

# КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ПОВЕСТКИ ДНЯ НА ПРИМЕРЕ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (2008-2017)

Мерген Дюсенов<sup>1</sup>

## Резюме

Несмотря на непрерывное развитие теорий установления повестки дня, их исходной посылкой всегда оставалась пассивная позиция правительства. Однако современные ученые (напр., *Boin et al.*, 2009), применяющие субъектно-ориентированный подход к анализу процессов установления повестки дня в ЕС, недвусмысленно исходят из способности других субъектов, как внутри правительства, так и вне его, эффективно использовать кризисные явления, возникающие на политических аренах, для активного продвижения собственных идеологических установок и мнений тем самым устанавливая повестку дня правительства. Применяя в данной работе тот же субъектно-ориентированный подход к изучению взаимодействий при установлении повестки дня, мы стремимся восполнить пробел в существующих политических исследованиях, прямо и открыто исходя из способности и мотивации правительства противостоять внешнему давлению, часто оказываемому другими ключевыми субъектами, и вводя концепцию устойчивости правительства к воздействию извне в вопросе установления повестки дня. Нами также предпринята попытка дать количественную оценку понятию устойчивости правительства, что позволит решать задачи оперативного изменения государственной политики. В последнее время все громче звучат призывы ученых изучать изменения политики в развивающихся странах, и, откликаясь на них в настоящем исследовании, мы разработали концепцию, которая может быть полезна не только для оценки степени устойчивости определенного субъекта, например, правительства, при установлении повестки дня, но и в качестве диагностического прибора для оценки способности правительства осуществлять свою повестку дня и реализовывать свои программные мероприятия. Для изучения потенциальной применимости новой концепции к диверсификации экономики в двух постсоветских странах - Казахстане и Кыргызстане - в данной работе мы обратились к периоду с 2008 по 2017 год.

**Ключевые слова:** теории установления повестки дня, Казахстан, Кыргызстан, устойчивость правительства, диверсификация экономики.

## Введение

Этап установления повестки дня, предопределяющий остальные этапы политического цикла (*Howlett et al.*, 2009; *Peters*, 2015), остается наиболее важным в политическом процессе. Начиная с момента разработки первоначальной теории установления повестки дня М. МакКомбсом и Д. Шоу (1972 г.), постулатом которой является то, что средства массовой информации играют более серьезную роль в установлении политической повестки дня по сравнению с другими ключевыми субъектами, такими как, например, правительство и общественность, развитие данного направления исследований государственной политики происходило таким образом, чтобы не только рассмотреть более широкий круг субъектов, таких как, например, научные круги, аналитические центры, группы поддержки и т. д. (см. напр.: сводный перечень основных субъектов, М. Дюсенов, 2017 г.), вовлеченных во взаимодействия при установлении повестки дня, но и проанализировать множество направлений и моделей взаимной причинности (напр., *Neuman et al.*, 2014).

<sup>1</sup> Руководитель Исследовательского центра по изучению вопросов противодействия коррупции; старший преподаватель анализа государственной политики Академии государственного управления Республики Казахстан. Email: [mergend7@gmail.com](mailto:mergend7@gmail.com)

Несмотря на все произошедшие изменения, теория установления повестки дня до сих пор в значительной степени исходит из довольно пассивной позиции правительства (Boin et al., 2009; Kingdon, 1984; McCombs and Shaw, 1972). Особенно актуальной для рассмотрения взаимодействий правительства в ходе процессов субъектно-ориентированного установления повестки дня является работа А. Бойна с соавторами (2009 г.), в которой они недвусмысленно исходят из способности иных субъектов, как внутри, так и вне правительства, использовать возникающие кризисные явления для активного продвижения собственных идеологических установок и мнений, тем самым навязывая правительству свою повестку дня. Их теория *использования кризисов* при установлении повестки дня предполагает ограниченную способность правительства противостоять давлению со стороны внешних субъектов (там же).

В данном исследовании была предпринята попытка восполнить этот пробел в развивающейся теории установления повестки дня. Во-первых, мы попытались описать новую концепцию устойчивости правительства, основанную на прямом допущении наличия у субъектов достаточных возможностей и мотивации для эффективного противодействия внешнему давлению в ходе установления повестки дня на фоне весьма противоречивых взаимодействий между группами поддержки (Schattschneider, 1960) или «политическими предпринимателями» (Kingdon, 1984) и между прочими субъектами как внутри, так и вне правительства (Boin et al., 2009). Во-вторых, в ответ на усиливающиеся призывы к проведению анализа изменений политики в развивающихся странах (Richardson, 2009; Steinberg, 2003), мы предлагаем использовать новую концепцию для оценки относительной степени устойчивости правительств двух стран Центральной Азии – Казахстана и Кыргызстана – в отношении политики диверсификации экономики.

## Обзор литературы

Диапазон использования понятия устойчивости, все чаще и чаще применяемого в последнее время, весьма широк: преимущественно в физических и экологических системах (Bodin and Wiman, 2004; Holling, 1973; Walker et al., 2004; Gunderson, 2000; Tilman and Downing, 1994; Bhamra et al., 2011); в области изменения климата и борьбы со стихийными бедствиями (Surminski and Leck, 2017; Leal Filho et al., 2016; Aoki, 2016; Aoki, 2015; McEvoy et al., 2013); в психологии (Zautra et al., 2010; Capano and Woo, 2017; Luthans et al., 2006; Vickers and Kouzmin, 2001), особенно детской (Benard, 1993; Forman and Kalafat, 1998; Stoiber and Good, 1998; Vickers and Kouzmin, 2001); в области криминологии и психического здоровья (Bourbeau, 2015); в изучении устойчивости субъектов организационной деятельности, чья работа основана на принципах NPM<sup>2</sup> (McNulty and Ferlie, 2004; Vickers and Kouzmin, 2001; Hamel and Valikangas, 2004); а также в инженерном деле (Hollnagel et al., 2006; Vickers и Kouzmin, 2001; Baker et al., 2004; Capano and Woo, 2017).

## Обзор исследований устойчивости в государственной политике

Не так давно научный интерес к устойчивости проявился в области государственной политики (Capano and Woo, 2017; Boin et al., 2009), политологии и международной политики (Bourbeau, 2015), а также местного управления (Lowndes and McCaughie, 2013). Относительная новизна понятия устойчивости для исследований государственной политики означает, что ученым еще только предстоит выработать точную формулировку непрерывно меняющегося определения устойчивости применительно к политическим

---

<sup>2</sup> New Public Management

процессам.

