DOI: 10.17117/na.2016.11.03.178

Поступила (Received): 08.11.2016

<http://ucom.ru/doc/na.2016.11.03.178.pdf>**Миллер Т.В.****Латентные конструкции государственной власти
в принятии политических решений****Miller T.V.****Latent structure state authorities in the political decision-making**

В центре внимания автора – проблема несоответствия баланса общественных и узкогрупповых, элитарных интересов в процессе и принятия государственных решений. Автор исследует латентные структуры в качестве акторов процесса принятия решений и рассматривает латентный уровень целеполагания в качестве основополагающего при разработке политических решений. В результате проведенного анализа исследователем приведены возможные механизмы регулирования сферы влияния полутеневого пространства

Ключевые слова: государство, принятие государственных решений, правящий режим, латентные структуры, сетевые коммуникации, рента

Миллер Татьяна Викторовна

Аспирант

Московский государственный университет им М.В. Ломоносова

г. Москва, Ломоносовский пр., 27

The focus of the author – the problem of non-compliance balance public and narrow group, elite interests in the process and public decision-making. The author examines the latent structure as the actors of the process of decision-making and considers the latent level of goal setting as a fundamental in the development of political solutions. As a result of the analysis the researcher describes possible mechanisms of regulation of sphere of influence penumbral space

Key words: state, government decision-making, ruling regime, latent structures, network communication, rent

Miller Tatiana Viktorovna

Graduate

Moscow state university named M.V. Lomonosov
Moscow, Lomonosov ave., 27

В современной политической науке существует множество различных подходов к исследованию процесса принятия политических решений. Теоретические подходы основываются на формальных и нормативно-юридических приоритетах при разработке государственных стратегий, на приоритете рациональной мотивации политических акторов, предполагающих соблюдение норм и регламентов, в рамках которых принимаются политические решения.

Интерес исследователей процесса принятия политических решений также отводится к изучению роли государства, выступающего в качестве актора разработки государственной политики, обладающего собственным пониманием общественных проблем и производящего управленческие решения с помощью широкого набора средств: политических, экономических, административных, правовых, морально-этических, вырабатывающий повестку дня, проектирующий и

имплементирующий цели, оценивающий результат реализации принятых решений.

Вместе с тем, государство – это ещё и особое пространство, характеризующее устойчивые связи властвующих и подвластных. Именно воспроизведение таких связей дает возможность представить государство как особую коммуникационную площадку, интегрирующую различные структуры и механизмы в процессе принятия политических решений. Поэтому с практической точки зрения специфика государственного института как субъекта, принятия политических решений, заключается в кооперативном взаимодействии участников политического процесса, которое предполагает, что его акторы [Соловьев 2014: 85-191]:

- имеют необходимую ресурсную базу для влияния на процесс принятия политических решений и само государство в них заинтересовано. При этом заинтересованность государства может быть также обусловлена отсутствием необходимых ресурсов, либо потребностью в экономии имеющихся ресурсов.

- заинтересованы в решении конкретной задачи со стороны стейкхолдеров и контрагентов, где в качестве стейкхолдеров могут выступать гражданские и международные организации, ассоциации и бизнес-структуры.

- имеют возможности для реального встраивания в механизм принятия решений, связанные с постановкой целей, на этапе целеполагания и выработки политической повестки дня.

Взаимодействие акторов, обладающих вышеуказанными возможностями воздействия на процесс принятия государственных решений, осуществляется в пространстве правящего режима, в рамках которого формируются групповые интересы акторов, реализуемые с помощью сетевой коммуникации. В процессе данной кооперации возникает и внутренняя конкуренция между участниками политического процесса внутри властных структур на ведомственном и межличностном уровне [Anderson 2003:88], что создает условия для возникновения многоуровневой сетевой организации власти с преобладанием неформальных и латентных форм управленческой активности, где доминирующую роль в процессе разработки государственной политики играют не официальные институты и нормы, а ресурсно-оснащенные группы, скрытые элитарные коалиции, организованные по сетевому принципу латентные структуры.

Различные представления о формате деятельности и сферы влияния латентных (полутеневых) структур связаны, прежде всего, со сложностью их выявления. Так, если формальные структуры институционализированы и закреплены в системе государственного управления, обладают определенной иерархичностью и более или менее статичны, то элементы полутеневых структур остаются закрытыми и судить об их проявлении можно по результатам хозяйственно-перераспределительной деятельности государства.

