

МИЛЛЕР Татьяна Викторовна – аспирант кафедры политического анализа Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ломоносовский пр-кт, 27, корп. 4; miller_tatyana@mail.ru)

ИНСТИТУТЫ И СЕТЕВЫЕ ПРАКТИКИ В ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается проблема эффективности публичных институтов в процессе принятия государственных решений. Автор анализирует различные уровни целеполагания и выделяет особое – латентное пространство, организованное по сетевому принципу, которое определяет степень участия формальных институтов в политическом процессе. В статье также рассматриваются положительные и отрицательные параметры латентных механизмов целеполагания, а также раскрывается сущность государства как субъекта принятия решений. Данный анализ латентных связей и практик видоизменяет сложившиеся представления о механизмах принятия политических решений и представляет реалистичный формат разработки государственной политики.

Ключевые слова: государство, принятие государственных решений, государственная политика, политическая система, публичная политика, режим регулирования, публичные институты, латентные структуры, сетевые коммуникации

В традиционном понимании процесс формирования государственной политики предстает как целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей, задач, программных решений в социальной, экономической и других сферах. Посредством взаимодействия с институтами гражданского общества органы государственной власти имеют возможность агрегировать волеизъявление народа, идентифицировать проблему в целях дальнейшей разработки стратегий госрегулирования. Однако далеко не все общественно значимые проблемы включаются в политическую повестку и становятся предметом реализации государственной политики.

Действительно, степень реального политического влияния публичных институтов на процесс выработки и принятия политических решений зависит от особенностей сложившейся политической системы, где институты гражданского общества могут быть отстранены от политического процесса и играть символическую роль либо могут выступать непосредственными проводниками общественных требований и иметь реальные полномочия в процессе формирования государственной политики.

В российской практике процесс формирования государственной политики неоднократно подвергается критике из-за слабой мотивации гражданских институтов, отсутствия демократических традиций, неэффективности деятельности существующих институтов публичной политики. Кроме того, институт выборов и его электоральные механизмы, а также действующая партийная система и политические партии «так и не стали выразителями политических интересов и воли большинства социальных групп» [Беляева 2007: 28].

Вместе с тем нельзя однозначно утверждать, что проблема заключается именно в неэффективности публичных институтов или условиях общественного участия в политической жизни страны. Необходимо учитывать тот факт, что публичное пространство охватывает далеко не все уровни выработки и принятия политических решений. На разных уровнях целеполагания возникает все большая вариативность решаемых задач, возрастает ответственность лиц, принимающих

решения, и усложняется характер коммуникативных связей между участниками политического процесса.

Публичная политика формируется на уровне взаимодействия государства и гражданского общества, в пространстве политической системы, где институциональные механизмы общественной власти проецируются во власть государственную, тем самым создавая общегражданские основания для принятия решений, формируя позиции управляющих и управляемых. Информационная открытость и прозрачность политической системы являются важнейшим атрибутом публичной политики, поэтому зачастую публичную сферу относят к ключевому параметру демократического общества. Однако публичная политика существует и в авторитарных государствах. Вопрос в том, что политическая система, равно как и общество, могут быть публичными и открытыми, в то время как режим государственной власти – закрытым.

При авторитарных режимах действующая власть опирается не на общество, а на собственные ресурсные группы, поэтому мало нуждается в публичной политике. Публичный дискурс лишь подрывает ее фундамент, потому что побуждает гражданское общество к политическому участию, в то время как авторитарный режим добивается своей поддержки посредством механизмов принуждения и манипулирования общественным сознанием. Поэтому даже в открытой политической системе авторитарный или закрытый политический режим видоизменяет пространство публичной политики и воздействует на результат деятельности публичных институтов.

Однако правящий режим – это не просто набор установок и механизмов функционирования институтов государственной власти, это особая зона целеполагания, площадка взаимодействия акторов, наиболее заинтересованных в решении задач, обладающих при этом необходимыми ресурсами и имеющих доступ к центру принятия решений или возможность влияния на него. На данном уровне в процессе принятия решения выигрывают те акторы, которые не только обладают ресурсным обеспечением, но и обладают высокой степенью сплоченности в борьбе против конкурентов. На практике подобными ресурсами могут обладать финансово-экономические группировки, имеющие наибольший потенциал влияния на процесс принятия государственных решений.

