

ЛАТЕНТНЫЕ СТРУКТУРЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Миллер Т.В.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. В центре внимания автора – скрытые конструкции власти, оказывающие доминирующее влияние в сфере государственного управления и принятия политических решений. Автор рассматривает предпосылки формирования латентных структур в системе государственного управления, а также представляет возможности и механизмы их влияния на иерархизированную структуру государственного управления, образуя новую организационную форму институциональных гибридов. В результате проведенного анализа исследователем рассматриваются результаты превалирования скрытых коалиций в государственном управлении современной России.

Ключевые слова: государственное управление; иерархии; правящий режим; латентные структуры; институциональный гибрид

Современный опыт государственного управления демонстрирует возрастающее влияние сетевых организаций и снижение роли институциональных государственных структур. На первый план выходит неинституциональная сфера, представленная различными позициями неформальных организаций, латентных коммуникаций и скрытых конструкций власти, которые профилируют ключевые государственные решения и конструируют особые формы взаимоотношений государства с его политическими институтами и обществом.

В данном случае речь идет о латентном пространстве целеполагания, где скрытые структуры власти в определенной степени противостоят иерархизированным государственным структурам. И такое положение неслучайно, поскольку латентные образования не только демонстрируют наличие необходимых ресурсов и высокую мотивацию, но и обладают способностями использовать реальные каналы влияния на центры и узлы политической власти и органов государственного управления.

Латентные процессы и их носители органически включены в разработку государственной политики во всех странах мира. Их постоянным *Источником* является не только особенности организации политической власти, но и морфологические свойства государства, выступающего одновременно и особой коммуникативной площадкой формальных и неформальных акторов.

Строение системы государственного управления также предполагает наличие скрытых форм взаимодействия управляющих и управляемых в силу:

- необходимости поддержания информационной асимметрии между иерархическими уровнями государственного регулирования;
- институциональной неопределенности, демонстрирующей низкую или недостаточную эффективность органов государственной власти и предполагающей заполнение «полых пространств», нормативных и функциональных расколов;
- наличия бюрократических фильтров, нормативно-правовых барьеров, склоняющих группы интересов к выбору скрытой стратегии коммуникации;
- осуществления скрытых форм ротации и кооптации в аппарате государственного управления (вызванной потребностью в привлечении лояльных кадров, минимизации сопротивления оппозиции и т.д.);
- наличия дискреционных полномочий государственной бюрократии (демонстрирующей наличие неискореняемых за счет административного арбитража скрытых замыслов и мотивов носителей

* Миллер Татьяна Викторовна, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.

государственных функций, предоставляющих им множество возможностей для интерпретации формальных правил, актуализации и использования широкого круга норм, выходящих за рамки общественной морали [6, с. 10]);

- наличия возможностей использования административной ренты, применения инверсионных механизмов конвертации политических статусов в экономические и обратно;
- наличия изъянов в разработке законодательных и правовых оснований госрегулирования (провоцирующих образование «серых» зон в исполнении государственных функций, избирательное правоприменение и «двойное» толкование законов, разрастание коррупции, а также другие явления, продвигающие неявные интересы привилегированных лиц и групп) и ряда иных, менее значимых причин.

В современном российском государстве в силу низкого качества публичных институтов, слабости гражданского контроля и малой заинтересованности населения в контроле за правящей элитой решающим влиянием при разработке целей государственной политики и ключевых правительственных решений обладают латентные структуры, под которыми понимаются постоянные, устойчивые и непубличные образования, формирующиеся с целью влияния на процесс разработки и реализации государственной политики и обладающие необходимыми ресурсами и возможностями для реального встраивания в процесс принятия политических решений.

Кроме того, в условиях низкой восприимчивости бюрократической иерархии к внешним вызовам институциональная архитектура государства и общества (призванная выражать общегражданские интересы и защищать их от стороннего влияния [8, с. 62]), под воздействием латентных структур (дополняющих формальные институты неформальными правилами) подвергается коррекции. В результате этого в государстве формируется реальная система нерегламентированных связей, в которой по внешним признакам сохраняется (и искусственно поддерживается) доминирование иерархических структур, в то время как фактически степень влияния институтов на разработку государственных решений определяется положением статусных фигур в латентной сетевой структуре.

