктурный (ФИ), что вполне соответствует пониманию устойчивости как статичного состояния государственной системы, при которой она находится в функциональном равновесии и способна отправлять полномочия, воспринимаемые населением в качестве ключевых.

При внимании к ФД должны исследоваться те составляющие деятельности государственной системы, которые отвечают за реализацию решений, выработанных внутри формальных структур (в том числе без консультаций с «гражданским обществом»). По своему содержанию этот показатель близок к используемым сегодня показателям результативности (достижения поставленных целей), например субиндексу «Government Effectiveness» индекса Worldwide Governance Indicators (WGI)³⁶ и субиндексу 1.08 («Wastefulness (Efficiency) of Government Spending»)

³⁶ *Government Effectiveness s.a.*

³⁷ *Global Competitiveness Index s.a.*

³⁸ *См. Указ 2017; Постановление 2018.*

³⁹ *Показательно, что все эти субиндексы входят в группу «Public Sector Performance».*

Индекса глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI)³⁷, а также к подходу к оценке эффективности региональных органов исполнительной власти, применяемому в РФ³⁸.

Обращение к ФИ предполагает анализ двух ключевых моментов: (а) представительства общественных интересов во взаимодействии с официальными властными структурами и (б) увеличения общественного блага по результатам работы государственной системы. Эти параметры могут оцениваться через субиндекс WGI «Regulatory Quality» и субиндексы GCI 1.09–1.11 («Burden of Government Regulation», «Efficiency of Legal Frameworks in Setting Disputes», «Efficiency of Legal Frameworks in Challenging Regulations»)³⁹. Важно отметить, что в российских официальных документах, регламентирующих оценку деятельности исполнительных органов власти, этот параметр не представлен.

Стабильность государственной системы оценивается через консолидационные параметры — консолидационно-деспотический (КД) и консолидационно-инфраструктурный (КИ). Подчеркнем, что акцент на консолидационной интерпретации государственной власти в данном случае отнюдь не случаен. Он призван подчеркнуть специфику стабильности как *внутренней* способности государственной системы поддерживать, регулировать и восстанавливать равновесную конфигурацию социальных отношений, которая, в свою очередь, воспринимается гражданами как отвечающая их предпочтениям и заслуживающая доверия.

Естественно, что именно консолидационное понимание государственной состоятельности играет здесь ключевую роль — только в случае доверия граждан к государственной системе и «принятия» ими ее работы она сможет воспроизводиться за счет эндогенных, а не внешних факторов. Очевидно, что при изучении такого «принятия» (или его отсутствия) чрезвычайно важны поведенческие и психологические инструменты.

Консолидационно-деспотический параметр работы государственной системы заключается в специфическом восприятии последней как авторитетной и обладающей легитимным правом на принуждение (насилие) и императивное принятие решений; при всех обстоятельствах отношение граждан к этой системе отличается от их отношения к общественным объединениям, религиозным ассоциациям или, скажем, бизнес-корпорациям. И какими бы «устаревшими» ни выглядели суверенитет и патриотизм в современную эпоху, чувство гражданственности продолжает быть значимым элементом идентичности подавляющего большинства людей. В силу этого любая государственная система должна поддерживать свой привилегированный и в известной мере эксклюзивный характер. Без этого ей сложно оправдывать свою монополию на легитимное насилие, равно как и обеспечивать выполнение принятых правительством решений. В существующих сегодня международных рейтингах КД раскрывают субиндексы WGI «Voice and

Accountability», «Political Stability and Absence of Violence» и частично «Rule of Law», а также субиндексы GCI 1.04 («Public Trust in Politicians») и 1.12 («Transparency of Public Policy-making»). В России он используется при оценке эффективности органов исполнительной власти в форме показателя «Уровень доверия к власти»⁴⁰.

⁴⁰ Указ 2019.

КИ призван улавливать степень кооперативности агентов политического процесса. Он довольно близок по смыслу к «политической вере» (political faith), о которой идет речь в концепции политической культуры Уолтера Розенбаума⁴¹. В отличие от «режимной ориентации» (mode orientation) — другого выделяемого Розенбаумом компонента политической культуры, который отвечает скорее за описанный выше депотический аспект («веру в легитимность режима» и «оценку основных политических институтов и символов режима»⁴²), «политическая вера» подчеркивает нацеленность на совместные действия и общее «стремление сотрудничать с различными группами в рамках социальных взаимодействий»⁴³. В международных индексах этот параметр прямо не оценивается, но его косвенными маркерами могут служить субиндексы WGI «Rule of Law» и «Control of Corruption» и субиндексы GCI 1.03 («Diversion of Public Funds»), 1.05 («Irregular Payments and Bribes») и 1.14—1.16 («Business Costs of Crime and Violence», «Organized Crime», «Reliability of Police Services»).

