

**И.В. МИРОШНИЧЕНКО, Е.В. МОРОЗОВА\***

## **ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРОСТРАНСТВО КОНВЕРТАЦИИ НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Целью статьи является выявление основных нематериальных ресурсов территорий и характеристика механизмов, позволяющих конвертировать их в реальные факторы развития. Исследовав кейс Краснодарского края, авторы показали структуру таких нематериальных ресурсов, как институты развития, кадровый потенциал, региональная и локальная идентичности. Охарактеризованы механизмы вовлечения различных заинтересованных групп общественности в процесс обсуждения проблем и выработки способов принятия решений; механизмы социальных лифтов для развития кадрового потенциала в системе государственного и муниципального управления; механизмы разработки и реализации политики идентичности и имиджевой политики; механизмы интеграции мигрантов различных потоков в местные сообщества и развитие их конструктив-

---

\* **Мирошниченко Инна Валерьевна**, доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия), e-mail: [mirinna78@mail.ru](mailto:mirinna78@mail.ru); **Морозова Елена Васильевна**, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственной политики и государственного управления, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия), e-mail: [morozova\\_e@inbox.ru](mailto:morozova_e@inbox.ru)

<sup>1</sup>Статья подготовлена при финансовой поддержке РНФ и КНФ в рамках конкурса 2021 года «Проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований отдельными научными группами» (региональный конкурс), проект № 22-18-20059 «Политика развития сельских территорий Краснодарского края: потенциал нематериальных ресурсов».

© Мирошниченко И.В.,  
Морозова Е.В., 2022

DOI: 10.31249/poln/2022.03.07

ного потенциала. Многообразие нематериальных ресурсов способствует достижению принципиально нового уровня качества жизни населения с учетом потребностей и интересов, как в городах, так и на селе. Неэкономические ресурсы инновационного развития государства в целом и его отдельных территорий связаны с производством нематериальных ценностей (творчество, доступность и динамика информационного обмена, гражданская активность, идея общественного блага), которые трансформируют характер публичных взаимодействий различных акторов.

Институты публичной политики позволят территориальным сообществам распознать и эффективно использовать свои особые, уникальные ресурсы, связанные как с развитием традиционных, так и с продвижением альтернативных моделей производства и потребления, с нахождением баланса между «традицией» и «инновацией».

*Ключевые слова:* публичная политика; нематериальные ресурсы; факторы развития; политика развития; идентичность; институты развития; кадровый потенциал; конвертация ресурсов; Краснодарский край.

*Для цитирования:* Мирошниченко И.В., Морозова Е.В. Публичная политика как пространство конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 144–163. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.07>

Поиск необходимых факторов и предпосылок, способных обеспечить заметные сдвиги в процессах развития территорий и их ревитализации, затянулся в отечественных науке и практике. На данный момент не сложилось общего системного представления о системе научных разработок, которые бы смогли сдвинуть познавательную, а вслед за этим и регулятивно-управленческую ситуацию с «мертвой точки». Нематериальные ресурсы развития территорий существуют как некие «воздушные» феномены. Вместе с тем многообразие нематериальных ресурсов способствует достижению принципиально нового уровня качества жизни населения с учетом потребностей и интересов, как в городах, так и на селе. Неэкономические ресурсы инновационного развития государства в целом и его отдельных территорий связаны с производством нематериальных ценностей, которые трансформируют характер публичных взаимодействий различных акторов. Автор концепции постматериализма Р. Инглхарт [Inglehart, 1977] выдвинул положение о том, что ценностные сдвиги приводят к институциональным изменениям (а не наоборот, как полагают многие исследователи). Этот вывод получил доказательное подтверждение в ходе всех волн Всемирного исследования ценностей World Values Survey.

Интерес представляют и механизмы конвертации, благодаря которым нематериальные ресурсы становятся факторами развития территорий. Эти научные проблемы актуализируются и ростом запроса со стороны властных структур на поиск оснований и смыслов солидарности людей, превращающих население муниципальных образований и регионов в сплоченные городские и сельские сообщества.

*Теоретические рамки исследования.* В отечественной политической науке в продолжение традиции зарубежных исследователей [Инглхарт, 2018; Putnam, 2003] сложился подход, в котором институты гражданского общества обосновываются в качестве ресурса развития, формирующего у людей чувство гражданственности и ответственного участия в решении проблем территориальных сообществ [Никовская, Якимец, 2021]. Одним из результатов формирования ответственного гражданства у жителей территорий является «культура соучастия», на основе которой формируются и распространяются практики управления на основе сотрудничества [Сморгунов, 2017 ; Соловьев, 2020 ; Мирошниченко, Рябченко, 2017]. Формируется пласт современных исследований, в которых концептуализируется новое понятие – «инновационная публичная политика».

Современные подходы к пространственным аспектам развития представлены в работах Дж. Коткина, Ю.В. Филиппова, Л.В. Смирнягина [Kotkin, 2000; Филиппов, Авдеева, Лаврова, 2013; Смирнягин, 2016]. Авторы обращают внимание на повышение роли нематериальных ресурсов в развитии территорий. Такие факторы, как близость к сырью и рынкам, больше не доминируют, новые типы бизнеса идут туда, где их привлекает качество жизни, они становятся «изошренными потребителями пространства» [Kotkin, 2000].