Хороший способ проанализировать массив определений устойчивости применительно к процессам государственной политики – это рассмотреть их с точки зрения *дефинитивной строгости*. На одной, довольно строгой стороне спектра находится определение понятия устойчивости, предложенное Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.), которые оценивают применимость двух связанных понятий - устойчивости и функциональности – к политическим процессам и разработке политики. Предполагается, что основной отличительной характеристикой определения устойчивости является *«усиленное стремление к поддержанию устойчивого равновесия»* (стр. 407), в отличие от понятия функциональности: *«В отличие от устойчивости, та стабильность, к которой функциональная система возвращается после выхода из шока ... может отличаться от дошоковой»* (Capano and Woo 2017: 405). Далее, в середине спектра находится определение устойчивости, разработанное С. Нейр и М. Хаулетом (2016 г.), которые рассматривают устойчивость как значимый ресурс, позволяющий обойти политические ловушки в проблеме адаптации к изменению климата. Противопоставляя два понятия, авторы отмечают, что, функциональность подразумевает способность политики приспосабливаться к линейным изменениям, в то время как устойчивость позволяет политике противостоять не только линейным, но и нелинейным изменениям контекста и включает *«элементы гибкости и адаптивности, то есть система может, проявляя гибкость, проводить самонастройку и сохранять свои основные структуры и функции в условиях стресса»* (Davoudi et al., 2012; Nair and Howlett, 2016: 911). И последнее, но не менее важное замечание: на противоположной стороне спектра находится определение, предложенное Ф. Бурбо (2015 г.). Первоначально вдохновленный криминологами и социальными работниками, автор анализирует понятие устойчивости через призму международной политики и определяет устойчивость как *«процесс шаблонных корректировок, принятых обществом или человеком в условиях эндогенных или экзогенных потрясений»* и далее упоминает ее как *«динамический и сложный по своей природе процесс»* (Bourbeau, 2015: 375). Согласно данному определению, источники изменений могут быть как внешними, так и внутренними, но состояние дел на выходе необязательно будет таким же, что и до шока.

В отличие от авторов вышеупомянутых источников, Д. МакЭвой с соавторами (2013 г.), применяя понятие устойчивости к адаптации к изменению климата в Австралии сквозь призму политических процессов, не дают конкретного определения устойчивости. Во-первых, авторы ссылаются на три следующие характеристики понятия устойчивости, предложенные в новейших научных исследованиях: устойчивость рассматривается как: (1) реакция на нарушение; (2) способность системы к самоорганизации; и (3) способность к обучению и адаптации (Adger et al., 2011; Turner II, 2010; Folke, 2006; McEvoy et al., 2013). Во-вторых, федеральное правительство Австралии разрабатывает общие атрибуты устойчивости применительно к австралийскому контексту, в котором устойчивость сообщества и субъектов организационной деятельности является ключевым элементом нового дискурса об устойчивости в вопросе адаптации к изменению климата (Commonwealth of Australia, 2011, in McEvoy et al., 2013). Отсутствие краткого определения ни в коем случае не является негативным фактором, скорее, это благоприятствует выработке множества решений коварной проблемы адаптации к изменению климата, позволяющей лицам, определяющим политику, *«решать новые проблемы, используя системные подходы»* (McEvoy et al., 2013: 289). Таким образом, общее определение устойчивости может перемещаться по разным степеням дефинитивной строгости в зависимости от того, какие конкретные рекомендуемые стандарты используются различными сообществами в дискурсе устойчивости (McManus et al., 2012; McEvoy et al., 2013).

В таблице 1 дано краткое изложение вышеприведенных определений устойчивости.

**Таблица 1: Спектр дефинитивной строгости определения устойчивости в области государственной политики**

	Степень дефинитивной строгости		
	<i>(Довольно) строгая</i>	<i>Гибкая</i>	<i>Динамиче-ская</i>
<b>Автор(ы)</b>	Капано и Ву (2017 г.)	Нейр и Хаулет (2016 г.)	Бурбо (2015 г.)
<b>Краткий контекст</b>	Критическая оценка устойчивости и функциональности в контексте политических процессов и разработок политики.	Описательный анализ применимости устойчивости в сравнении с функциональностью применительно к вопросу адаптации к изменению климата.	Применение понятия устойчивости к контексту международной политики и международных отношений.

Источник: Авторский анализ литературы

### *Обзор исследований устойчивости в установлении повестки дня*

Несмотря на то, что дискурс об устойчивости в контексте государственной политики становится все более заметным, исследования устойчивости применительно к процессам установления повестки дня встречаются довольно редко. Так, Д. МакЭвой с соавторами (2013 г.), как упоминалось ранее, исследуют устойчивость с точки зрения укрепления местных сообществ в условиях изменения климата. Несмотря на признание роли федерального правительства в деле установления партнерских отношений с местными предприятиями и сообществами, а также в разработке общего определения устойчивости, авторы все же рассматривают понятие устойчивости как адаптацию сообществ к изменению климата, а не как устойчивость правительства к внешнему давлению со стороны других субъектов в ходе установления повестки дня. Подобным образом, пока Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.) пытаются ответить на вопрос: устойчивость перед чем? – неожиданных событий, «черных лебедей», которые обыкновенно нарушают функциональность общества (Ho, 2008, 2012a; Taleb, 2010, 2012, as in Capano and Woo, 2017) или кризиса и «фокусирующих событий», особенно заметных в установлении повестки дня (Birkland, 1998), вопрос: устойчивость перед кем?, т.е. прочих ключевых субъектов, продвигающих в правительство свои повестки дня и решения касательно конкретных политических вопросов, остаётся чаще всего без ответа.

