

УДК 321

Латентные формы отправления власти при разработке государственных решений

Миллер Татьяна Викторовна

Аспирант кафедры Политического анализа,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1/51;
e-mail: miller_tatyana@mail.ru

Аннотация

В центре внимания данной статьи предстаёт процесс формирования государственных стратегий как результат скрытой конкурентной борьбы элитарных групп. Автор выделяет публичный и латентный уровни целеполагания, а также аргументирует, что в процессе принятия государственных решений основополагающей выступает латентная сфера. Исследователь на примере российской практики анализирует и приводит результаты влияния скрытых конструкций власти на отдельные отрасли и сферы государственного управления, в частности экономическую правоохранительную, силовую и судебную сферу. Автор также рассматривает особенности российской системы принятия решений, отмечает приоритет клиентарно-патронажной системы коммуникаций, свойственной российской практике, разработки государственной политики, а также клановый характер системы государственной власти в России. Кроме того, автор обозначает ключевые ориентиры правящей власти в процессе разработки государственной политики и представляет российскую систему принятия решений в виде конкурентной борьбы латентных сетевых структур за доступ к узлам перераспределения ресурсов. Данная статья имеет практическое значение для исследования скрытых механизмов перераспределительной активности государства и предназначена для читателей, изучающих латентный уровень процесса принятия государственных решений.

Для цитирования в научных исследованиях

Миллер Т.В. Латентные формы отправления власти при разработке государственных решений // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 162-171.

Ключевые слова

Государство, принятие государственных решений, правящий режим, перераспределение ресурсов, латентные структуры, кланы, патронажно-клиентарные отношения, рента.

Введение

Процесс принятия политических решений неразрывно связан с особенностями деятельности государственных институтов, регламентирующих и координирующих различные формы взаимодействия многочисленных политических акторов как на публичном, так и на латентном уровне формирования государственной политики. Вместе с тем, наряду с возрастающим влиянием сетевых организаций в процессе принятия решений, проявляется снижение роли институциональных структур. На первый план выходит неинституциональная сфера, представленная различными позициями неформальных организаций, сообществ, латентных коммуникаций и скрытых конструкций власти, которые профилируют ключевые государственные решения и конструируют формы взаимоотношений государства с его политическими институтами и обществом. В данном случае речь идёт о латентном пространстве целеполагания, где «сети создают новую форму власти» [Kenis, Schneider, 1991, 25-59], которая в определенной степени «противостоит государственному управлению» [Silke, Kreisi, 2007, 130].

Соотношение публичного и латентного уровней принятия решений

Образуя совокупность партикулярных и институционально незакрепленных договоренностей, скрытые сетевые структуры образуют дополнение к существующим публичным институтам и механизмам принятия решений. Подобный континуум публичного и латентного уровней целеполагания является неотъемлемым системным свойством государства и представляет собой реалистичный формат процесса разработки и принятия государственных решений.

Вместе с тем, между публичным и латентным уровнями целеполагания, существует определённая асимметрия, демонстрирующая превалирование скрытых механизмов отправления государственной власти, что на практике проявляется в диссонансе публичной политики (официально провозглашенной) и фактическим политическим курсом страны. Другими словами, латентный формат целеполагания является основополагающим способом реализации государственной политики, структурирующий соответствующим образом весь политический процесс и проектирующий определенную конфигурацию взаимодействия акторов в рамках процесса принятия решений. С одной стороны, это свидетельствует о деформации официальных институтов и всей иерархизированной государственной системы, неспособности государственной власти сохранять приоритет общепризнанных ценностей в процессе разработки государственной политики [Hajer, 2003, 175-195], а с другой стороны, означает, что сетевые структуры обладают фактическим «авторитетом» при применении власти и управлении [Михайлова, 2013].

В отличие от формальных структур, институционально закреплённых в системе государственного управления и обладающих определенной иерархичностью, элементы латент-

ных структур остаются закрытыми и судить об их проявлении можно по результатам хозяйственно-перераспределительной деятельности государства, а также по фактическому объёму распределения материальных и нематериальных ресурсов.

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.

Особенности российской системы принятия государственных решений

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 собственным финансово-промышленным потенциалом, службами безопасности и собственными информационно-аналитическими империями [Гаман-Голлутвина, 2000, 164].

Подобная ресурсообеспеченность позволяет скрытым сетевым структурам реализовывать хозяйственно-перераспределительную деятельность в своих интересах, игнорируя социальные потребности и создавая дополнительные барьеры для участия публичных инсти-

тутов 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.