⁴¹ Rosenbaum 1975.

⁴² Ibid.: 9.

⁴³ Ibidem.

В рамках выдвинутой концептуальной модели мы исходим из того, что КИ фиксирует такое восприятие государственной системы, при котором участники политического процесса (включая граждан) не просто считают ее легитимной и авторитетной, но и готовы коммуницировать с агентами, официально представляющими государство, и даже действовать в его интересах, риторически оформленных и конвенционально трактуемых как «национальные». Последнее, на наш взгляд, может свидетельствовать о высокой устойчивости системы и достаточном развитии способностей, необходимых для обеспечения политической стабильности.

Протестируем предлагаемый инструментарий применительно к российскому случаю, распределив упомянутые выше международные субиндексы по четырем параметрам концептуальной модели.

Полученные результаты (см. табл. 1) не противоречат другим эмпирическим данным, а также качественным оценкам исследователей, анализирующих состояние государственного управления в современной России. Высокое значение ФД отражает высокий уровень консолидации власти и ее относительную результативность, а низкий уровень КД — проблемы с доверием к власти. Именно этот параметр сейчас находится в фокусе внимания властных структур, о чем свидетельствует, в частности, тот факт, что в утвержденном указом президента от 25 апреля 2019 г. перечне показателей, используемых для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов РФ, уровень доверия к власти поставлен на первое место⁴⁴.

⁴⁴ Указ 2019.

Таблица 1 Значения субиндексов WGI и GCI для российской государственной системы

	Субиндексы WGI	Значения	Субиндексы GCI	Значения
Функционально-деспотический параметр	Government Effectiveness	-0,08	1.08. Wastefulness (Efficiency) of Government Spending	3,4
Функционально-инфраструктурный параметр	Regulatory Quality	-0,48	1.09. Burden of Government Regulation	3,3
			1.10 Efficiency of Legal Frameworks in Setting Disputes	3,6
			1.11. Efficiency of Legal Frameworks in Challenging Regulations	3,1
Консолидационно-деспотический параметр	Voice and Accountability Political Stability and Absence of Violence	-1,09 -0,7	1.04. Public Trust in Politicians	3,4
			1.12. Transparency of Public Policy-making	4,0
Консолидационно-инфраструктурный параметр	Rule of Law Control of Corruption	-0,8 -0,89	1.03. Diversion of Public Funds	3,2
			1.05. Irregular Payments and Bribes	3,8
			1.14. Business Costs of Crime and Violence	4,5
			1.15. Organized Crime	4,5
			1.16. Reliability of Police Services	3,8

Разумеется, предложенный инструментарий нуждается в дальнейшей проработке, особенно в части оценки параметров модели на региональном уровне и, конечно же, фиксации самостоятельных «элементарных» показателей, способных валидно отражать выделенные компоненты устойчивости и стабильности государственной системы.

Заключительные замечания

Проблема неопределенности в социально-политических отношениях, известная также как проблема социального порядка, уже давно находится в центре внимания политической теории. Впоследствии к ней

присоединились социальные науки, и на сегодняшний день уже создано немало инструментов, призванных обеспечить решение данной проблемы. Однако эти инструменты если и работают, то лишь применительно к частным ее аспектам. Как показывает политическая практика, проблема социального порядка не терпит претенциозных теоретических генерализаций, и судьба многочисленных концепций, индексов и моделей в этой сфере, в итоге обнаруживших свою ситуативную природу, тому подтверждение.

Отправной точкой исследования, итоги которого представлены в настоящей статье, оказалось обоснованное сомнение, во-первых, в релевантности существующего концептуального аппарата исследований устойчивости и стабильности государственного управления и политики; во-вторых, в принципиальной важности тех формальных моментов, которые обычно затрагиваются социальными науками при изучении устойчивости и стабильности политического процесса и на которых делается акцент при выстраивании соответствующих моделей; в-третьих, в незначимости социальных настроений при оценке работы того, что мы обозначаем как государственную систему. Вкупе с анализом современных подходов к исследованию функционирования государств, коммуникации между гражданами и властными структурами, культурных и экономических оснований власти, политического процесса и социальной структуры в целом это убедило нас в том, что набор параметров, учитываемых при рассмотрении устойчивости и стабильности отношений, развертывающихся в институтах государства, нуждается в расширении и дополнении.