Один чрезвычайно интересный источник, в котором предпринята попытка ответить на вопрос «устойчивость перед кем?», поднятый Д. Капано и Ю. Ву (2017 г.), применительно к процессам *субъектно-ориентированного установления повестки дня*, принадлежит перу А. Бойна с соавторами (2009 г.); в нем дан анализ нескольких примеров, связанных с дискуссиями по поводу «фокусирующих событий» (Birkland, 1998), происходящих в странах ЕС. Эти кризисные явления незамедлительно используются теми субъектами внутри и вне правительства, которые стремятся расшатать сложившийся политический курс и вывести из равновесия новоизбранных государственных деятелей, агрессивно продвигая собственные идеологические установки и, тем самым, по сути,

навязывая правительству свою повестку дня. Эта теория *использования кризисов* (при установлении повестки дня), определяемая как «целенаправленное использование кризисной риторики для существенного изменения уровней политической поддержки должностных лиц и государственной политики» (Voin et al., 2009: 83), стремится проанализировать как политические, так и стратегические аспекты воздействия. И хотя авторы применяют преимущественно субъектно-ориентированный подход к анализу процессов установления повестки дня правительством и другими субъектами, например, СМИ и оппозиционными силами, создается впечатление, что в принципе они все же исходят из уязвимости правительства и его ограниченной способности эффективно противостоять давлению со стороны агрессивных игроков, только и ожидающих начала нового кризиса. Помимо этого, данное исследование, подобно прочим, рассмотренным выше, предлагает описательный анализ примеров без какой-либо заметной попытки количественно измерить или оценить степень изменения политики. Наконец, А. Бойн с соавторами (2009 г.) уделяют основное внимание демократическому контексту ЕС, например, в странах Испании, Бельгии, Швеции и т.д., в то время как ученые все настоятельнее призывают к анализу изменений политики в развивающихся странах (напр., Richardson, 2009; Steinberg, 2003). Из чего можно заключить, что существует необходимость в разработке альтернативной концепции устойчивости правительства при установлении повестки дня в развивающихся странах.

### Эволюционная теория установления повестки дня

Первоначальная теория установления повестки дня, в которой постулируется значительная роль средств массовой информации в определении политического курса, была разработана М. МакКомбсом и Д. Шоу (1972 г.). Суть способности СМИ формировать политическую повестку дня можно выразить цитатой Бернарда Коэна (1963 г.): «Прессе может быть не всегда удастся подсказать людям то, что они должны думать, но ей отлично удастся подсказывать своим читателям, о чем они должны думать» (цитируется по Dearing and Rogers 1996: 2). Несмотря на то, что ранние теории в основном изучали упрощенное одностороннее доминирующее влияние СМИ на установление повестки дня, современная наука признает важность и других субъектов, например, общественности, аналитических центров, академических кругов и т. д. (см. обзор субъектно-ориентированных теорий и концепций при определении повестки дня у М. Дюсенова (2017 г.), специфику контекста и проблем, а также необходимость анализа множества направлений и моделей взаимной причинности (напр., Neuman et al., 2014).

Установление повестки дня обычно определяют как процесс привлечения внимания государственных деятелей к тем или иным вопросам политики. Это первый и самый важный этап в политическом процессе, на котором происходит представление вопросов политики вниманию правительства. Этот этап в значительной степени предопределяет все последующие этапы политического цикла и их результаты (Howlett et al., 2009; Peters, 2015). Повестка дня может быть определена как совокупность вопросов, по которым государственными структурами будут приняты решения (Cobb and Elder, 1972). Установление повестки дня можно рассматривать как изучение «списка тем» государственными чиновниками, которые в ходе этого процесса некоторым вопросам уделяют больше внимания, нежели другим (Kingdon, 1984: 3-4). Далее, согласно модели множественных потоков Д. Кингдона, три независимых потока - проблем, решений и политики - взаимодействуют, создавая «окна возможностей», которые политические предприниматели впоследствии используют для продвижения своих интересов в правительство. Это косвенно указывает на потенциальное наличие конфликта между ключевыми заинтересованными сторонами. Э. Шатшнайдер (1960 г.), с другой стороны, от-

крыто утверждает, что участие в политических спорах и конфликтах является неотъемлемой частью процессов установления повестки дня. Он дает четкую формулировку понятию конфликта или масштаба конфликта между различными заинтересованными сторонами и группами при формировании и определении вопросов политики, которые должны быть включены в повестку дня правительства (там же). Таким образом, правительству следует повысить свою устойчивость к давлению со стороны других субъектов, например, политической оппозиции, средств массовой информации, научных кругов, аналитических центров и т. д., если действующие лица во власти намерены осуществлять свою собственную (правительственную) программу и руководить разработкой политики и ключевыми политическими событиями в течение разумного периода времени. Удивительно, но дискурс об установлении повестки дня до сих пор пренебрегал анализом и оценкой степени устойчивости правительства применительно к взаимодействиям в ходе субъектно-ориентированного установления повестки дня. С учетом наблюдений, приведенных в разделе обзора литературы, можно сделать вывод о необходимости в разработке концепции устойчивости правительства применительно к установлению повестки дня в развивающихся странах.

### Концепция устойчивости правительства в определении повестки дня

Как отмечалось выше, новая концепция призвана восполнить пробел в существующих исследованиях с помощью анализа и оценки степени устойчивости субъекта в ходе взаимодействий с другими ключевыми субъектами при установлении повестки дня, исходя из однозначной посылки о способности и мотивации субъекта противостоять давлению, оказываемому другими субъектами, в обстановке борьбы и дискуссий как среди групп поддержки (Schattschneider, 1960) или «политических предпринимателей» (Kingdon, 1984), так и среди других субъектов внутри или вне правительства (Boin et al. 2009).

Предлагаемая концепция содержит понятийный аппарат и имеет теоретическую базу. Вводится новое понятие применительно к субъектно-ориентированному установлению повестки дня – *устойчивость правительства*. Его дефинитивная строгость зависит от специфики проблемы и контекста и, таким образом, может принимать одну из трех форм, показанных в таблице 1. Однако следует отметить, что невозможно провести четкую разделительную линию между этими тремя формами, так как со временем, в зависимости от политического контекста, они могут измениться. Можно предположить, что для социально значимых проблем, таких как, например, насильственные преступления и ликвидация последствий стихийных бедствий, характерна динамическая устойчивость, в то время как вопросы более практического свойства, например, диверсификация экономики, должны демонстрировать черты строгой устойчивости. Помимо прочего, благодаря тому, что концепция дает возможность оценить относительную степень устойчивости правительства, ее можно применить для сравнительного анализа кейсов двух или более стран и/или ситуаций. Теоретическая основа концепции зиждется на ряде теорий установления повестки дня, подробно описанных выше.