Сформулированная в работах И.С. Семененко [Семененко, 2019; Семененко, 2021] инновационная концепция ответственного развития может служить основой для формирования системы координат при решении ключевых социальных и экономических проблем на разных уровнях (в том числе и на локальном) организации общества. Ответственное развитие опирается на нравственную мотивацию при выборе приоритетов и ориентацию на развитие личностного потенциала человека, на нематериальные ресурсы в производстве и потреблении, на политико-институциональное обеспечение вовлеченности граждан в реализацию важных для сообще-

ства решений. Как стратегическое видение и система принципов организации социального общежития, ответственное развитие предполагает постоянную настройку институтов в соответствии с особенностями конкретных сообществ, согласование стратегий и механизмов их реализации на основе культуры диалога.

В политологической традиции тематика развития нашла свое отражение в теории «государства развития», суть которой заключается в том, что государство выступает проектировщиком институциональной среды для инвестирования ресурсов в новые виды деятельности и освоение новых технологий, а чиновники становятся администраторами развития, которые способны ставить и решать задачи социально-экономического развития и обеспечивают эффективное функционирование всех задействованных в этом процессе институтов.

*Нематериальные ресурсы: кейс Краснодарского края.* Широкая география Российской Федерации и уникальные социально-экономические, социокультурные и социально-политические характеристики ее административно-территориальных образований обуславливают многообразие множества ресурсов, которые могут быть использованы и используются в социально-экономическом развитии территории. Наиболее распространенными видами экономических ресурсов, которые активно используются в современной практике развития российских регионов и муниципальных образований, являются финансовые ресурсы в виде бюджетных средств различного уровня и средств бизнес-инвесторов, сырьевые или природные ресурсы, различные материальные блага (недвижимость, объекты инфраструктуры) и нематериальные активы (интеллектуальные разработки инновационных технологий). Данные ресурсы, как правило, являются типичными по источнику их происхождения и способам их использования в традиционной модели политики территориального развития в парадигме «государства развития» [Evans, 1995; Esteban Pérez Caldentey, 2008].

Уникальным видом ресурсов, которые характеризуются своим видовым разнообразием и неповторимой спецификой в проекции конкретной территории, становятся нематериальные ресурсы. Они представляют собой комплекс разноуровневых, многосоставных и полифункциональных компонентов, имеющих разный генезис. К их числу мы можем отнести:

– человеческий потенциал как интегральную оценку свойств населения, отражающую уровень и возможности развития людей при определенных природно-экологических, социально-экономических и политико-правовых условиях;

– локальную идентичность (идентификацию граждан с территорией проживания / рождения, чувство привязанности, причастности к локальной территории; наличие общего символического и публичного пространства территории, формирующего имидж / бренд территории);

– институты развития территорий (лидерство, институты местного самоуправления и самоорганизации граждан, кадровый потенциал местных сообществ, акторы политики развития и их управленческие практики, стратегии развития территории и публичные ценности);

– сетевые ресурсы как социальный капитал, включающий социальный капитал региональных и местных сообществ, плотность межличностных и институциональных связей, уровни межличностного и институционального доверия и другое.

Включение нематериальных ресурсов в политику развития территорий открывает новые возможности для экономических и социально-политических субъектов, что обеспечивается новым качеством институциональной системы публичного управления регионом и внедрением новой политико-управленческой модели «ответственного развития» [Семененко, 2019]. Значение и роль нематериальных ресурсов становятся важной составляющей дискурса, резко повышая задачу выявления потенциала такой политики, которая может способствовать продвижению ценностей доверия, ответственности, социальной солидарности, решающих политико-управленческие задачи обеспечения жизнеспособности институтов на основе неконфликтного согласования интересов [Семененко, 2021, с. 25].

В качестве кейса успешного использования нематериальных ресурсов в региональном развитии авторами был взят пример Краснодарского края, который характеризуется многосоставной социокультурной средой, диверсифицированной социально-экономической структурой, а также консервативной системой управления регионом, основанной на устоявшихся традиционных ценностях. Социально-экономическая дифференциация Краснодарского края определяется наличием явно выраженных пространст-

венных зон, включающих территории традиционного и интенсивного агропроизводства, территории транспортно-логистической и промышленной специализации, городские агломерации с мультиспециализацией и развитой сферой социальных услуг. В условиях пандемии новые форматы и характеристики развития получили санаторно-курортный и туристический комплекс приморских территорий Краснодарского края. Вместе с тем фиксируются значительные отличия в плотности и уровне доходов населения различных муниципальных образований.