Несмотря на то, что полутеневые образования формально и институционально не закреплены в системе принятия политических решений, они обладают рядом институциональных характеристик, определяющих порядок их сетевого взаимодействия. В качестве таких характеристик выступают неформальные статусы, ресурсы, механизмы урегулирования конфликтов и т.п. Вместо

формальных правил, элитарные коалиции устанавливают свои «негласные договоренности» и «узаконивают правила обмена и устойчивость коалиционных интересов» [Duru, Thoenig 1985]. Являясь одной из разновидностей сетевых коммуникаций, скрытые структуры формируют относительно устойчивые латентные связи на основе клиентарно-патерналистских отношений и имеют различные формы своей организации, такие как кланы, клики, парантеллы, клиентелы.

Латентные сетевые структуры могут возникать в результате эволюционной самоорганизации акторов, посредством их взаимодействия, а также могут формироваться как результат направленного действия и сознательного конструирования подобных отношений, инициатором которого может выступать само государство либо мощные бизнес-структуры. Но однозначно все участники сетевых коалиций образуются в результате элитарного отбора. Формирование подобных структур наметилось еще в последнее десятилетие XX века, когда наряду с соперничеством различных группировок внутри элиты проявилась и другая тенденция – к их консолидации для сохранения власти.

Если на публичном уровне, гражданские институты взаимодействуют с органами государственной власти в целях представительства общественных интересов и влияния на процесс формирования повестки дня, то на латентном уровне целеполагания интересом скрытых элитарных коалиций является процесс перераспределения ресурсов, где латентные структуры активно конкурируют за доступ к государственным ресурсам и влияние на центр принятия решений. Вследствие сетевой конкурентной борьбы происходит расширение латентного пространства, поскольку механизмы перераспределения ресурсов осуществляются по «серым» схемам и не подконтрольны со стороны институтов гражданского общества.

Необходимо также отметить, что ресурсная сфера обладает лимитированным объёмом, поэтому с возрастанием дефицита ресурсов межэлитарная конкуренция становится интенсивней. Кроме того, государство обладает ограниченным количеством узлов перераспределения ресурсов, поэтому приоритетом государства в ресурсном обеспечении обладают стратегии и проекты, имеющие в качестве своих бенефициариев наиболее влиятельные (доминирующие) клиентарно-патронажные группировки.

Россия является наглядным примером существования латентных структур и связей в системе принятия государственных решений, где опорой правящего режима выступают не официальные институты государственной власти, а скрытые элитарные коалиции. Систему государственной власти в России сравнивают с властью корпоративных кланов и групп, осуществляющих управление страной в своих узкогрупповых интересах, патронирующих основные ресурсные сферы и направления государственной политики такие как: «силовой», «политический», «технический», «предпринимательский» и «административный» блоки [Минченко 2012].

В основе взаимодействия подобных скрытых элитарных коалиций заложена ресурсная взаимозависимость, предусматривающая возможность восполнения дефицита необходимого ресурса посредством сетевого обмена, тем

самым формируя политический рынок обмена материальными и нематериальными ресурсами. По этой причине политико-финансовые кланы очень влиятельны и самодостаточны, они обладают финансовыми, административными, информационными и другими необходимыми ресурсами для влияния на процесс выработки государственной политики.

Подобная ресурсообеспеченность позволяет скрытым сетевым структурам реализовывать перераспределительную деятельность в своих интересах, игнорируя социальные потребности и создавая дополнительные барьеры для участия публичных институтов в процессе разработки и принятия государственных решений. Обладая значительным информационным ресурсом, возможностью контроля и управления медиапространством, именно латентные сетевые структуры способствуют привлечению или «отвлечению внимания» государства «от конкретных вопросов», определяют перечень вопросов, попадающих «в верхние строчки» политической повестки дня [Cairney 2012:8], а также имеют возможность ограничивать доступ к информации о ходе реализации государственной политики и её фактических результатах.

Скрытые элитарные коалиции могут задействовать публичные институты в целях обеспечения легитимности правящего режима, а также для осуществления манипулятивных имитационных практик и реализации символической политики. Кроме того, латентные структуры могут целенаправленно препятствовать институциональному преобразованию, если это противоречит их интересам. В подобных случаях институты подчинены скрытым сетевым структурам, используются для реализации групповых целей и поддержания статус-кво правящего режима.

В качестве неизбежных и негативных последствий деятельности скрытых конструкций власти являются рентоориентированные практики. Политическая и экономическая рента неизбежно выводит из национальной экономики значительные финансовые ресурсы, а институционализация системы рассеивания ренты ограничивает способности государства в реализации стратегических целей. Предпосылки для формирования рентных отношений зарождаются в условиях монополизированной экономики и неэффективной государственной нормативно-контрольной системы, когда патронажно-корпоративные связи становятся основной формой рентных отношений, пронизывающих властные и управленческие структуры [Купряшин 2012:220]. Кроме того, «симбиоз экономической и политической ренты особенно характерен для посткоммунистических стран, где в начальной точке транзита отсутствовали рыночные отношения», а также «в странах «зависших» в своем транзите (или вновь «сползших» к авторитаризму) посткоммунистических странах», поэтому во многих из них собственность и власть оказались тесно переплетенными [Мельвиль 2013:165].