Институциональный дизайн административной системы государственного управления становится «фикцией, не связанной с реальным принятием решений» [11, р. 32], а фактической властью обладает «параллельная власть – неформальная сеть личных договоренностей», действующая «под прикрытием» государственных норм и институтов [4, с. 27].

В целом характеризуя российскую систему государственного управления, исследователи сходятся во мнении, что она представляет собой институциональный гибрид, или синкретическую конструкцию, сочетающую латентные сетевые структуры и институты с очевидным акцентом на поддержание клиентско-патронажных коммуникаций и обеспечение доминирующих позиций института политического лидерства. По данным исследования «Минченко и консалтинг» российскую власть можно сравнить с властью корпоративных кланов, патронирующих основные ресурсные сферы и направления государственной политики, такие как: «силовой», «политический», «технический», «экономический», «региональный», а главе государства отводится роль влиятельного арбитра и модератора [3], чье слово в конфликтных ситуациях, остается решающим.

Латентные структуры не только дополняют иерархизированную структуру государственного управления, образуя новую организационную форму институциональных гибридов, но и реструктуризируют политическое пространство, во многом определяют характер деятельности формальных институтов [7, С. 59–80], которые могут быть использованы для:

- формализации политических решений, принимаемых в латентной сфере в результате договорных отношений;
- осуществления контроля и мониторинга текущей политической конъюнктуры;
- обеспечения необходимого медийного сопровождения, политической и административной поддержки принимаемых решений;
- корректировки, отмены уже принятых государственных решений либо блокировки (обеспечение «политического забвения») вопросов с целью их исключения из политической повестки;

- имитации политической деятельности (например, в целях умиротворения и отвлечения внимания общественности от актуальных проблем).

Сложившаяся система государственного управления в России, основанная на широком распространении влиятельных латентных структур демонстрирует устойчивость и высокий уровень адаптивности, благодаря поддержанию баланса между конкурирующими коалициями внутри правящего режима.

Однако такая устойчивость власти одновременно означает и ее непредсказуемость как для внешних, так и для внутренних агентов, поскольку она не регламентируется универсальными механизмами принятия решений, а функционирует закрытым образом (что непременно повышает значение интересов различных элитарных групп). Одновременно это обуславливает высокую мобильность и маневренность латентных структур, позволяя обеспечить необходимую гибкость по отношению к внешним факторам и вызовам.

Однако в силу отсутствия в действующей системе государственной власти законодательно закреплённых и функционирующих элементов сдержек и противовесов ведет к чрезмерному усилению бюрократии, которая несет ответственность за реализацию стратегических государственных целей, определяя пути и методы их достижения, сужая при этом возможности контроля за своими действиями со стороны общества. Такое положение вещей ведет к снижению значения публичных институтов согласования интересов, функциональной переориентации государственных институтов, вытеснению из процесса принятия решений гражданской экспертизы, их замене механизмами административного контроля.

В целях поддержания и стабилизации оформившейся конвергентной системы принятия решений востребованным оказывается латентное моделирование политической поддержки, осуществляемое посредством целенаправленной трансформации публичной сферы.

Охраняя прерогативы правящего режима и обеспечивая латентное моделирование его поддержки, скрытые коалиции используют возможности информационно-символического обеспечения государственной власти. Обладая значительным информационным ресурсом, латентные структуры определяют перечень вопросов, попадающих «в верхние строчки» политической повестки дня [10, р. 8]. Именно поэтому в российский публичный дискурс попадают только безопасные для власти темы и вопросы.

Также важно отметить имитационный характер проектируемых российских публичных институтов. Как уместно заметил М.Н. Афанасьев, «значительное число общественных объединений в России создается или используется в качестве публичной декорации, которая прикрывает частные и корпоративные интересы, в том числе и “теневые”» [1, с. 22]. Правящая элита искусственно создает провластно настроенные общественные объединения (Government Organized Non-Governmental Organization) для демонстрации гражданской активности и обеспечения политической поддержки государственных стратегий со стороны общества.

В данном случае латентные структуры, трактуя свои корпоративные интересы как интересы общества, а административное усмотрение выдвигая в качестве универсального снования формулировки управленческих проблем, легитимируют имитационные практики действий институтов и придают им всеобщий характер. Другими словами, латентные структуры могут целенаправленно препятствовать институциональным преобразованиям, превращая их в некую ширму для реализации своих групповых целей и поддержания статус-кво правящего режима.