Результатом наших изысканий стала концептуальная модель, базирующаяся на целом комплексе теоретических традиций и допущений и ориентированная на ту часть политического процесса и публичных отношений, которая предполагает активное участие правительств, использующих государственные институты для укрепления своих позиций. Нам кажется, что эта концептуальная модель может стать хорошей основой для прикладного анализа, нацеленного на оптимизацию государственной политики и управления.

Библиография

Ахременко А., И.Горельский и А.Мельвиль. (2019) «Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Теоретико-методологические основания» // *Полис. Политические исследования*, № 2: 8—23.

Бурдые П. (2016) *О государстве: Курс лекций в Коллеж де Франс (1989—1992)*. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.

Винклер Г. (2013) *Веймар 1918—1933: История первой немецкой демократии*. М.: РОССПЭН.

Голосов Г. (2019) *Автократия, или Одиночество власти*. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Кильдюшов О. (2016) «Проблема социального порядка (Гоббсова проблема): к эвристике и прагматике конститутивного вопроса современной теории общества» // *Социологическое обозрение*, т. 15, № 3: 122–149. URL: http://www.intelros.ru/pdf/socoboz/2016_03/SocOboz_15_3_122-149_Kildyushov.pdf (проверено 25.11.2019).

Магун А. (2008) *Отрицательная революция: К деконструкции политического субъекта*. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Масловский М. (2004) *Социология политики: классические и современные теории*. М.: Новый учебник.

Мелешкина Е.Ю. (2011) «Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? Государственная состоятельность в политической науке и политической практике» // *Политическая наука*, № 2: 9–27.

Мереминская Е., А.Холявко и Е.Базанова. (2019) «Правительство утвердило методику оценки губернаторов» // *Ведомости*, 26.07. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/25/807334-pravitelstvo-utverdilo> (проверено 02.10.2019).

Пожидаева Э. и К.Телин. (2016) «Политическая культура как фактор стабильности политической системы» // *Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки*, № 3: 91–106.

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2018 № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». (2018) URL: <http://static.government.ru/media/files/vL5gNOoCwZws6qCmBDEAWjGNmDFTKpJ3.pdf> (проверено 25.11.2019).

Соловьев А. (2006) «Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства» // *Полис. Политические исследования*, № 6: 59–80.

Телин К. (2018) «Имитация стабильности: ложная оптика властного дискурса» // *Антиномии: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН*, т. 18, вып. 4: 55–74.

Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». (2017) URL: https://www.audar-info.ru/na/editArticle/index/type_id/4/doc_id/25294/release_id/51660/ (проверено 25.11.2019).

Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». (2019) URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201904260005> (проверено 25.11.2019).

Хайек Ф. (2016) *Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики*. М.: ИРИСЭН. URL: <http://pavroz.ru/files/HayekLaw.pdf> (проверено 25.11.2019).

Ясперс К. (1969) *Куда движется ФРГ?* М.: Международные отношения.

Baumgartner F., B.Jones, and P.Mortensen. (2014) «Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking» // Sabatier P. and Ch.Weible, eds. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 59—103.

Benáček V (2003). *Three Dimensions of Political Economy: Markets, Hierarchies and Kinships*. URL: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/7029/1/IR-03-054.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Björk P. and H.Johansson. (2001) *Towards Governance Theory: In Search for a Common Ground*. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/4329/f2483aa88d18f3216fe55e66ada5e915b92b.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Bringselius L. and A.Tomasson. (2017) «Balancing Stability and Change in the New Weberian State» // *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 15, no. 1: 155—183.

Bucher S. (2018) «The Global Competitiveness Index as an Indicator of Sustainable Development» // *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 88, no. 1: 44—57.

Geddes B., J.Wright, and E.Frantz. (2014) «Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set» // *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 2: 313—331.

Gimenez J. (2017) *The Modernisation of Argentina's Public Administration*. URL: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/modernisation-argentinas-public-administration/> (accessed on 02.10.2019).

Global Competitiveness Index 2017—2018. Appendix A: Methodology and Computation of the GCI 2017—2018. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-a-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2017-2018/?doing_wp_cron=1570976111.9260210990905761718750 (accessed on 02.10.2019).

Government Effectiveness. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Hurwitz L. (1973) «Contemporary Approaches to Political Stability» // *Comparative Politics*, vol. 5, no. 3: 449—463.