### Методология

Предлагаемая методология концепции устойчивости правительства состоит из двух частей. Первая часть заключается в использовании онлайн-баз данных, таких как, например, правовая база данных *Adilet.zan.kz* в Казахстане (Министерство юстиции Республики Казахстан, 2018 г.). В кейсе Кыргызстана используются две поисковые системы – Централизованная база данных (Министерство юстиции Кыргызской Республики, 2018 г.), которая выдает результаты до 2014 года включительно, и

Гугл-поиск по фильтру [www.gov.kg](http://www.gov.kg) с последующим отбором документированных упоминаний за период с 2008 по 2017 год<sup>3</sup>. Количество документов, собранных за определенный промежуток времени, наносится на график в виде результатов количественного анализа в отношении двух правительств, где особое значение придается заметному всплеску внимания. Это необходимо для того, чтобы точно установить, какой вид дефинитивной строгости применяется чаще всего, и проверить применимость концепции устойчивости правительства. Количество документов, выданных базами данных, служит показателем внимания правительства к той или иной проблеме. Мы применили концепцию устойчивости правительства для анализа политики диверсификации экономики в двух странах в период с 2008 по 2017 год. Мы сочли логичным сосредоточить внимание на данном вопросе в связи с его растущей значимостью в последнее время, как в казахстанской политической повестке дня (Strategy2050.kz, 2014; см. в Dyussenov, 2017), так и в перечне программных мероприятий (Тоханова, 2008; см. в Dyussenov 2017). Целесообразность выбора временного отрезка с 2008 по 2017 год обусловлена двумя противоположными факторами. Во-первых, по предположениям выдающихся ученых для получения результатов научных наблюдений за изменениями в политике требуется, по меньшей мере, десять или более лет (напр., Sabatier; 1988; Hecló, 1974). В частности, излагая свою концепцию коалиций поддержки изменений политики, П. Сабатье (1988 г.) заявляет, что «... для понимания процесса изменения политики - и роли обучения в ходе этого процесса с учетом требований политики - требуется временная перспектива в десять или более лет» (с. 131). Второй фактор связан с низким уровнем использования интернета в ранней части временного отрезка, в частности, в Казахстане (в связи с чем для проведения анализа М. Дюсенов (2017 г.) включает временной промежуток с 2011 по 2016 год). Таковы предпосылки выбора временного периода, равного десяти годам, для проведения данного исследования.

Вторая часть методологии - контент-анализ. Вслед за количественным анализом с использованием вышеупомянутых правительственных баз данных, метод контент-анализа применяется непосредственно для анализа документов, собранных в течение года (лет) наиболее заметного всплеска внимания, чтобы увидеть, (1) что кризисы или «фокусирующие события», как у Birkland, 1998) могли быть причиной пристального внимания правительства к той или иной проблеме, т.е. получить ответ на вопрос «устойчивость перед чем?»; и (2) определить субъекта (-ов), наиболее часто упоминаемого (-ых) в этих документах, который (-е) и подскажет (-ут) ответ на вопрос «устойчивость перед кем?» (при условии, что тенденции внимания правительства действительно возвращаются к одной из форм стабильности, указанных в спектре таблицы 1).

Подводя итог, перечислим исследовательские вопросы, на которые мы попытались ответить в данной работе:

- ИВ 1: свидетельствуют ли тенденции внимания в обеих странах Центральной Азии об универсальной применимости концепции устойчивости правительства в ходе установлении повестки дня?
- ИВ 2: При условии применения данной концепции, каковы критически важные, иными словами фокусирующие события, к которым правительства проявляют устойчивость на протяжении определенного периода времени?

---

<sup>3</sup> Исходя из понимания того, что использование двух (схожих) баз данных может не дать согласованных результатов, автор считает применение данного подхода наиболее целесообразным в данной ситуации.

- ИВ 3: При условии применения данной концепции, кто является основными субъектами, к которым чаще всего (или более часто) обращаются правительства, исходя из содержания документов?

И, наконец, как было отмечено выше, основная гипотеза применительно к вопросу диверсификации экономики заключается в том, что мы предполагаем наличие признаков (довольно) *строгой* или *гибкой* устойчивости в кейсах обеих стран, что объясняется практическим характером проблемы.

## Анализ

Анализ состоит из двух частей: количественного и качественного (контентного) анализа. Количественный анализ проводится, прежде всего, с целью (1) определить степень дефинитивной строгости, применяемой к кейсу каждой из двух стран, за определенный период времени; и (2) понаблюдать за тенденциями во внимании со стороны правительства для выявления видимых всплесков, которые затем должны стать объектом контент-анализа.

### Количественный анализ

#### Казахстан

В результате поиска документов, связанных с диверсификацией экономики в Казахстане в период с 2008 по 2017 год, было получено в общей сложности 324 документа, при этом были применены следующие фильтры: указы и стратегии в форме акта; действующий статус (в отличие от утратившего силу); и правительство Казахстана (премьер-министр) и президент как органы, одобрявшие законопроекты (в противовес другим структурам, таким как, например, Национальный банк, парламент и т.д., поскольку непосредственным объектом данного исследования является деятельность правительства). Разбивка документов по годам выглядит следующим образом: 24 в 2008 году, 22 в 2009 году, 37 в 2010 году, 39 в 2011 году, 29 в 2012 году, за этим следует резкий рост в течение двух лет: 42 в 2013 году и 56 в 2014 году, после чего наблюдается новый период стабильных тенденций - 25 в 2015 году, 23 в 2016 году и 27 в 2017 году (рисунок 1).