Социокультурная специфика региона заключается в уникальном полиэтничном и многоконфессиональном составе Краснодарского края. Здесь представлены 124 этнические группы и все традиционные для России религиозные конфессии – православие, ислам, иудаизм – наряду с религиозными движениями протестантского и восточного толка. Краснодарский край занимает уникальное геополитическое положение, гранича с пятью субъектами РФ и двумя иностранными государствами. Регион имеет исторически высокий и нарастающий уровень миграционной нагрузки, в том числе сезонной курортной и трудовой миграции, связанной с функционированием курортно-рекреационного и сельскохозяйственного комплекса края; внутренней трудовой и территориальной миграции, связанной с переездом на постоянное место жительства из других российских регионов; внешней трудовой миграции, прежде всего из государств Средней Азии и Закавказья.

Существовавшие на протяжении многих лет относительно жесткие централизованные процедуры принятия решений, ориентации населения в электоральных процессах на политическую позицию действующего губернатора, рекрутирование региональной и местной элиты на основе местнических сетевых связей стали серьезным барьером для внедрения инновационных политико-управленческих практик, которые нацелены на полное раскрытие социально-экономического и социокультурного потенциала Краснодарского края.

*Институты развития.* В последние несколько лет в Краснодарском крае наблюдается «разворот» институциональной системы публичного управления от эволюционного сценария традиционного развития к комплексной политике развития территорий, в том числе основанной на отдельных нематериальных ресурсах. Данный «разворот» был обусловлен рядом факторов объективного

и субъективного порядка. К числу объективных факторов можно отнести: новый институциональный порядок стратегического планирования социально-экономического развития регионов<sup>1</sup>; задачи, поставленные руководством страны перед регионом в части импортозамещения продукции агропромышленного комплекса для преодоления дефицита ряда сельскохозяйственных продуктов, который возник в России в 2014 г. в связи с введенными западными странами санкциями; возросшую нагрузку на курортно-рекреационный комплекс и актуализированные потребности российских граждан в альтернативных зарубежным странам видах отдыха и туристических продуктах в период пандемии коронавируса и международных ограничений; необходимость «перестройки» транспортно-логистических путей и сервисов в связи со сдачей в эксплуатацию моста, соединяющего наземным способом Крым с Краснодарским краем и РФ в целом, и другие. К субъективным факторам, повлиявшим на политику развития региона, можно отнести ориентацию политического руководства на достигательную стратегию в связи с введением и обновлением показателей эффективности губернатора, закрепленных в Указе Президента РФ, среди которых особое место занимают показатели уровня жизни граждан, а также уровень доверия к власти<sup>2</sup>.

В данных условиях действующий губернатор Краснодарского края В.И. Кондратьев со своей командой использовал ресурсный потенциал институтов развития территорий, которые были созданы для успешной реализации политики развития и преодоления инертности существующей институциональной системы в экономике и публичном управлении. К их числу можно отнести

---

<sup>1</sup> Определен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основами государственной политики регионального развития на период до 2025 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, и национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 г., определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // Президент России. – Б.г. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/46402> (дата посещения: 23.05.2022).

стратегические и кадровые ресурсы. Одним из значимых стратегических ресурсов в политике развития стала «Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края на долгосрочный период»<sup>1</sup>. С процессуальной точки зрения выработка и реализация Стратегии в Краснодарском крае имели исключительно публичный характер. Разработчиками Стратегии стал консалтинговый «Консорциум Леонтьевский центр – AV Group», команда которого стала производителем аналогичных ресурсов для города федерального значения Санкт-Петербург и Республики Татарстан<sup>2</sup>. К обсуждению проблем территорий региона и способов их решения привлекались на разных публичных площадках эксперты-ученые, представители региональных органов власти, бизнеса и организаций некоммерческого сектора. В течение 2017–2018 гг. в политическом дискурсе тематика новых приоритетов и векторов развития Краснодарского края стала доминирующей и нашла свое отражение в общественных дискуссиях. Это способствовало «принятию» стратегии как в среде политической и экономической элиты, так и среди жителей региона.

Закрепленная в краевом законодательстве Стратегия также «запустила» процессы выработки и реализации стратегий социально-экономического развития в муниципальных образованиях субъекта РФ, которые использовали процедурный опыт «Консорциума Леонтьевский центр – AV Group». С содержательной стороны Стратегия заложила новые приоритеты социально-экономического развития и структурной перестройки региональной экономики (что отразилось в институциональном механизме кластерной активизации умной экономики), среди которых – переформатирование традиционного туристско-рекреационного сектора, агропромышленного и торгово-транспортно-логистического кластеров на основе инновационных технологий и решений, а также принципиально новые кластеры умной промышленности, социальных и креативных индустрий. Важно, что Стратегия потребовала созда-

---

<sup>1</sup> О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года № 3930-КЗ (с изменениями на 27 декабря 2021 года) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Б. г. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/550301926> (дата посещения: 23.05.2022).

<sup>2</sup> Консорциум Леонтьевский центр – AV Group // Leontief Centre. – Б. г. – Режим доступа: <https://leontief-centre.ru/content431> (дата посещения: 23.05.2022).