Jones B., D.Epp, and F.Baumgartner. (2019) «Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations» // *International Review of Public Policy*, vol. 1, no. 1: 7—26.

Lane J.-E. and S.Ersson. (2000) *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London, New York: Routledge.

Mann M. (1984) «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results» // *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, vol. 25, no. 2: 185—213.

McLoughlin C. (2012) *Topic Guide on Fragile States*. URL: <http://www.gsdr.org/docs/open/con86.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Morris Ch. (2002) *An Essay on the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miliband R. (1969) *The State in Capitalist Society*. New York: Basic Books.

Naim M. (2009) *What Is a GONGO? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society*. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (accessed on 02.10.2019).

Oakeshott M. (1975) «The Vocabulary of a Modern European State» // *Political Studies*, vol. 23, no. 2–3: 319–341.

Pankaj A. (2017) «Governor in Indian Federalism—II: Hiatus between Constitutional Intents and Practices» // *Indian Journal of Public Administration*, vol. 63, no. 1: 13–40.

Rose N. and P.Miller. (2008) *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.

Rosenbaum W.A. (1975) *Political Culture*. New York: Praeger.

Rotberg R. (2003) «Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators» // Rotberg R., ed. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press: 1–25.

Rutgers M. and H. van der Meer. (2010) «The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration» // *Administration & Society*, vol. 42, no. 7: 755–779.

Schraad-Tischler D. and L.Seelkopf. (2015) *Concept and Methodology — Sustainable Governance Indicators 2015*. URL: https://www.sgi-network.org/docs/2015/basics/SGI2015_Concept_and_Methodology.pdf (accessed on 02.10.2019).

Soo-Young L. and A.Whitford. (2009) «Government Effectiveness in Comparative Perspective» // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, no. 2: 249–281.

The Good Country Index. URL: <https://www.goodcountry.org/good-country/data-treatment> (accessed on 02.10.2019).

Transformation Index BTI 2018: Governance in International Comparison. (2018) Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Weaver R. and B.Rockman. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brookings Institution Press.



M.V.Vilisov, K.O.Telin, K.G.Filimonov
FROM RESILIENCE TO STABILITY:
WHAT MAKES
GOOD PUBLIC ADMINISTRATION

Maxim V. Vilisov — Ph.D. in Political Science; Leading Research Fellow, Institute of Socio-Political Research, Russian Academy of Sciences. Email: mvilisov@mail.ru.

Kirill O. Telin — Ph.D. in Political Science; Research Fellow, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. Email: kirill.telin@gmail.com.

Kirill G. Filimonov — Junior Research Fellow; Institute of Socio-Political Research, Russian Academy of Sciences. Email: kirill.filimonov.spbu@outlook.com.

Abstract. The study of the quality of public policy and administration, which can be understood along different categories ranging from “efficiency” to “stability”, is rightfully considered one of the most important tasks in the social sciences. However, despite the burgeoning literature devoted to assessing the functioning of state institutions, this research field still has serious substantive and methodological gaps.

The article documents a number of difficulties that researchers face studying the quality of state policy and efficiency of state institutions, which range from terminological cacophony to the bias in scientific constructions that heavily depend on the current socio-political context. On the basis of the analysis of these difficulties, the authors come to the conclusion that it is necessary to re-interpret the problem of evaluating state policy and the functioning of state institutions as a problem of resilience and stability of socio-economic relations and political processes that take place in the modern polities, and, with the help of such reinterpretation, they elaborate provisions that set the framework for a conceptual model for assessing the resilience and stability of public policy and administration.

The model proposed by the authors is designed to take into account factors that are usually ignored by other approaches to assessing “good” governance, in particular, the dynamics of social sentiments. The starting point of their theorizing is the hypothesis that the analysis of political and administrative activities in the public sector requires shifting the focus from the activities of governments to the state system, defined as part of the social order that agents of the political process deal with. The social order

does not include only state institutions, normative regulations and projects implemented by governments, but also stable informal practices of state institutions, local self-government as well as societal rules that regulate the interaction of people.