Анализ и сопоставление научных подходов, сложившихся в рамках сетевой концепции в политике и управлении, убедительно показывают, что наиболее оптимальной формой организации современного политического пространства становится сетевая структура. Ее неоспоримые преимущества заключаются в том, что сеть отвечает требованиям быстро изменяющейся внешней среды – она мобильна, изменяема, адаптивна, открыта к вовлечению новых акторов и достаточно вариативна.

Так и в пространстве правящего режима целеполагание реализуется с помощью сетевой коммуникации. При этом если в политической системе формируются публичные сети на уровне взаимодействия государства и общества, направленные на снижение издержек коммуникации и преодоление пробелов в структурной иерархии, то на уровне правящего режима складывается особый тип сетевого взаимодействия латентных коммуникаций¹, постоянно превалирующих над формальными связями и демонстрирующих реальные возможности государственных структур по артикуляции и реализации принимаемых решений. Именно приоритет скрытых, непубличных связей и определяет саму форму и

¹ Латентный (от лат. *latentis*) – скрытый, невидимый. Термины «латентная структура» и «латентная связь» описывают две стороны одного и того же явления в сетевой коммуникации, где структура обладает рядом относительно статичных характеристик, а связь отражает динамику и вектор скрытых, полутеневых взаимодействий акторов в процессе принятия политических решений.

характер функционирования государственных структур [Lummann, Knoke 2013; Kenis, Schneider 2014].

Такие сети вступают в конкурентное взаимодействие как с официальными институтами, так и с политическими объединениями, выполняющими посреднические функции, а в пространстве правящего режима формируются неподконтрольные закону и формальным институтам площадки перераспределения ресурсов, возникают скрытые формы государственного регулирования, опирающиеся на действия полутеневых структур в сетевой коммуникации.

На латентном уровне целеполагания основными способами коммуникации являются неформальные согласования и пакетные соглашения между различными коалициями правящей элиты, а поле публичной политики становится площадкой для легитимации государственной власти и применения инструментов символической политики. При этом в публичном пространстве в качестве защиты латентных структур от внешних нежелательных препятствий проявляются такие практики, как политический популизм, *PR*-проекты, основанные на эксплуатации символов общественного благосостояния. Это позволяет полутеневым структурам реализовывать свои цели, отвлекая при этом внимание граждан от реального процесса распределения общественных ресурсов.

В системе принятия политических решений необходимо также выделить особое подпространство – «режим регулирования», зону окончательного преобразования институциональных форм государственной власти в фактическую власть доминирующих (монопольных) сетей, отвечающих за разработку государственных решений и фактическое распределение (перераспределение) общественных ресурсов [Соловьев 2015: 137-139]. Режим регулирования можно назвать самой закрытой зоной из всех пространств политического процесса, поскольку он выведен не только за область публичной политики, но и за рамки существующих нормативно-правовых институтов. Фактически режим регулирования представляет собой область скрытых контактов влиятельных фигур и группировок правящего класса, где функциональная и информационная закрытость режима нивелирует институт гражданского контроля.

В этой связи нельзя однозначно утверждать, что проблема разработки государственных решений заключается в неэффективности публичных институтов, испытывающих на себе давление правящего режима. Ведь институциональная архитектура государства и общества в целом призвана выражать общегражданские интересы и защищать их от подмены узкогрупповыми.

Политическая практика позволяет утверждать, что в «повседневном режиме именно сети курируют процесс принятия и реализации политических решений» [Kooiman 2013: 102-103]. В таких условиях официальные институты превращаются в переговорные площадки сетевых агентов, а латентные сети получают возможность использовать институты в своих целях, осуществлять над ними контроль либо полностью отказаться от диалога с ними, абстрагируясь от общественно важных вопросов.

Масштаб распространения полутеневых связей и степень их влияния на политический процесс также во многом зависят от уровня государственного вмешательства. Регулятивные меры приводят к расширению латентного пространства, поскольку с увеличением степени регулирования возрастают вариации для применения скрытых механизмов. Ведь формальные правила являются всего лишь законодательной фиксацией сложившегося порядка, порождают конфликт закона и практики, а формальные институты могут работать исключительно при условии их неформальной коррекции [Барсукова 2015: 19-20], а латентные связи являются продолжением любых человеческих коопераций, в ходе которых ни человек, ни государство не могут однозначно подчиняться заданным нормам и правилам.