ния нового институционального дизайна экосистемы в регионе для производства инноваций и их интеграции в реальный сектор экономики [Терешина, Мирошниченко, Шарафан, 2019]. Эффекты активации социально-экономического развития Краснодарского края на основе стратегического ресурса нашли свое отражение в структуре регионального бюджета. В последние годы бюджет Краснодарского края стал профицитным. В 2021 г. по величине профицита регионального бюджета Краснодарский край занимал восьмое место в стране<sup>1</sup>.

*Кадровый потенциал.* Создание стратегического ресурса повлекло за собой необходимость формирования и интеграции в систему публичного управления регионом кадрового ресурса, способного решать новые задачи для достижения целей национального и регионального развития, одновременно обеспечивая социально-политическую стабильность в турбулентных условиях «наложения» пандемийного и санкционного кризисов. Таким институциональным механизмом включения кадрового ресурса в политику развития стал губернаторский конкурс управленческих кадров «Лидеры Кубани – Движение вверх!». Идеологически и процедурно повторяя федеральный проект «Лидеры России», содержательно конкурс направлен на отбор и одновременно интерактивное обучение участников современным подходам и технологиям в решении специфических проблем региона.

В 2021 г. конкурс эволюционировал от отбора управленцев широкого профиля к системе оценки и рекрутинга профессионалов в конкретные отрасли публичного управления. Процедуры подготовки и проведения оценочных мероприятий осуществлялись по десяти профессиональным трекам: бизнес, экономика и финансы, социальная сфера, местное самоуправление, сельское хозяйство, индустрия гостеприимства, инфотех, архитектура и строительство, комфортная среда, спорт и военная подготовка. В оценочных мероприятиях были актуализированы реальные проблемы региона в соответствии с отраслями управления, а команды участников выработывали способы их решения и презентовали их губернатору, руководителям органов исполнительной власти и местного само-

---

<sup>1</sup> Профицит бюджета Краснодарского края в первом полугодии 2021 года составил 14,4 млрд рублей // Коммерсантъ. – 2021. – 14 июля. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4900050> (дата посещения: 23.05.2022).

управления. Реальным институциональным изменением в системе публичного управления стало то, что победители и лауреаты конкурса рекрутируются на реальные должностные позиции в органах исполнительной власти и местного самоуправления Краснодарского края, а также включаются в региональный кадровый резерв. По мнению губернатора Краснодарского края В.И. Кондратьева, кадровый конкурс нацелен на поиск не только талантливых и инициативных специалистов, но и неравнодушных к проблемам края управленцев<sup>1</sup>. Можно также отметить долгосрочные институциональные эффекты реализации конкурса «Лидеры Кубани – Движение вверх!». Во-первых, к разработке методики конкурса и оценочных испытаний привлекается экспертное сообщество, которое не только выстраивает содержание, но и модерирует создание профессиональных отраслевых команд, интегрирующих представителей власти, бизнес-сообщества и гражданского общества в сети сотрудничества. Во-вторых, из числа участников конкурса формируется профессиональное сообщество региональных управленцев, с которым региональная власть постоянно взаимодействует в рамках региональных и локальных проектов развития. В-третьих, конкурс способствует «умной миграции» в виде высококвалифицированных специалистов из других субъектов РФ, занимающих места лауреатов. Этим людей привлекают природно-климатические условия, достаточно высокий уровень жизни при относительно традиционном социокультурном укладе, и они готовы включиться в региональные проекты развития при условии переезда на постоянное место жительства в Краснодарский край. В 2018–2021 гг. участниками конкурса стали более 20 тыс. человек, 400 из них продемонстрировали свои лидерские качества в финалах и более 100 победителей сделали новые шаги в продвижении своей карьеры. Свою роль регионального социального лифта конкурс «Лидеры Кубани – движение вверх!» выполняет.

Краснодарский край является одним из наиболее миграционно привлекательных регионов России. В 1997 г. население Краснодара составляло 650 тыс. человек, в 2006 г. – 710,4 тыс., в 2014 г. – 805,68 тыс., в 2020 г. – 932,63 тыс. По предварительным итогам переписи 2021 г., население столицы края оценивается в

---

<sup>1</sup> Лидерыкубани. рф – официальный портал. – Б. г. – Режим доступа: <https://xn--80abieney0a8a2g.xn--p1ai/> (дата посещения: 23.05.2022).

1,7 млн человек<sup>1</sup>. Основные потоки миграции идут из соседних регионов Юга России и Северного Кавказа, а также из регионов Сибири и Дальнего Востока. Миграция в Краснодарском крае становится одновременно вызовом и ресурсом для развития территорий. Постоянное увеличение миграционного потока в разы усиливает нагрузку на сферу социальных услуг, прежде всего дошкольные учреждения и школы, а также медицинские организации, на транспортную инфраструктуру и ценообразование на жилищном рынке и т.д. Институциональным механизмом регулирования миграции и использования миграционного человеческого капитала как ресурса развития является модель «умной миграции» для привлечения и закрепления в экономике и социальной сфере края дефицитных специалистов. Одним из направлений институциональной практики «умной миграции» является студенческая миграция. Межрегиональная студенческая миграция является значимым фактором, влияющим как на систему университетского образования, так и на развитие региона. Привлекательность для студенческой миграции является элементом «мягкой силы» региона. Более половины студентов, получив дипломы, остаются жить и работать в регионе. Уровень популярности университета, который привлекателен для молодежи из других регионов, становится частью потенциала развития университета, важным символическим ресурсом, который может быть конвертирован в другие ресурсы. В результате конкуренции за студентов происходит дифференциация университетов, что отражается как в образовательном уровне поступающих (средний балл по единому государственному экзамену), так и в позиции университета в национальных и международных рейтингах.