С одной стороны, для государства, отвечающего за национальную безопасность, сохранность суверенитета и осуществляющего силовые методы регулирования, характерно наличие закрытых и конфиденциальных вопросов, таких как оборонная, военная промышленность или закрытые статьи бюджета. Многие страны скрывают свои бюджетные расходы, например, Нидерланды держат в секрете расходы на содержание королевской семьи, а доля закрытых статей в американском военном бюджете находится на уровне 10% [Яшина, 2016]. С другой стороны, правящий режим может целенаправленно видоизменять и ограничивать параметры публичной сферы. В данном случае снижаются возможности гражданских институтов в осуществлении контроля за реализацией государственной политики (распределением и целевым использованием бюджетных средств) и влияние демократических процедур на процесс принятия решений также снижается. В таких условиях неизбежно возрастают возможности для распространения девиантных форм отправления государственной власти, расширения латентного пространства сферы принятия решений.

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.

Практические результаты влияния латентных сетевых структур

Влияние клиентарно-патронажных групп сказывается не только на публичной сфере и параметрах функционирования политических институтов. Перепрофилированию подвержены целые отрасли и сферы государственного управления, в частности правоохранительная, силовая, судебная система, которые стали ориентированы на поддержку групповых элитарных интересов и прерогатив правящего режима вместо того, чтобы представлять и защищать интересы общества [Соловьев 2012:302].

Институциональная организация экономическая сферы все больше обретает статус неформальной, в её основе сложился порядок особого типа – «раздаток», суть которого за-

ключается в выстраивании определенного способа взаимоотношений власти и бизнеса, при котором служение центру обеспечивает доступ к ресурсам, где к центру направлены потоки «сдач» результатов экономической деятельности и каждый этаж в структурной иерархии знает норму и форму участия в данном процессе [Бессонова, 2006, 5- 28]. В сложившемся экономическом порядке с одной стороны присутствует всё необходимое – институт частной собственности, рыночные отношения и конкуренция, но с другой стороны в экономической сфере сохраняется латентное содержание и бизнес-структуры стали больше переориентированы на стратегии борьбы за доступ к государственному ресурсу. Другая часть бизнеса, пытается защитить свою частную собственность от захвата государством и чтобы этому противостоять переходит в теневой сектор, выводит средства за рубеж, продаёт свои активы иностранным компаниям, сливается с транснациональными организациями [Кордонский, 2008, 136-140]. В сложившемся «государственно-корпоративном капитализме» в России доминируют крупные формы бизнеса, которым государство оказывает преференции в обмен на политическую поддержку. Примечательно также то, что большинство крупнейших российских компаний воспроизводят сложившуюся в правящем режиме клиентарно-патронажную систему коммуникаций, а их внутренняя деятельность осуществляется по квазифеодальным правилам и определяется противоборством кланов, стоящих за членами правления [Афанасьев, 2000, 11-12].

Вместе с тем, правящий режим ведёт активную антикоррупционную борьбу, которая проходит под видом разоблачений коррупционных преступлений и должностных злоупотреблений. Примечательным является также то, что «образ *коррупции в верхах* как воплощение модели *захвата государства* бизнесом играет роль дымовой завесы, скрывающей кардинальную смену курса и переход к “захвату бизнеса” государством». [Барсукова, 2015, 50-51].

Так, «контролируя различные (отраслевые, региональные) площадки, осваивая дополнительные методы борьбы за ренту, защищаясь от контроля со стороны гражданских структур и публичных институтов, латентные сети формируют собственные цепочки административного рекрутинга, ограничивают политические позиции «чуждых» им интересов, обретают персональный доступ к силовым структурам и институтам правосудия...» [Соловьев, 2015, 138].

По нашему мнению, подобная система не ориентирована на политическую консолидацию государственной власти и правящей элиты или обеспечение стабильности политического курса страны. Главной задачей правящих кланов является обеспечение собственных устойчивых позиций, предоставляющих им доступ к необходимому ресурсу, на протяжении длительного периода времени. Это также объясняет и консерваторскую идеологию правящей партии, которая во многом не отражает потребности страны в институциональной трансформации, становлении демократических институтов и порядков. Официально провозглашенная политика вступает в противоречие с фактической государственной политикой, проводимой правящим режимом. Так, выдвигаемые популистские политические ценности

и установки зачастую выступают в качестве прикрытия правящего режима и латентных структур, а публичная политика фактически обеспечивает консервацию и воспроизводство сложившейся клановой рентоориентированной системы. Модернизация политических институтов противоречит интересам правящих коалиций, поскольку может прервать установившийся цикл воспроизводства распределения и раздатка и спровоцировать значительные издержки для дальнейшего жизнеобеспечения такой системы.