**Рисунок 1: Тенденции внимания правительства Казахстана к диверсификации, 2010-2017 гг.**



Источник: Собственный анализ автора на основе данных [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz)

Изучение рисунка 1 позволяет сделать несколько интересных наблюдений. Во-первых, напрашивается мысль о том, что, как правило, тенденции внимания правительства Ка-

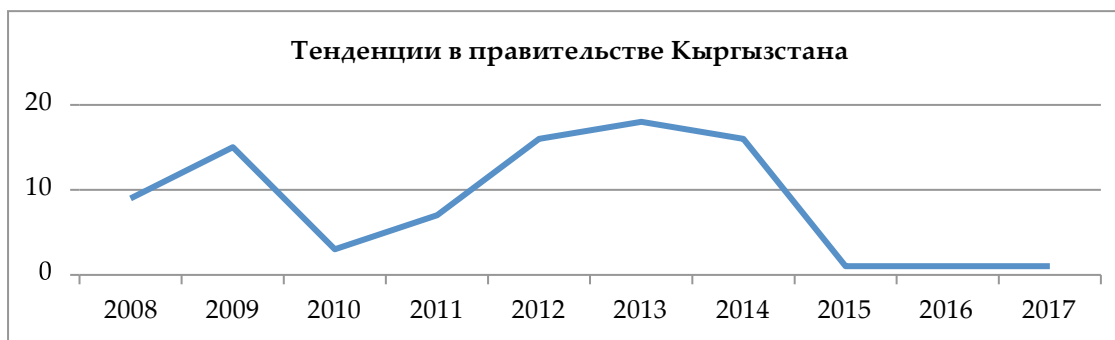


захстана представляют собой сочетание «довольно строгой» и «гибкой» степеней дефинитивной строгости устойчивости (как показано в таблице 1), а именно: в период с 2008 по 2009 год тенденции внимания находятся в основном в диапазоне 20-30 упоминаний в год и 30-40 упоминаний – в период с 2010 по 2012 год; затем следует всплеск в 2013-2014 гг.; далее идет период после всплеска - с 2015 по 2017 год, в который происходит возвращение к стабильному равновесию в диапазоне 20-30 упоминаний в год, как в 2008-2009 гг. Таким образом, кейс казахстанского правительства подтверждает предположение об универсальной применимости новой концепции к процессам установления повестки дня. Во-вторых, благодаря тенденциям можно увидеть явный всплеск внимания в 2013-2014 гг. По нашему мнению, именно этот двухлетний период повышенной интенсивности должен быть в центре внимания контент-анализа (см. ниже).

### Кыргызская Республика

В результате дальнейшего комбинированного поиска документов (на основе двух поисковых систем), связанных с кейсом правительства Кыргызстана, за весь период было получено 96 документов, в том числе 72 из централизованной базы данных (с фильтром по документам с действующим статусом) и 14 (проверенных на предмет актуальности) документов, выданных в результате Гугл-поиска. Разбивка документов по годам выглядит следующим образом: 9 в 2008 году, 15 в 2009 году, 3 в 2010 году, 7 в 2011 году, затем следует всплеск на протяжении трех лет: 16 в 2012 году, 18 в 2013 году и 15 в 2014 году, после чего - внезапный период низкой стабильности с 1 упоминанием в каждом из 2015-2017 годов (рисунок 2). Следует отметить, что общее количество документов в кыргызском кейсе значительно меньше, чем в кейсе Казахстана. Это связано с тем, что Казахстан - страна, богатая нефтяными ресурсами, и это побуждает местные экспертные сообщества к активному обсуждению конкретных политических мер и программ действий, которые следует принять для продвижения повестки диверсификации экономики в сторону от нефтегазовой зависимости.

**Рисунок 2: Тенденции внимания Кыргызского правительства к диверсификации, 2010-2017 гг.**



*Источник: Собственный анализ автора на основе данных Централизованной базы данных и Гугла*

На основе рисунка 2 можно сделать следующие заключения. Во-первых, тенденции внимания кыргызского правительства менее ясны в сравнении с казахстанским кейсом, и отнести их к «гибкой» степени дефинитивной строгости можно с натяжкой. В частности, в начале кривая тенденций показывает небольшой всплеск, а не стабильность, далее следует тенденция к быстрому снижению в 2010 году (3 документа), а затем - период довольно продолжительного всплеска активности правительства с 2011 по 2015 год, особенно в 2012-2014 гг., который находится в центре внимания контент-анализа, приведенного ниже. «Равнинный» период стабильности после всплеска кажется несколько алогичным, особенно после «драмы» с затянувшейся интенсивностью повышенного

внимания. Есть два возможных объяснения этой ситуации. Во-первых, как и в кейсе Казахстана, были отобраны только действующие законы и правовые документы, а не утратившие силу (т.е. недействительные) и законопроекты (т.е. еще не вступившие в силу). Из этого следует, что казахстанское правительство, в сравнении с кыргызским, обладает большей способностью достаточно быстро проводить законы. Второе возможное объяснение – (все еще) продолжающийся процесс оцифровки правительственных документов, который в Кыргызской Республике занимает больше времени из-за ограниченного бюджета и/или других ресурсов. В целом следует отметить, что затянувшаяся нестабильность тенденций может указывать на то, что правительство Кыргызстана менее устойчиво в сравнении с казахстанским правительством. В свою очередь, приведенный ниже раздел контент-анализа должен подтвердить либо опровергнуть эти предварительные наблюдения и обеспечить триангуляцию методов исследования. Таким образом, хотя в данном кейсе невозможно четко установить определенную степень дефинитивной строгости понятия устойчивости, концепция может принести пользу в качестве диагностического инструмента. Метод сравнительного наблюдения, встроенный в концепцию (устойчивости правительства), также весьма полезен, поскольку позволяет лучше рассмотреть относительные различия между кейсами.

### *Качественный анализ*

#### **Казахстан**

Как видно из рисунка 1, в казахстанском кейсе всплеск внимания со стороны правительства к политике диверсификации экономики приходится на период около 2013-2014 гг. Контент-анализ, таким образом, должен проводиться в отношении документов данного периода с целью выявления (1) ключевых субъектов, которые правительство чаще всего упоминает в своем дискурсе о политике диверсификации (следует отметить, что чем больше в документах подчеркивается роль других субъектов в ущерб компетентности правительства, тем менее устойчивым считается последнее); и (2) того, какие критические или «фокусирующие» события (Birkland, 1998) вызывают активные обсуждения в правительственном дискурсе.

Всего за 2013 и 2014 годы было получено 98 документов (42 и 56 соответственно). Далее была проведена сортировка этих документов с целью отсеивания тех, которые не имеют прямого отношения к сути политики диверсификации экономики, например, связанных с диверсификацией рисков для пенсионных фондов и т.д., и дальнейшего включения в обработку только тех документов, которые имеют значимое содержание, т.е. содержат, как минимум, две ссылки на диверсификацию экономики. В конечном итоге, всего 34 документа (15 за 2013 год и 19 за 2014 год) были отобраны для контент-анализа.