*Региональная и локальная идентичность.* Итальянская исследовательница Р. Капелло [Capello, 2018] характеризует территориальную идентичность как особый экономический актив, способствующий сближению частных и коллективных установок, формированию чувства лояльности к местному сообществу. Сходной позиции придерживаются российские авторы, представляю-

---

<sup>1</sup> Росстат назвал предварительную численность населения в Краснодарском крае // Информационный портал Юга. ru. – 2022. – 8 апреля. – Режим доступа: <https://www.yuga.ru/news/462550-rosstat-nazval-predvaritelnuyu-chislennost-naseleniya-v-krasnodarskom-krae/> (дата посещения: 23.05.2022).

щие краснодарскую и пермскую школы исследования идентичности [Морозова, Улько, 2008 ; Назукина, Панов, Сулимов, 2007].

Укоренение такого подхода приводит к тому, что практики конструирования идентичности становятся важной частью региональных и локальных политических процессов. В Краснодарском крае политика формирования региональной идентичности имеет мультисубъектный характер, в нее активно включены органы государственной власти, образовательные структуры, СМИ, общественные организации и гражданские инициативы, учреждения культуры, бизнес. Основными институциональными механизмами политики идентичности на региональном и локальном уровне являются символическая политика, политика памяти и имиджевая политика [Идентичность: Личность, общество ..., 2017]. В течение последних десятилетий велась последовательная работа по восстановлению важнейших региональных символов – памятника Екатерине II и обелиска 200-летия Кубанского казачьего войска, Александровской триумфальной арки в Краснодаре. Вокруг них сформировались публичные пространства, играющие важную роль в жизни краснодарцев. С 1 по 11 класс в общеобразовательных учреждениях Краснодарского края школьники изучают курс «Кубановедение», в рамках которого знакомятся с историей, географией, культурой региона. Многие бренды производимой в крае продукции имеют названия, позволяющие легко соотносить их с регионом, – «Кубанский молочник», «Кубанская буренка», «Коровка из Кореновки» и многие другие.

Имиджевая составляющая политики идентичности значимо отражается в развитии курортно-рекреационного комплекса края. Структура имиджа региона имеет диверсифицированный характер и ориентирована на различные целевые группы, основными из которых выступают российские и зарубежные инвесторы, население других регионов России и собственное население. Новый бренд курортов Краснодарского края представила врио министра курортов, туризма и олимпийского наследия Кубани Мария Золотухина на 27-й Международной туристической выставке «Отдых Leisure» в Москве. «Брендинг территорий – это определение собственной территориальной идентичности и презентация ее потенциала. Мы разработали свой первый логотип курортов практически 20 лет назад. “Курорты Краснодарского края” – один из самых сильных региональных туристических брендов на внутреннем

рынке. Но за годы изменился и сам туристический продукт региона, и объем услуг. Поэтому мы трансформировали логотип и представили новое видение курортов края как всесезонного, инновационного, идущего вперед туристического региона. Уверены, новый логотип “Жарко круглый год” станет синонимом качества, услуг высокого уровня<sup>1</sup>, – прокомментировала Мария Золотухина. В 2021 г. Краснодарский край принял более 16 млн туристов (для сравнения: в 2014, олимпийском, году Краснодарский край посетило 13 млн туристов). По результатам ежегодного исследования, проведенного журналом «Отдых в России» совместно с центром информационных коммуникаций «Рейтинг», край был признан самым привлекательным для туристов регионом. Составители оценивали регионы по девяти критериям. Среди них – уровень развития туристской отрасли и гостиничной инфраструктуры, доходность и вклад туризма в ВРП, количество туристов и объем оказанных услуг, популярность у россиян и иностранцев, туристская уникальность, а также уровень преступности, количество запросов об отдыхе в регионе в поисковых системах и активность самого региона в информационном пространстве<sup>2</sup>.

По итогам интерпретации результатов проведенного в 2019 г. эмпирического исследования, в Краснодарском крае<sup>3</sup> (восемь фокус-групповых и 40 экспертных интервью в восьми сельских поселениях Кубани<sup>4</sup>) авторы выявили, что в муниципальных образованиях

---

<sup>1</sup> Сленг и универсальность: что даст курортам Кубани новый бренд // РБК. – 2021. – 13 сентября. – Режим доступа: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/13/09/2021/613b647a9a794764a9c5dd7f> (дата посещения: 23.05.2022).