Как справедливо отметил С.В. Патрушев, «отсутствие институциональных изменений означает, что никто из агентов не заинтересован в изменении существующих «правил игры»..., в сохранении неэффективных институтов может быть заинтересовано государство, если это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны: такие институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами...» [5, с. 31].

Таким образом, вышерассмотренные параметры и особенности организации российской гибридной системы государственной власти демонстрируют не только низкое качество иерархий и публичных институтов, но и обуславливают проблемный характер трансформации всей политической системы в процессе становления демократии. Персонализированный характер российской власти деконструирует иерархически заданную вертикаль и замещает формально-регламентированные функции государствен-

ных институтов неформальными правилами и нормами и обеспечивает сохранность данной системы посредством механизмов латентного моделирования политической поддержки.

Подобный формат организации власти приводит к противоречивым результатам реализации государственных стратегий и непропорциональному соотношению интересов в процессе перераспределения государственных ресурсов. Результатом направленного влияния латентных структур становится низкая эффективность не только системных преобразований, но и реализация целых государственных программ и стратегий.

В таких условиях высокий уровень имитации деятельности формальных институтов становится ключевой проблемой реализации государственной политики. Так, по данным доклада Центра стратегических разработок (ЦСР) отмечается, что «Стратегия – 2020» была выполнена лишь на 39% (лишь отдельные технические моменты, не требующие серьезных институциональных изменений, были реализованы лучше) и одной из главных проблем отмечается именно высокий уровень имитации или формальной реализации мер и поручений [9]. Из других причин, препятствующих реализации государственных программ, в докладе также отмечаются административные причины, идейные разногласия и противодействие лоббистских групп влияния.

По данным доклада аналитической группой Всемирного экономического форума в 2016 году Россия занимает 43 место Всемирного рейтинга глобальной конкурентоспособности [2]. По данным исследования воспользоваться своими конкурентными преимуществами России мешают низкая эффективность работы государственных институтов, недостаточный инновационный потенциал, слабая развитость финансового рынка и дефицит доверия инвесторов к финансовой системе, а ключевыми проблемами для экономического развития в России представители бизнеса называют коррупцию и неэффективность государственного аппарата [2].

Вместе с тем, важно отметить, что подобный континуум публичного и латентного уровней целеполагания является неотъемлемым свойством государства и представляет собой реалистичный формат процесса разработки и принятия государственных решений. Латентные структуры воздействуют на параметры функционирования публичной сферы, видоизменяют пространство публичной политики, проектируют различную конфигурацию взаимодействия акторов принятия решений, пронизывая всю систему государственного управления, как на вертикальном, так и на горизонтальном уровнях. На каждой из социальных арен принятия политических решений (политической системы, государственного управления, правящего режима) эти ассоциации выполняют особые задачи, несущие отпечаток универсальных и национальных требований к их исполнению.

Список литературы

- [1] Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. – М.: МОНФ, 2000.
- [2] Всемирный экономический форум: рейтинг конкурентоспособности 2016–2017. 28.09.2016 г. URL: <http://gtmarket.ru/news/2016/09/28/7304>.
- [3] Минченко Е., Петров К. Большое правительство Владимира Путина и Политбюро 2.0 // Коммерсант, 21.08.2012.
- [4] Павловский Г. Система РФ в войне 2014 года. De Principatu Debili / Глеб Павловский. – М.: Европа, 2016.
- [5] Патрушев С.В. Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России. – М., 2006.
- [6] Ситдикова Л.Б., Свириг Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право, 2010. №3.
- [7] Соловьев А.И. Трансъячейные коммуникации // Полис, 2006. №6. – С. 59–80.
- [8] Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления или «Кто в доме хозяин?» // Полис, 2017. №2.
- [9] Центр Кудрина привел причины, мешающие реализации реформ в России. 27 декабря 2016 г. URL: <http://www.newsru.com/russia/27dec2016/kudrin.html>.
- [10] Cairney P. Understanding Public Policy. Theories and Issues. – L.: Palgrave Macmillan, 2012.
- [11] Silke A., Kreisi H. The Network Approach. Theories of the Policy Process (ed. By P.A. Sabatier). Boulder: Westview Press. 2nd ed., 2007.