Безусловно, само наличие латентных образований в системе принятия государственных решений ещё не означает их антиобщественную направленность, поскольку подобные структуры могут работать и на благо общества. Ведь, так или иначе, общество выступает одним из ключевых бенефициариев государственных благ, вопрос только в количестве и качестве их перераспределения. В данном случае возникает ключевой вопрос: как обеспечить баланс

общественных и узкогрупповых интересов и где проходят границы латентного пространства?

Одним из факторов, ограничивающих сферу влияния скрытых структур и распространения латентных связей в процессе выработки государственной политики, является политическая воля руководства страны. Если правящий режим задаёт параметры публичной сферы, целенаправленно ограничивая или расширяя поле публичной политики в зависимости от своих потребностей в использовании коммуникативных каналов с обществом, то ему подвластна и полутеневая сфера. Латентное пространство поддаётся определенной коррекции в том случае, если высшее руководство нацелено на выстраивание конструктивного диалога между властью и обществом, путём развития эффективных публичных институтов и создания условий для участия в политическом процессе институтов гражданского общества.

Однако на практике политическая воля всегда сталкивается с противодействием, поэтому немаловажно также учитывать конфигурацию взаимодействия центра принятия решений с поддерживающими его элитарными группами. В силу закрытого характера взаимоотношений между доминирующими коалициями, не всегда представляется возможным определить степень реальной зависимости элитарных групп внутри правящего режима от своего патрона, насколько они автономны и самостоятельны в принятии решений и, наоборот – в какой мере патрон вынужден учитывать их интересы. В этой связи, одной только политической воли государственного лидера может быть не достаточно для целенаправленного воздействия на ограничение полутеневых практик.

Соотношение латентного и публичного пространства в системе принятия политических решений во многом зависит от качества и уровня участия гражданских институтов. Считается, что эффективные демократические институты представительства, гражданского контроля, институты публичной политики, свободные СМИ позволяют агрегировать общественные интересы и способны посредством взаимодействия с органами государственного управления оказывать влияние на разработку политических решений.

Однако, как показывает мировая практика, идеальных демократических институтов нет, а степень их политического участия и влияния на политический процесс во многом определяется и задаётся установкой правящего режима. Так, в авторитарных, диктаторских режимах институты используются для проведения имитационных выборов, создания включенной в режим системной оппозиции, поддержания духа патриотизма и самое главное – для поддержания легитимности власти. При такой системе эффективные демократические институты будут препятствовать процессу перераспределению ренты, который осуществляется преимущественно по неформальным каналам взаимодействия патронажно-клиентарных групп.

Вместе с тем, нельзя однозначно утверждать, что в демократических государствах с эффективными гражданскими институтами отсутствуют полутеневые механизмы целеполагания. Многие страны, ставшие образцом демократии и конкурентной многопартийности, в ходе своего становления не избежали процесса тенизации законодательной власти [Бондаренко 2002:167-168]. В силу

того, что технологии поддержки избирательных кампаний направлены на использование теневых средств, а бизнес-структуры, поддерживающие партийные организации не заинтересованы в публичной огласке, то многопартийная политическая система неизбежно порождает латентные электоральные практики. Тем самым, тип политической системы, будь то многопартийная демократия, диктатура либо однопартийный авторитарный политический режим, не исключает наличие полутеневых структур и механизмов принятия решений, а лишь определяет соотношение интересов групп, допущенных к политическому рынку.

В теоретических исследованиях сетевого политического управления границы сетевых структур формируются в процессе совместной идентификации и функциональной значимости её участников и не определяются формальными институтами [Михайлова 2013:68]. Что же касается обозначения границ латентных сетевых структур, то они не определяются параметрами эффективности и активности публичных институтов.

В силу того, что зоной влияния скрытых структур на процесс принятия решений является правящий режим, то публичная сфера, представляющая собой коммуникативную площадку взаимодействия государства и общества, имеет незначительные возможности влияния на сдерживание границ распространения латентных связей. Исключение составляют практики масштабного распространения и нарастания протестных настроений, оказание давления со стороны гражданских институтов (например, революционный переворот), что впоследствии приводит либо к смене правящего режима либо обязывает действующую власть к необходимым институциональным преобразованиям. Однако, как показывает практика, реорганизация институционального пространства политической системы вовсе не подразумевает изменение методов её перераспределительной активности, а скорее становится лишь следствием адаптации правящего режима к новым вызовам.