<sup>2</sup> Краснодарский край стал самым привлекательным для туристов регионом России по итогам 2021 года // Кубанские новости. – 2022. – 11 января. – Режим доступа: <https://kubnews.ru/obshchestvo/2022/01/11/krasnodarskiy-kray-stal-samym-privlekatelnym-dlya-turistov-regionom-rossii-po-itogam-2021-goda/> (дата посещения: 23.05.2022).

<sup>3</sup> Результаты представлены в статье: [Морозова, Мирошниченко, Семененко 2020].

<sup>4</sup> В качестве эмпирических объектов выступили муниципальные образования двух уровней: муниципальные районы и отдельные поселения. Отбор объектов полевого исследования (муниципальных образований) проходил двухступенчатым способом. На первом этапе отбирались муниципальные образования (районы) Краснодарского края на основе двух критериев: 1) достигнутого уровня развития местных сообществ по результатам интегральной оценки потенциала и вектора социально-экономического развития, основанной на таксонометрическом методе эконо-

существуют различные модели политики идентичности, основанные на актуализации нескольких институциональных механизмов. Например, в станице Октябрьской Крыловского района позитивная локальная идентичность местного сообщества с ярко выраженной субъектной позицией бизнес-элиты и предпринимательских структур является устойчивым ресурсом развития данной территории. Пример станицы Куринской Апшеронского района показал, что местное сообщество может быть интегрированным, иметь опыт вовлечения разных групп населения в политику памяти, но при этом ярко выраженную ретроспективную ориентацию, не позволяющую выявить наличные ресурсы и осмыслить перспективы развития. Напротив, пример станицы Кубанской того же района представляет собой, по сути, нормативную модель местного сообщества с позитивно окрашенной четко выраженной локальной идентичностью в сочетании с установкой местных жителей на совместную социально-преобразовательную активность [Морозова, Мирошниченко, Семененко, 2020].

Наличие сформированных региональной и локальной идентичностей позволяет жителям осознать свои интересы, артикулировать их и искать пути политической институционализации интересов, включения их в общенациональную повестку дня. Не всегда выраженная территориальная идентичность является ресурсом развития, но политика развития не может быть успешной без активной позиции населения, формируемой на основе территориальной идентичности, без осознания себя как сообщества – субъекта развития территории.

---

мического анализа; 2) пространственного разделения региона на профильные экономические зоны. Второй ступенью отбора было определение внутри муниципального образования (района) поселений, имеющих полярные показатели социально-экономического развития. Метод бинарных сравнений использовался в каждом из муниципальных районов, объектами сравнения становились сельские поселения, имеющие отчасти сходные стартовые условия, но занимающие противоположные позиции на шкале социально-экономического благополучия. Участники фокус-групп подбирались таким образом, чтобы они представляли большинство демографических, этнических и профессиональных групп в конкретном сельском поселении. Эксперты рекрутировались из числа глав местного самоуправления, директоров школ, общественников, руководителей домов культуры и библиотек, руководителей СМИ.

Результаты наших исследований свидетельствуют о том, что позитивная территориальная идентичность населения с перспективной темпоральной ориентацией способствует формированию целого комплекса нематериальных ресурсов, в том числе символических, сетевых, организационно-управленческих и информационно-коммуникативных.

*Заключение.* Рассмотрение политики развития через комплекс нематериальных ресурсов позволяет сформировать системное видение проблем развития территорий, их политического, управленческого и ценностного измерений.

В современной политической науке сложилось понимание содержания публичной политики как многосоставного явления, имеющего пространственное, дискурсивное, институциональное и управленческо-технологическое измерения [Мирошниченко, 2016], в которых формируются механизмы конвертации нематериальных ресурсов в факторы развития территорий. В рассмотренном нами кейсе Краснодарского края такими механизмами выступают:

- механизмы вовлечения различных заинтересованных групп общественности в процесс обсуждения проблем и выработки способов принятия решений;
- механизмы социальных лифтов для развития кадрового потенциала в системе государственного и муниципального управления;
- механизмы разработки и реализации политики идентичности и имиджевой политики;
- механизмы интеграции мигрантов различных потоков в местные сообщества и развитие их конструктивного потенциала.

Функционально публичная политика в границах национальных государств и отдельных территорий (регионов, городских агломераций, муниципальных образований) обеспечивает участие в разных формах и ролевых позициях негосударственных субъектов в выработке и реализации публичных решений. С одной стороны, реальная, а не имитационная публичная политика способствует формированию высокого уровня институционального доверия граждан к политическому руководству и ключевым политическим институтам и, как следствие, социально-политической стабильности в обществе. С другой стороны, включенность субъектов коммерческого и некоммерческого секторов в процесс обсуждения и выработки способов решения общественно значимых проблем

обусловливает формирование дискурса развития и его институциональное воплощение в реальные практики регионального развития.