Во-первых, рассмотрим выявленные ключевые субъекты, указанные в таблице 2, т.е. ответим на вопрос «устойчивость перед кем?» (Carano and Woo, 2017) в контексте Казахстана.

Итак, правительство Казахстана преимущественно обращается к своим собственным структурам (38 ссылок или 35,5% от общего числа ссылок) в своем дискурсе о политике диверсификации экономики, далее следуют отрасли (19 ссылок или 17,8%), частный сектор, например, предприятия малого и среднего бизнеса (17 ссылок или 15,8%), инвесторы (10 ссылок или 9,3%), научные круги (8 ссылок или 7,4%), квазигосударственные предприятия (7 ссылок или 6,5%), международные организации (6 ссылок или 5,6%), в то время как роль общественности менее выражена (2 ссылки или 2%). Замечание о том, что правительство главным образом обращается к собственным структурам в рамках дискурса о диверсификации экономики, указывает на возможную устойчивость прави-

тельства, измеряемую в категориях ссылок на другие ключевые субъекты, включая отрасли и частный сектор. В свою очередь, это триангулируется более ранними наблюдениями из количественных тенденций (Раздел 5.1.1), согласно которым кейс Казахстана подпадает под категорию «довольно строгой» устойчивости (как указано в таблице 1).

**Таблица 2: Ключевые субъекты согласно контент-анализу, казахстанский кейс**

#	Ключевые субъекты	Количество контентных ссылок
1	Правительство	38
2	Отрасли	19
3	Частный сектор, напр., МСБ	17
4	Инвесторы	10
5	Научные и исследовательские круги	8
6	Квазигосударственные предприятия	7
7	Международные организации	6
8	Общественность	2

Источник: Собственный анализ автора

Во-вторых, в отношении критических событий, т. е. ответа на вопрос «устойчивость перед чем?» (Sarano and Woo, 2017) – их можно разделить на следующие группы в соответствии с контент-анализом (таблица 3 ниже): группу 1 можно широко обозначить как критические события, связанные с инфраструктурой, включающую главным образом новые логистические терминалы, построенные в морском порту Актау в Западном Казахстане и терминалы в Хоргосе на границе с Китаем, а также межконтинентальную магистраль Западная Европа – Западный Китай; группа 2 состоит из глобальных факторов, таких как, например, финансовый кризис; и группа 3 включает в себя ряд региональных факторов, например, Таможенный союз и Единое экономическое пространство.

**Таблица 3: Критические события согласно контент-анализу, казахстанский кейс**

Группы	Критические события	Количество контентных ссылок
<b>Инфраструктурные проекты</b> (всего 6 ссылок)	Новые логистические терминалы, напр, в морском порту Актау, Хоргосе, т.д.	2
	Расширение нефтепровода	1
	Коридор «Западная Европа-Западный Китай»	2
	Модернизация НПЗ	1
<b>Глобальные факторы</b> (всего 5 ссылок)	Глобальная конкуренция	1
	Финансовый кризис	2
	Цены на сырье	1
	Санкции против Ирана	1
<b>Региональные факторы</b> (всего 4 ссылки)	Интеграционные процессы в макрорегионе	1
	Таможенный союз	2
	Единое экономическое пространство	1

Источник: Собственный анализ автора

### Кыргызская Республика

Из рисунка 2 видно, что основной всплеск внимания со стороны правительства Кыргызской Республики приходится на трехлетний период с 2012 по 2014 год. Другой эпи-

зодический всплеск в течение 2009 года (15 ссылок) случился по причине шума: после применения двух критериев *актуальности* и *существенности содержания* только два документа были отобраны для контент-анализа.

Общее количество документов за трехлетний период - 41, из них 14 за 2012 год, 18 за 2013 год и 9 за 2014 год. После дополнительной фильтрации по критериям *актуальности* и *существенности содержания* итоговое количество документов, выбранных для контент-анализа, составляет 12, по 6 за каждый из 2012-2013 годов, а также 4 документа за 2014 год.

Прежде всего отметим, что, предприняв попытку ответить на вопрос «устойчивость перед кем?» в процессе контент-анализа правительственного дискурса о диверсификации экономики, были определены следующие ключевые субъекты (как показано ниже в таблице 4): правительство (11 ссылок), затем частный сектор (7), за которым с небольшим отставанием следуют отрасли (6) и международные организации (6), а также общественность (5), в то время как роль инвесторов не очень бросается в глаза (2).

Интересно отметить ряд различий в относительной степени устойчивости правительств двух стран. Во-первых, степень устойчивости правительства Казахстана по отношению к следующему ключевому субъекту, т.е. отраслям (38 против 19), значительно выше, чем степень устойчивости кыргызского правительства по отношению к следующему ключевому субъекту, то есть частному сектору (11 против 7). Во-вторых, в кейсе Казахстана представлено большее количество участников, то есть 8 против 6 в кейсе Кыргызстана; они разделены на три отдельные группы по количеству ссылок: верхняя группа - правительство (доминирующий субъект), отрасли и частный сектор; промежуточная группа, т.е. субъекты с небольшим количеством упоминаний - инвесторы, научные круги, квазигосударственные учреждения и международные организации; и один субъект с незначительным количеством ссылок, т.е. общественность (только 2 ссылки). В-третьих, как и в казахстанском кейсе, в кейсе Кыргызстана правительство представлено в верхней части (но не имеет доминирующей позиции, как в кейсе Казахстана), за ним следует частный сектор и отрасли, причем разница между двумя последними является незначительной, а именно 7 ссылок против 6. Однако, в казахстанском кейсе общественность весьма слабо задействована, в кейсе Кыргызстана она проявляет себя весьма ярко, хоть и не находится в топе (субъектов). Это может свидетельствовать о большей чуткости правительства Кыргызстана к потребностям общества по сравнению с ситуацией в Казахстане.