Keywords: public administration, state system, resilience, stability

References

- Akhremenko A.S., I.E.Gorelskiy, and A.Yu.Melville. (2019) “Kak i za-chem izmerjat’ i sravnivat’ gosudarstvennuju sostojatel’nost’ raznykh stran mira? Teoretiko-metodologicheskie osnovanija” [How and Why Should We Measure and Compare State Capacity of Different Countries? Theoretical and Methodological Foundations] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 8–23. (In Russ.)
- Baumgartner F., B.Jones, and P.Mortensen. (2014) “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking” // Sabatier P. and Ch.Weible, eds. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 59–103.
- Benáček V (2003). *Three Dimensions of Political Economy: Markets, Hierarchies and Kinships*. URL: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/7029/1/IR-03-054.pdf> (accessed on 02.10.2019).
- Björk P. and H.Johansson. (2001) *Towards Governance Theory: In Search for a Common Ground*. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/4329/f2483aa88d18f3216fe55e66ada5e915b92b.pdf> (accessed on 02.10.2019).
- Bourdieu P. (2016) *O gosudarstve: Kurs leksij v Kollezh de Frans (1989–1992)* [Sur l’Etat Cours au Collège de France (1989–1992)]. Moscow: Izdatel’skij dom “Delo” RANKhiGS. (In Russ.)
- Bringselius L. and A.Tomasson. (2017) “Balancing Stability and Change in the New Weberian State” // *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 15, no. 1: 155–183.
- Bucher S. (2018) “The Global Competitiveness Index as an Indicator of Sustainable Development” // *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 88, no. 1: 44–57.
- Geddes B., J.Wright, and E.Frantz. (2014) “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set” // *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 2: 313–331.
- Gimenez J. (2017) *The Modernisation of Argentina’s Public Administration*. URL: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/modernisation-argentinas-public-administration/> (accessed on 02.10.2019).
- Global Competitiveness Index 2017–2018. Appendix A: Methodology and Computation of the GCI 2017–2018*. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-a-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2017-2018/?doing_wp_cron=1570976111.9260210990905761718750 (accessed on 02.10.2019).
- Golosov G. (2019) *Avtokratija, ili Oдиночество власти* [Autocracy, or The Loneliness of the Power]. St Petersburg: Izd-vo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)

Government Effectiveness. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Hayek F. (2016) *Pravo, zakonodatel'stvo i svoboda: Sovremennoe ponimanie liberal'nykh printsipov spravedlivosti i politiki* [Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy]. Moscow: IRISEN. URL: <http://pavroz.ru/files/HayekLaw.pdf> (accessed on 25.11.2019). (In Russ.)

Hurwitz L. (1973) "Contemporary Approaches to Political Stability" // *Comparative Politics*, vol. 5, no. 3: 449–463.

Jaspers K. (1969) *Kuda dvizhetsja FRG?* [Wohin treibt die Bundesrepublik]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. (In Russ.)

Jones B., D.Epp, and F.Baumgartner. (2019) "Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations" // *International Review of Public Policy*, vol. 1, no. 1: 7–26.

Kildyushov O. (2016) "Problema sotsial'nogo porjadka (Gobbsova problema): k evristike i pragmatike konstitutivnogo voprosa sovremennoj teorii obshchestva" [The Problem of Social Order (a Hobbesian Problem): Towards the Heuristics and Pragmatics of the Constitutive Question of Contemporary Social Theory] // *Sotsiologicheskoe obozrenie* [Russian Sociological Review], vol. 15, no. 3: 122–149. URL: http://www.intelros.ru/pdf/socoboz/2016_03/SocOboz_15_3_122-149_Kildyushov.pdf (accessed on 25.11.2019). (In Russ.)

Lane J.-E. and S.Ersson. (2000) *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London, New York: Routledge.

Magun A. (2008) *Otritsatel'naja revolyutsija: k dekonstruktsii politicheskogo sub"ekta* [Negative Revolution: To Deconstruction of a Political Actor]. St Petersburg: Izd-vo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)

Mann M. (1984) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results" // *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, vol. 25, no. 2: 185–213.

Maslovsky M. (2004) *Sotsiologija politiki: klassicheskie i sovremennye teorii* [Sociology of Politics: Classical and Contemporary Theories]. Moscow: Novyj uchebnik. (In Russ.)

McLoughlin C. (2012) *Topic Guide on Fragile States*. URL: <http://www.gsdrc.org/docs/open/con86.pdf> (accessed on 02.10.2019).

Morris Ch. (2002) *An Essay on the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meleshkina E. (2011) "Issledovanija gosudarstvennoj sostojatel'nosti: kakie uroki my mozhem izvlech'? Gosudarstvennaja sostojatel'nost' v politicheskoy nauke i politicheskoy praktike" [Studies of State Consistency: What Lessons Can Be Extracted? Stateness in Political Science and Political Practice] // *Politicheskaja nauka* [Political Science], no. 2: 9–27. (In Russ.)