Здесь речь идет о выстраивании приоритетов и системы координат институционального взаимодействия субъектов публичной политики, создании комплекса стимулов через особый процесс разработки политики, что находит свое объяснение в концептах «государства развития» [Evans, 1995 ; Esteban Pérez Caldentey, 2008] и ответственного развития. Согласно концепту «государства развития», органы государственной власти и местного самоуправления, реализуя модернизационные проекты социально-экономического развития, должны становиться, следуя общественным интересам, проектировщиками институциональной среды, в которой ресурсы нематериального характера инвестируются в новые виды деятельности и освоение новых технологий. При этом в пространстве публичной политики должно происходить согласование стратегического видения и системы организации социального общежития как постоянной настройки институтов в соответствии с особенностями конкретных сообществ, согласование стратегий и механизмов их реализации на основе культуры диалога [Семененко, 2019]. Институты публичной политики позволяют территориальным сообществам распознать и эффективно использовать свои особые, уникальные ресурсы, связанные как с развитием традиционных, так и с продвижением альтернативных моделей производства и потребления, с нахождением баланса между «традицией» и «инновацией».

Перспективы дальнейшего исследования проблемы связаны с оценкой потенциала нематериальных ресурсов развития территорий по многомерной шкале признаков на основе математического аппарата с набором взаимоувязанных индикаторов. Авторы предполагают на основе полученных данных классифицировать эмпирические модели политики развития сельских муниципальных образований на основе нематериальных ресурсов, а также разработать модельные стратегии включения нематериальных ресурсов в политику развития территорий в условиях гетерогенности социально-экономического и социокультурного пространства Краснодарского края и оценить возможные мультипликативные эффекты. Новой исследовательской проблемой станет возвратная миграция под влиянием русофобии в ряде западных стран.



Важно также использование широкой компаративной перспективы, которая позволит понять, во-первых, насколько успешно разные территории в условиях социально-экономической и социокультурной неоднородности включают в политику развития разные нематериальные ресурсы. Использование кросс-локальных сравнений даст возможность провести уникальный сравнительный анализ и максимально полно представить региональный опыт Краснодарского края в данной сфере.

**I.V. Miroshnichenko, E.V. Morozova\***  
**Public policy as a space for converting intangible resources into factors of territorial development<sup>1</sup>**

*Abstract.* The objective of the article is to identify main intangible resources of the territories and characterize the mechanisms that allow them to be converted into real factors of development. The authors showed the structure of such intangible resources as development institutions, human resources, regional and local identities applying to Krasnodar Krai case. The mechanisms for involving various interested groups of the public in the process of discussing problems and developing ways to make decisions; mechanisms of social lifts for the development of human resources in the system of public and municipal government; mechanisms for the development and implementation of identity policy and image policy; mechanisms for integrating migrants of various flows into local communities and developing their constructive potential are characterized. The variety of intangible resources contributes to the achievement of a fundamentally new level of the quality of life, taking into account needs and interests, both in cities and in the countryside. Non-economic resources for the innovative development of the state as a whole and its territories are associated with the production of post-material values (creativity, accessibility and dynamics of information exchange, civic activity, the idea of public good), which transform the nature of public interactions of various actors. Public policy institutions will allow territorial communities to recognize and effectively use their special, unique resources associated with development of traditional and promotion of alternative models of production and consumption, with a balance between «tradition» and «innovation».

---

\* **Miroshnichenko Inna**, Kuban State University (Krasnodar, Russia), e-mail: mirinna78@mail.ru; **Morozova Elena**, Kuban State University (Krasnodar, Russia), e-mail: morozova\_e@inbox.ru

<sup>1</sup> The article was prepared with the financial support of the Russian Science Foundation and KNF within the framework of the 2021 competition «Conducting fundamental scientific research and exploratory scientific research by individual scientific groups» (regional competition), project No. 22-18-20059 «Policy for the development of rural areas of the Krasnodar Territory: the potential of intangible resources».

*Keywords:* public policy; intangible resources; development factors; development policy; identity; development institutions; human resources; resource conversion; Krasnodar Territory.

*For citation:* Miroshnichenko I.V., Morozova E.V. Public policy as a space for converting intangible resources into factors of territorial development. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 144–163. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.07>

## References

- Capello R. Interpreting and understanding territorial identity. *Regional science policy & Practice*. 2018, Vol. 11, N 3, P. 141–158. DOI: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12166>
- Esteban Pérez Caldentey. The concept and evolution of the developmental state. *International journal of political economy*. 2008, Vol. 37, N 3, P. 27–53. DOI: <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916370302>
- Evans P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton university press, 1995, 336 p.
- Filippov Yu.V., Avdeeva T.T., Lavrova T.G. *Theories of local economic development*. Moscow: Prospect, 2013, 130 p. (In Russ.)
- Inglehart R.F. *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press, 1977. 482 p.
- Inglehart R. *Cultural evolution: how people's motivations are changing and how this is changing the world*. Moscow: Mysl, 2018, 347 p. (In Russ.)
- Kotkin J. *The new geography: how the digital revolution is reshaping the American landscape*. New York: Random house, 2000, 242 p.
- Miroshnichenko I.V. *Network public policy and management*. Moscow: ARGAMAK-MEDIA, 2016, 296 p. (In Russ.)
- Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. Ecosystem of network public administration: estimation of network environment reality for the innovative practices (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Human. Community. Management*. 2017, Vol. 18, N 4, P. 6–21. (In Russ.)
- Morozova E.V., Ulko E.V. Local identity: forms of actualization and types. *Political expertise: POLITEX*. 2008, N 4, P. 139–151. (In Russ.)
- Morozova E.V., Miroshnichenko I.V., Semenenko I.S. Identity policies in rural local community development in Russia. *Polis. Political studies*. 2020, N 3, P. 56–77. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.05> (In Russ.)
- Nazukina M.V., Panov P.V., Sulimov K.A. Constructing the local political self at the local level. *Bulletin of the Perm University. The series "Political science"*. 2007, N 2, P. 19–36. (In Russ.)
- Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Typological features of municipal public policy: specifics of the viability of institutions. *Russian political process in the regional dimension: history, theory, practice*. 2021, N 14, P. 79–82. (In Russ.)
- Putnam R.D., Feldstein L.M. *Better together: restoring the American community*. New York: Simon & Schuster, 2003, 318 p.