В то же время, устойчивость правительства Казахстана кажется более высокой по сравнению с кейсом Кыргызстана. Это важное наблюдение, так как из него следует, что понятие устойчивости может иметь как положительные, так и отрицательные коннотации в зависимости от контекста. Наконец, интересно сравнить то, как воспринимается роль инвесторов в правительственном дискурсе. В то время как в казахстанском контексте инвесторы следуют сразу же за главными субъектами, в кыргызском кейсе они играют незначительную роль. Вместо этого правительство Кыргызстана больше полагается на помощь международных организаций (напр., Аппарат Правительства Кыргызской Республики, 2014 г.; Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики, 2013 г.). Напротив, в кейсе Казахстана международные организации играют менее значительную роль по сравнению с другими ключевыми субъектами. Интересно, что это наблюдение также подтверждается общественным мнением о международных организациях, воспринимаемых с отрицательными эмоциями (Dyussenov, 2017).

**Таблица 4: Ключевые субъекты согласно контент-анализу,**

### кейс Кыргызской Республики

#	Ключевые субъекты	Количество контентных ссылок
1	Правительство	11
2	Частный сектор, напр., МСБ	7
3	Отрасли	6
4	Международные организации	6
5	Общественность	5
6	Инвесторы	2

Источник: Собственный анализ автора

Далее, для ответа на вопрос «устойчивость перед чем?» в дискурсе кыргызского правительства указаны следующие основные группы критических событий: добыча золота (8 ссылок), прежде всего, касательно месторождения Кумтор; затем следуют экономические факторы (5 ссылок), например, отрицательное сальдо торгового баланса и снижение ВВП; и региональные факторы (2 ссылки), например, сотрудничество с другими странами Центральной Азии и в рамках Таможенного союза.

**Таблица 5: Критические события согласно контент-анализу, кейс Кыргызской Республики**

Группы	Критические события	Количество контентных ссылок
<b>Золотодобыча</b>	Экономическая зависимость от месторождений золота	8
<b>Экономические факторы</b>	Отрицательное сальдо торгового баланса	2
	Снижение ВВП	2
	Денежные переводы трудовых мигрантов	1
<b>Региональные факторы</b>	Сотрудничество в центральноазиатском регионе	1
	Таможенный союз	1

Источник: собственный анализ автора

Как показывает анализ критических событий, дискурс кыргызского правительства больше всего сконцентрирован на проблеме золотодобычи, в то время как экономические и региональные факторы кажутся менее выраженными. Среди проблем золотодобычи наиболее значимой является добыча золота на месторождении Кумтор. В 2012 году на месторождении Кумтор, расположенном в Иссык-Кульской области, произошло резкое падение добычи, что привело к снижению доли промышленного сектора в ВВП с 20% в 2009-2011 годах до 16,8% в 2012 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013а). Кроме того, фактор Кумтора, наряду с падением сельскохозяйственного производства из-за неблагоприятных климатических условий, привел к реальному снижению ВВП в 2012 году на 0,9% по сравнению с ростом на 6% в 2011 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013b).

Напротив, кейс казахстанского правительственного дискурса показывает более равномерное распределение критических событий, так за инфраструктурными проектами (6 ссылок) сразу же следуют глобальные (5 ссылок) и региональные факторы (4 ссылки). Чрезмерная реакция дискурса кыргызского правительства на одну проблему, т.е. месторождение золота Кумтор, может свидетельствовать не только о чрезмерной экономической зависимости от горнодобывающей промышленности, но и об уязвимости правительства от внешних потрясений, вызванных критическими событиями, и в сравнении с кейсом правительства Казахстана, последнее кажется более устойчивым.

## Обсуждение и выводы

Во-первых, как следует из количественного анализа, тенденции правительства Казахстана в период с 2008 по 2017 год в целом соответствуют «довольно строгой» степени дефинитивной строгости в отношении понятия устойчивости, поскольку периоды как до, так и после шока характеризуются устойчивым равновесием. Напротив, в кейсе Кыргызстана можно заметить, что тенденции его правительства имеют лишь отдаленное сходство с теми чертами, которые характерны (в прочих случаях) для сильной устойчивости правительства. Таким образом, кыргызское правительство выглядит менее устойчивым в сравнении с казахстанским.

Во-вторых, контент-анализ фокусируется на ключевых субъектах и критических событиях в двух странах. Что касается субъектов (ИВ 3), правительство Казахстана в основном обращается к собственным государственным структурам (38 ссылок против 19 ссылок на следующего ключевого субъекта - промышленный сектор) в рамках своего дискурса о диверсификации экономики, в отличие от правительства Кыргызстана, которое демонстрирует более низкую устойчивость, измеряемую количеством ссылок на ключевых субъектов (11 ссылок против 7 ссылок на следующего ключевого субъекта, т.е. частный сектор). Из этого следует, что правительство Казахстана обладает (относительно) более высокой функциональной устойчивостью, что подтверждается данными количественного анализа. Далее, касательно критических событий (ИВ 2) - они разделены на группы с целью облегчения сравнения двух стран, а не для сравнения отдельных событий. В то время как кейс Казахстана демонстрирует достаточно равномерное распределение внимания по группам событий (как то: инфраструктурные проекты, глобальные факторы и региональные факторы), дискурс кыргызского правительства, похоже, слишком остро реагирует только на одну проблему, т.е. на месторождение золота Кумтор, которое пережило резкое падение объема добычи в 2012 году, что вкупе с замедлением сельскохозяйственного производства привело к реальному снижению национального ВВП в 2012 году на 0,9% по сравнению с ростом ВВП на 6% в 2011 году (Правительство Кыргызской Республики, 2013b).

Повышенная уязвимость кыргызского правительства в сравнении с казахстанским предполагает применение теории *использования кризисов* (Voin et al., 2009), что оставляет меньше возможностей для прямого использования концепции *устойчивости правительства*. Тем не менее, концепция остается полезной в кыргызском контексте, поскольку она служит инструментом диагностики для оценки способности правительства реализовывать свою повестку дня и осуществлять свою программу действий. Кроме того, установлено, что концепция устойчивости правительства применяется непосредственно к контексту правительственного дискурса в Казахстане, и не только в качестве инструмента диагностики (ИВ 1).

В заключение отметим, что в результате исследования мы пришли к выводу о том, что понятие устойчивости субъекта может содержать как негативные, так и позитивные коннотации. С одной стороны, правительство должно проявлять устойчивость, чтобы эффективно руководить политическими событиями и осуществлять изменения в политике. С другой стороны, правительство должно постоянно вовлекать широкую общественность в свой дискурс, чтобы не создавать дефицита демократии. Определяя устойчивость как способность к обучению (см. McEvoy et al., 2013), экспертам в области политики в Казахстане и Кыргызстане следует проводить дискурс об устойчивости через призму общественного интереса (который относительно выше в Кыргызстане) и вовлекать более широкий круг субъектов (например, академические круги и квазигосударственные институты, что наблюдается в кейсе Казахстана).