Сложившаяся патронажно-клиентарная система направлена на поиск методов, проектов и средств получения необходимого результата, позволяющих обеспечить групповые интересы кланов. В этой связи, правящий режим осуществляет конкретные схемы перераспределения ресурсов в пользу членов элитарных коалиций. В качестве подобных механизмов перераспределения выступают различные государственные проекты и федеральные программы, такие крупные инфраструктурные проекты как проведение зимних Олимпийских игр, «Новая Москва», программа развития Сибири и Дальнего Востока и ряд других. За право выступать бенефициаром или принять участие в реализации любого из крупных федеральных проектов разворачивается интенсивная межэлитарная конкурентная борьба [Минченко, 2012]. В этой связи, по нашему мнению, большинство государственных стратегических проектов обладают скрытым замыслом и сопровождаются направленной деятельностью влиятельных латентных структур, поскольку подобные латентные механизмы принятия решений способны замещать в государственной политике «коллективные (общественные) цели» на «индивидуальные цели или определенные предпочтения» [Crozier, Thoenig, 1976], профилируя тем самым институты и общепринятые ценности «для осуществления (своих) скрытых замыслов» [Хайоз, 2011, 201].

Заключение

Обобщив вышесказанное, можно охарактеризовать сложившуюся российскую политическую систему как «власть кланов», где процесс выработки государственной политики направлен не на обеспечение социальных потребностей и сбалансированное перераспределение общенациональных благ, а на поддержку и воспроизводство раздаточной клиентарно-патронажной системы, выступающей опорой правящего режима. Несмотря на указанные негативные результаты влияния латентного формата целеполагания, важно отметить, что подобные скрытые конструкции власти неискоренимы. Вместе с тем, на практическом опыте разных стран можно отметить, что границы латентного пространства поддаются коррекции, поэтому уместней всего говорить о масштабах распространения скрытых форм активности в том или ином государстве. Масштаб латентной сферы может носить диверсифицированный характер, в силу наличия различных форм организации институционального пространства и использования разносторонних методов перераспределительной активности.

Ограничить латентное пространство и преодолеть негативные последствия влияния скрытых форм активности возможно при совокупности ряда внешних и внутренних условий и факторов. Прежде всего, для решения данной задачи необходимо повысить степень гражданского участия в процессе формирования государственной политики и обеспечить постоянное давление со стороны публичных институтов. Без должного гражданского участия и контроля процесс принятия решений предстает в виде совокупности корпоративных бизнес-проектов, направленных на удовлетворение элитарных интересов. Ограничить расширение границ латентной сферы возможно также посредством оказания давления со стороны новых самодостаточных элитарных групп, стремящихся к установлению эффективных экономических и политических порядков, формированию качественных институтов и способных обеспечить политическую конкуренцию внутри правящего режима.

Среди внешних факторов влияния можно выделить различные формы давления со стороны международного сообщества, такие как политические или экономические санкции, глобализация, транснационализация политических процессов и элит. Внешние и международные механизмы влияния, безусловно, сказываются на сужении границ латентного пространства в силу того, что воздействуют на авторитарные отправления правящего режима, унифицируют действующие политические и гражданские институты, прививают им демократические порядки и практики.

Так или иначе, реорганизация латентного пространства представляет собой сложный эволюционный процесс институциональных трансформаций, предусматривающий проведение поступательных преобразований при условии восприимчивости правящего режима к современным институциональным проблемам и вызовам.

Библиография

1. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С.11-12.
2. Барсукова С.Ю. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 215 с.
3. Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. 143 с.
4. Гаман-Голлутвина О.В. Бюрократия или олигархия? // Заславская Т.И. (ред.) Куда идёт Россия? М.: Моск. высш. шк. соц.и экон. наук, 2000. С. 164.
5. Кордонский С.Г. Сословная структура постсоветской России. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 216 с.
6. Минченко Е., Петров К. Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0. М.: Минченко консалтинг, 2013. 11 с.

7. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: Издательство Московского университета, 2013. 332 с.
8. Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоризации // Полис. 2015. № 3. С. 138.
9. Соловьев А.И. Публичные и теневые институты российской модернизации // Соловьев А.И. (ред.) Власть и политика: институциональные вызовы XXI века. Политическая наука. М.: РОССПЭН, 2012. С. 302.
10. Хайоз Н. Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии // Гаман-Голутвина О.В. (ред.) Элиты и общество в сравнительном измерении. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2011. С. 200-208.
11. Crozier M., Thoenig J.C. The Regulation of Complex Organized Systems // *Administrative Science Quarterly*. 1976. Vol. 2. №4. pp. 547-570.
12. Hajer M. Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid // *Policy Sciences*. 2003. Vol. 36. № 2. pp. 175-195.
13. Kenis P.N., Schneider V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox // Marin B., Mayntz R. (eds.) *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991. pp. 25-59.
14. Silke A., Kreisi H. The Network Approach // Sabatier P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 130.