Существенным фактором, сдерживающим развитие латентного пространства, является наличие политической конкуренции внутри правящего режима, которая будет ограничивать статус монополиста латентных структур в процессе перераспределения государственных ресурсов, обеспечивать соотношение интересов различных групп. Кроме того, в случае установившейся монопольной власти полутеневых альянсов, побудительным мотивом к ограничению сферы их влияния может стать раскол внутри правящих элит, в результате которого могут быть сформированы новые элитарные коалиции.

Ограничить расширение границ полутеневой сферы возможно также за счёт возникновения новых самодостаточных элитарных групп, стремящихся к установлению эффективных экономических и политических порядков, формированию качественных институтов. Кроме того, многие внешние факторы, такие как давление со стороны международного сообщества, глобализация, транснационализация политических процессов и элит непременно сказываются на сужении поля латентного пространства в силу того, что унифицируют действующие политические и гражданские институты, прививают им демократические

порядки и практики (например, участие иностранных наблюдателей на выборах).

Вместе с тем, необходимо отметить, что уничтожение полутеневой конструкции власти не выгодно ни государству, ни обществу. Для общества – по причине воспроизводства кликократического порядка и востребованности неформальных практик. Ведь уход «в тень» становится неизбежным и оправданным, если «издержки легальности» оказываются выше «издержек нелегальности», а неформальные правила работают лучше и быстрее формальных [Барсукова 2015:140-141]. Что касается государства, то здесь ключевым сдерживающим фактором выступает правящий режим, в интересах которого функционируют полутеневые коалиции и механизмы. Однако в силу своей сложной и многогранной институциональной организации, государство способно перенаправлять потоки активности и «функционировать как структура, «работающая» как на общество, так и отдельные группировки, корпорации и даже на конкретные влиятельные фигуры» [Соловьев 2016:92].

Несмотря на вышеуказанные отрицательные стороны подобного формата перераспределительной деятельности, полутеневые образования являются сердцевинной правящего режима, а эпицентром их деятельности выступает процесс принятия государственных решений. Поэтому уместней всего говорить о масштабах распространения скрытых форм активности в том или ином государстве. Так, на практическом опыте разных стран можно отметить, что масштаб латентной сферы может носить диверсифицированный характер, в силу наличия различных форм организации институционального пространства и использования разносторонних методов перераспределительной активности.

Важно то, что границы латентного пространства поддаются коррекции под влиянием ряда внутренних и внешних факторов. Несмотря на множество способов, воздействующих на корректировку скрытого формата целеполагания, есть только два пути преодоления распространения масштабов данного явления – эволюционный, в том случае, если правящая элита сможет своевременно реагировать на институциональные вызовы, и реакционный – кардинальная смена правящего режима в результате революционных преобразований. В любом из двух вариантов возможных событий главное – продолжать поступательное развитие в сторону демократического транзита.

Список используемых источников:

1. Барсуковая С.Ю. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. Нац. Исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. С. 140-141.
2. Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов н/Д: ОАО «Ростиздат», 2002. С. 167-168.
3. Ильяков А.Д. Государственная служба как форма «семейного бизнеса». Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал, 2014. №1. С. 168-173.
4. Клепиков С.К. К вопросу о сущности и путях совершенствования государственного финансово-бюджетного контроля в России. Пробелы в российском законодательстве, 2016. №6. С.89-97.
5. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2012. С. 220.
6. Мельвиль А.Ю. Зачем «царю горы» хорошие институты? // Политическая наука, 2013. № 3. С. 165.
7. Минченко Е., Петров К. Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0 // Коммерсант. 21.08.2012.
8. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: КДУ, 2013. С. 68.

9. Соловьев А.И. *Принятие и исполнение государственных решений*. М.: Аспект-Пресс, 2014. С.185-191.
10. Соловьев А.И. *Государство как производитель политики* // Полис. Политические исследования, 2016. №02. С.92.
11. Anderson J.E. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston; New York, 2003. P.88.
12. Cairney P. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. L.: Palgrave Macmillan, 2012. P.8.
13. Dupuy F., Thoenig J.C. *L'Administration en miettes*. P.: Le Seuil, 1985. 316 p.

© 2016, Миллер Т.В.

*Латентные конструкции государственной власти в
принятии политических решений*

© 2016, Miller T.V.

*Latent structure state authorities in the political
decision-making*