Mereminskaja E., A.Kholjavko, and E.Bazanova. (2019) "Pravitel'stvo utverdilo metodiku otsenki gubernatorov" [The Government Approved the Methodology for Assessing the Work of Governors] // *Vedomosti*, 26.07. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/25/807334-pravitelstvo-utverdilo> (accessed on 02.10.2019). (In Russ.)

Miliband R. (1969) *The State in Capitalist Society*. New York: Basic Books.

Naim M. (2009) *What Is a GONGO? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society*. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/> (accessed on 02.10.2019).

Oakeshott M. (1975) “The Vocabulary of a Modern European State” // *Political Studies*, vol. 23, no. 2–3: 319–341.

Pankaj A. (2017) “Governor in Indian Federalism—II: Hiatus between Constitutional Intents and Practices” // *Indian Journal of Public Administration*, vol. 63, no. 1: 13–40.

Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 19.04.2018 No. 472 “Ob osushchestvlenii mer po realizatsii gosudarstvennoj politiki v sfere otsenki effektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii [Decision No. 472 of the Government of the Russian Federation of 19 April 2018 “On the Implementation of Measures for Implementation of the State Policy in the Field of Assessment of the Effectiveness of the Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Annulment of Some Acts of the Government of the Russian Federation]. (2018) URL: <http://static.government.ru/media/files/vL5gNOoCwZws6qCmBDEAWjGNmDFTKpJ3.pdf> (accessed on 25.11.2019). (In Russ.)

Pozhidaeva E. and K.Telin. (2016) “Politicheskaja kul'tura kak faktor stabil'nosti politicheskoi sistemy” [Political Culture as a Stability Factor in a Political System] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 12: Politicheskie nauki* [Moscow University Bulletin. Series 12: Political Science], no. 3: 91–106. (In Russ.)

Rose N. and P.Miller. (2008) *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity.

Rosenbaum W.A. (1975) *Political Culture*. New York: Praeger.

Rotberg R. (2003) “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators” // Rotberg R., ed. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press: 1–25.

Rutgers M. and H. van der Meer. (2010) “The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration” // *Administration & Society*, vol. 42, no. 7: 755–779.

Schraad-Tischler D. and L.Seelkopf. (2015) *Concept and Methodology — Sustainable Governance Indicators 2015*. URL: https://www.sgi-network.org/docs/2015/basics/SGI2015_Concept_and_Methodology.pdf (accessed on 02.10.2019).

Solovyev A.I. (2006) “Trans”jacheistye struktury kak forma stroeniya i istochnik samorazvitiya gosudarstva” [Transcellular Structures as Form of Construction and Source of Self-Development of the State] // *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], no. 6: 59–80. (In Russ.)

Soo-Young L. and A. Whitford. (2009) "Government Effectiveness in Comparative Perspective" // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, no. 2: 249—281.

Telin K. (2018) "Imitatsija stabil'nosti: lozhnaja optika vlastnogo diskursa" [Imitation of "Stability": Fake Optics of Political Power Discourse] // *Antinomii: Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija RAN* [Antinomies: Year-Book], vol. 18, issue 4: 55—74. (In Russ.)

The Good Country Index. URL: <https://www.goodcountry.org/good-country/data-treatment> (accessed on 02.10.2019).

Transformation Index BTI 2018: Governance in International Comparison. (2018) Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 14.11.2017 No. 548 "Ob otsenke effektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federatsii" [Decree No. 548 of the President of the Russian Federation of 14 November 2017 "On the Assessment of the Effectiveness of the Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation"]. (2017) URL: https://www.audar-info.ru/na/editArticle/index/type_id/4/doc_id/25294/release_id/51660/ (accessed on 25.11.2019). (In Russ.)

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 25.04.2019 No. 193 "Ob otsenke effektivnosti dejatel'nosti vysshikh dolzhnostnykh lits (rukovoditelej vysshikh ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoj vlasti) sub"ektov Rossijskoj Federatsii i dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federatsii" [Decree No. 193 of the President of the Russian Federation of 25 April 2019 "On the Assessment of the Effectiveness of the Senior Officials (Heads of the Supreme Executive Bodies of State Power) of the Constituent Entities of the Russian Federation and the Effectiveness of the Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation"]. (2019) URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201904260005> (accessed on 25.11.2019). (In Russ.)

Weaver R. and B. Rockman. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brookings Institution Press.

Winkler H. (2013) *Weimar 1918—1933: Istorija pervoj nemetskoj demokratii* [Weimar 1918—1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)