## Выводы и предложения для дальнейших исследований

Данное исследование показывает универсальную действенность и ценность концепции устойчивости правительства применительно к субъектно-ориентированным процессам установления повестки дня и взаимодействиям в ходе этих процессов, во всяком случае, в отношении дискурса политики диверсификации экономики в двух государствах Центральной Азии – Казахстане и Кыргызстане. Актуальность концепции выходит за пределы ее возможности оценить относительную степень устойчивости правительства в контексте сравнения кейсов. Она может также служить инструментом диагностики, определяющим общую способность правительства эффективно противостоять внешнему давлению, исходящему от других ключевых субъектов, в среде, устанавливающей повестку дня, которая часто характеризуется как политически конкурентная (Schattschneider, 1960), в то время как субъекты как внутри, так и вне правительства ждут случая использовать кризис для того, чтобы попытаться навязать правительству свою повестку дня (Boin et al., 2009).

Более того, мы считаем, что в последующих исследованиях имеет смысл применить концепцию устойчивости правительства к различным юрисдикциям и областям политики. Один из возможных подходов заключается в том, чтобы, пользуясь методом сравнительного анализа, провести наблюдение за целесообразностью её применения в других евразийских странах. Также можно проверить применимость концепции в отношении других вопросов политики, например, рассмотреть проблему коррупции не только в евразийском контексте, но и в более широком круге развивающихся стран. Можно добавить, что дискурс кыргызского правительства, как упоминалось выше, по-видимому, более чутко реагирует на потребности общества (судя по количеству ссылок), демонстрируя при этом более слабую устойчивость правительства по сравнению с правительством Казахстана. Впрочем, правительство Казахстана, похоже, страдает от большего дефицита демократии (поскольку общественность получает незначительное внимание с точки зрения контентных ссылок). Таким образом, в дальнейших исследованиях можно будет проверить возможную корреляцию между степенью дефицита демократии и устойчивостью правительства в контексте конкретной страны.

## Библиография

Aoki, N. (2015). Wide-area collaboration in the aftermath of the March 11 disasters in Japan: Implications for responsible disaster management. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 196-213.

Aoki, N. (2016). Adaptive governance for resilience in the wake of the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Habitat International*, 52, 20-25.

Аппарат Правительства Кыргызской Республики (2014, 15 мая), *Правительство КР к концу этой недели подготовит пошагово расписанный План действий по реализации приоритетных проектов*; <http://www.gov.kg/?p=10616&lang=ru>.

Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375-5393; doi:10.1080/00207543.2011.563826.

Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilisation, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.

Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of

- framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Bourbeau, P. (2015). Resilience and international politics: Premises, debates, agenda. *International Studies Review*, 17(3), 374-395; doi:10.1111/misr.12226.
- Capano, G., & Woo, J. J. (2017). Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), 399-426.
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dyussenov, M. (2017,). Who Sets the Agenda? Analysing key actors and dynamics of economic diversification in Kazakhstan throughout 2011-2016. Paper presented at the International Conference on Good Governance and Economic Diversification in Resource Rich Economies (GSPPCONF2017), August 17-19, 2017, Nazarbayev University Graduate School of Public Policy, Astana.
- Hamel, G., & Valikangas, L. (2004). The quest for resilience. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, (62), 355-358.
- Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Howlett, M., Ramesh M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy cycles & policy subsystems* (3rd ed.). Don Mills, Ontario; Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Leal Filho, W., Musa, H., Cavan, G., O'Hare, P., Seixas, J., & SpringerLink (2016). *Climate change adaptation, resilience and hazards* (1st 2017 ed.). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-39880-8.
- Lowndes, V., & McCaughie, K. (2013). Weathering the perfect storm? Austerity and institutional resilience in local government. *Policy & Politics*, 41(4), 533-549; doi:10.1332/030557312X655747.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- McEvoy, D., Fünfgeld, H., & Bosomworth, K. (2013). Resilience and climate change adaptation: The importance of framing. *Planning Practice and Research*, 28(3), 280-293; doi:10.1080/02697459.2013.787710.
- McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). Process transformation: Limitations to radical organisational change within public service organisations. *Organisation studies*, 25(8), 1389-1412.
- Министерство юстиции Республики Казахстан (2018). Информационно-правовая система нормативных правовых актов «Әділет»; <http://adilet.zan.kz/>.
- Министерство юстиции Кыргызской Республики (2018). Централизованный Банк Данных Правовой Информации Кыргызской Республики; <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/nprakt/search>.
- Nair, S., & Howlett, M. (2016). From robustness to resilience: avoiding policy traps in the long term. *Sustainability science*, 11(6), 909-917.
- Neuman, R. W., Guggenheim, L., Mo Jang, S., & Bae, S. Y. (2014). The Dynamics of Public Attention: Agenda-setting theory meets big data. *Journal of Communication*, 64(2), 193-214.



doi:10.1111/jcom.12088.

Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики (2013). Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>.

Правительство Кыргызской Республики (2013а), Распоряжение №426-р от 23 октября 2013 года; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/210037?ckwds>.

Правительство Кыргызской Республики (2013b), Распоряжение №42/52/1 от 31 января 2013 года; <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94138?ckwds>.

Richardson, B. J., Le Bouthillier, Y., McLeod-Kilmurray, H., & Wood, S. (2009). *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy*. Edward Elgar.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.

Schattschneider, E. (1960). *The Semi-sovereign People*. NY: Holt, Rinehart and Winston.

Steinberg, P. F. (2003). Understanding policy change in developing countries: The spheres of influence framework. *Global Environmental Politics*, 3(1), 11-32; doi:10.1162/152638003763336365.

Surminski, S., & Leck, H. (2017). From agenda-setting to implementation: The role of multi-sectoral partnerships in addressing urban climate risks. *Earth's Future*, 5(10), 966-978.

Vickers, M. H., & Kouzmin, A. (2001). 'Resilience' in organisational actors and rearticulating 'voice': towards a humanistic critique of New Public Management. *Public Management Review*, 3(1), 95-119.