The latent form of the exercise of power in the development of public decisions

Tat'yana V. Miller

Postgraduate at the Department of Political analysis,
M.V. Lomonosov Moscow State University,
119991, 1/51 Leninskiye Gory, Moscow, Russian Federation;
e-mail: miller_tatyana@mail.ru

Abstract

The focus of this article appears the formation of public policies as a result of latent competition of elite groups. The methodological basis of the study is formed by the systematic method, the analysis of documents and official data, and the transition from the particular to the general in the formulation of conclusions. The author singles out public and latent levels of goal-setting, and argues that the process of public decision-making fundamental acts latent

sphere. Researcher on the example of the Russian practice analyzes and gives the results of the underlying structures of power in the individual industries and public administration, in particular law enforcement cost, power and judicial sphere. The author also considers the peculiarities of the Russian decision-making system, said priority patronage system of communications inherent to the Russian state policy practices and clannish nature of state power in Russia. In addition, the author refers to the key targets of the ruling power in the development of public policy and represents the Russian system of decision-making in a competitive latency networks for access to the nodes of redistribution of resources. This article has a practical significance for the study of the hidden mechanisms of redistributive activity of the state and is intended for readers who study the latent level of government decision-making process.

For citation

Miller T.V. (2016) Latentnye formy otpravleniya vlasti pri razrabotke gosudarstvennykh reshenii [The latent form of the exercise of power in the development of public decisions]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 5 (5A), pp. 162-171.

Keywords

State, government decision-making, the ruling regime, redistribution of resources, latent structures, clans, patron-client relations, rent.

References

1. Afanas'ev M.N. (2000) *Klientelizm i rossiiskaya gosudarstvennost'* [Kliientelizm and Russian statehood]. Moscow: Moscow public scientific fund Publ.
2. Khaioz N. (2001) Upravlenie, korruptsiya i lokal'nye struktury politicheskogovlianiya v Shveitsarii [Corruption, Governance and Local Political Sympathies in Switzerland]. In: Gaman Golutvina O.V. (ed.) *Elity i obshchestvo v sravnitel'nom izmerenii* [Elites and Society in the comparative measurement]. Moscow: ROSSPEN Publ., pp. 200-208.
3. Crozier M., Thoenig J.C. (1976) The Regulation of Complex Organized Systems. *Administrative Science Quarterly*, 2 (4), pp. 547-570.
4. Hajer M. (2003) Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid. *Policy Sciences*, 36 (2), pp. 175-195.
5. Kenis P.N., Schneider V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In: Marin B., Mayntz R. (eds.) *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991, pp. 25-59.
6. Silke A., Kreisi H. (2007) The Network Approach. In: Sabatier P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

7. Barsukova S.Yu. (2015) *Esse o neformal'noi ekonomike, ili 16 ottenkov serogo* [An Essay on the Informal Economy, or 16 Shades of Gray]. Moscow: National Research University Higher School of Economics Publ.
8. Bessonova O.E. (2006) *Razdatochnaya ekonomika Rossii: evolyutsiya cherez transformatsii* [A distributing economy of Russia: evolution through transformations]. Moscow: ROSSPEN Publ.
9. Gaman-Gollutvina O.V. (2000) Byurokratiya ili oligarkhiya? [Bureaucracy or oligarchy?]. In: Zaslavskaya T.I. (ed.) *Kuda idet Rossiya?* [Where goes Russia?]. Moscow: Moscow School of Social and Economic Science, P. 164.
10. Kordonskii S.G. (2008) *Soslovnaya struktura postsovetskoi Rossii* [Social Class structure of Post-Soviet Russia]. Moscow: Public Opinion Fund Institute Publ., pp. 136-140.
11. Minchenko E., Petrov K. (2013) *Bol'shoe pravitel'stvo Vladimira Putina i Politbyuro 2.0* [Vladimir Putin's Big. Government and the Politburo 2.0]. Moscow: Minchenko konsalting Publ.
12. Mikhailova O.V. (2013) *Seti v politike i gosudarstvennom upravlenii* [Policy and Public Administration Theory Networks]. Moscow: MSU Publ.
13. Solov'ev A.I. (2012) Publichnye i tenevye instituty rossiiskoi modernizatsii [Public and shadow institutes of the Russian upgrade]. In: Solov'ev A.I. (ed.) *Vlast' i politika: institutsional'nye vyzovy XXI veka. Politicheskaya nauka* [Power and policy: institutional challenges of the 21st century. Political science]. Moscow: ROSSPEN Publ., P. 302.
14. Solov'ev A.I. (2015) *Gosudarstvennye resheniya: kontseptual'nyi prostor i tupiki teorizatsii* [Policy decisions: conceptual freedom and deadlocks of a teorization]. Polis, 3, P. 138.