- Semenenko I.S. (ed.). *Identity: personality, society, politics. Encyclopedia*. Moscow: Ves' Mir, 2017, 992 p. (In Russ.)
- Semenenko I.S. Horizons of responsible development: from discourse to governance. *Polis. Political studies*. 2019, N 3, P. 7–26. DOI: 10.17976/jpps/2019.03.02 (In Russ.)
- Semenenko I.S. Rethinking development in social sciences: on the threshold of an ethical turn. *Polis. Political studies*. 2021, N 2, P. 25–45. DOI: 10.17976/jpps/2021.02.03 (In Russ.)
- Smirnyagin L. Evolution of place in context of the “production of space”. In: Malinova O.Y. (ed.). *Symbolic politics*. Moscow: INION RAS, 2016, P. 86–106. (In Russ.)
- Smorgunov L.V. The state, cooperation, and inclusive economic growth. *The authority*. 2017, Vol. 25, N 11, P. 22–30. (In Russ.)
- Soloviev A.I. Government and public agenda: problems of interaction in modern Russia. In: L.E. Ilyicheva, V.S. Komarovskiy (eds). *Russia in the XXI century*. Moscow: Aspect press, 2020, P. 389–404. (In Russ.)
- Tereshina M.V., Miroshnichenko I.V., Sharafan M.V. Quality of regional innovative policy: institutional resources Vs institutional traps (experience of empirical research on materials of the Krasnodar territory). *South-Russian journal of social sciences*. 2019, Vol. 20, N 4, P. 142–162. DOI: <https://doi.org/10.31429/26190567-20-4-142-162> (In Russ.)

### Литература на русском языке

- Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И.С. Семенов. – М.: Весь Мир, 2017. – 992 с.
- Инглхарт Р. Культурная эволюция: как изменяются человеческие мотивации и как это меняет мир / пер. с англ. С.Л. Лопатиной, под ред. М.А. Завадской, В.В. Костенко, А.А. Широкановой, науч. ред. Э.Д. Понарин. – М.: Мысль, 2018. – 347 с.
- Мирошниченко И.В. Сетевая публичная политика и управление. – М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2016. – 296 с.
- Мирошниченко И.В., Рябченко Н.А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – Т. 18, № 4. – С. 6–21.
- Морозова Е.В., Мирошниченко И.В., Семенов И.С. Развитие сельских местных сообществ: потенциал политики идентичности // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 3. – С. 56–77. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.03.05>
- Морозова Е.В., Улько Е.В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2008. – № 4. – С. 139–151.
- Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А. Конструирование локальной политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2007. – № 2. – С. 19–36.

- Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Типологические особенности муниципальной публичной политики: специфика состоятельности институтов // Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика. – 2021. – № 14. – С. 79–82.
- Семененко И.С.* Горизонты ответственного развития: от научного дискурса к политическому управлению // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 3. – С. 7–26. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.03.02>
- Семененко И.С.* Дискурсы развития в социальных науках: в преддверии этического поворота // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 2. – С. 25–45. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.03>
- Смирнягин Л.В.* Эволюция места в ходе «производства пространства» // Символическая политика / под ред. О.Ю. Малиновой – М.: ИНИОН РАН, 2016. – С. 86–106.
- Сморгунов Л.В.* Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост // Власть. – 2017. – Т. 25, № 11. – С. 22–30.
- Соловьев А.И.* Правительственная и общественная повестки: проблемы взаимодействия в современной России // Россия в XXI веке / под ред. Л.Е. Ильичевой, В.С. Комаровского. – М.: Аспект Пресс, 2020. – С. 389–404.
- Терешина М.В., Мирошниченко И.В., Шарафан М.В.* Качество региональной инновационной политики: институциональные ресурсы vs институциональные ловушки (опыт эмпирического исследования на материалах Краснодарского края) // Южно-российский журнал социальных наук. – 2019. – Т. 20, № 4. – С. 142–162. DOI: <https://doi.org/10.31429/26190567-20-4-142-162>
- Филитов Ю.В., Авдеева Т.Т., Лаврова Т.Г.* Теории местного экономического развития. – М.: Проспект, 2013. – 130 с.