Влияние сетевых структур на государственную политику также зависит от степени эффективности гражданского контроля и качественных характеристик государственных институтов. Для большинства государств с низким качеством институтов характерна высокая степень влияния латентных структур и связей, поскольку высокое качество власти нивелирует негативное воздействие государственного регулирования, ведет к уменьшению латентных девиаций. Однако, как показывает российская практика, правящий режим может и не быть заинтересованным в улучшении качества институтов государственной власти. Формальный уровень коммуникации или взаимодействие в рамках формальных политических сетей не соотносятся со скрытыми механизмами полутеневых структур и потому не могут служить удовлетворению узких интересов клиентально-патронатных групп.

В силу того что основным интересом латентных структур в процессе принятия решений является перераспределение общественных ресурсов, «для решения этих задач хорошие институты не нужны, в том числе потому, что перераспределение ренты чаще всего идет по неформальным каналам взаимоотношений патрона и его клиентов» [Мельвил 2013: 165]. В подобных случаях институты становятся ширмой для реализации групповых целей, используются для достижения стабильности политического режима и поддержания необходимого уровня легитимности власти, а деятельность по их регулированию и преобразованию сводится к имитационной политике, замещающая социальную и политическую реальность действующих институтов.

Так или иначе полутеневые структуры тесно связаны с процессом принятия политических решений, причем в рамках сетевой коммуникации их функционал может меняться в зависимости от конкретных целей и задач. С одной стороны, преобладание подобных скрытых связей в политическом пространстве является следствием дисфункции органов государственного управления, свидетельством неэффективности официальных норм и институтов, но вместе с тем раскрывает действительную природу государственного управления, где латентный уровень становится основополагающим в процессе выработки государственной политики.

Полутеневые сетевые структуры размывают границы политической ответственности. Вместе с тем нельзя исключить и тот факт, что интеграция подобных сетевых альянсов в систему государственного управления усиливает ее управленческие возможности, поскольку вертикально организованная система дополняется горизонтальными связями, где координация действий между субъектами осуществляется не в форме иерархического управления, а в форме взаимодействия между индивидуальными и групповыми акторами, скоординированными на действия в целях обмена необходимыми ресурсами.

Кроме того, основным преимуществом деятельности латентных структур является фактор оперативности влияния на процесс принятия решений на различных его стадиях. Дело не в том, насколько информатизировано общество или коррумпирована власть, не в отсутствии должного масштаба формальных каналов коммуникации, а в стремлении клиентально-патронатных групп наиболее оперативно достичь желаемого результата, что также позволяет максимально снизить временные издержки на согласование позиций.

Использование скрытых механизмов и полутеневых стратегий может быть также направлено на стабилизацию политической ситуации в обществе [Managing Complex... 2015]. Однако следует различать политическую стабилизацию как временное равновесие баланса сил между акторами процесса принятия решений и как стремление элитарных групп к сохранению статус-кво. Подобные полутеневые стратегии нацелены именно на сохранение и закрепление своего влияния,

что зачастую ведет не к стабилизации, а к стагнации, приводит к возникновению кризисных явлений в сфере государственного управления и, как следствие, к дестабилизации политической системы.

Примечательным является и тот факт, что ключевым источником формирования полутеневых связей является само государство. Выступая в качестве особой площадки коммуникации и кооперации политических акторов, государство выполняет роль интегратора в процессе разработки и принятия политических решений. Именно в процессе данной кооперации возникают различные формы взаимодействия государства и его акторов – публичные и латентные, формальные и неформальные, статусные, государственные, гражданские, внутринациональные. Поэтому латентное пространство является неотъемлемым свойством самого государственного института как субъекта принятия политических решений, несмотря на то что при подобной системе слабо агрегированы общественные интересы.

Тем самым, полутеневые структуры, организованные по сетевому принципу, являются не только основополагающим субъектом процесса принятия политических решений, но и устойчивой конструкцией в системе государственной власти.

В этой связи необходимо отметить, что ключевое значение в процессе принятия государственных решений имеют не институты, а латентные сетевые структуры. Обладая финансовыми, административными, правовыми и другими необходимыми ресурсами, подобные структуры могут использовать публичные институты в своих интересах и осуществлять свои властные полномочия под их прикрытием. Подобный континуум формальных институтов и сетевых скрытых связей является неотъемлемым системным свойством государства, образующего особые площадки политических коммуникаций, где сфера полутеневого пространства расширяется в случае увеличения роли государственного вмешательства при отсутствии качественных институтов власти.

Латентный формат целеполагания – это реалистичный механизм разработки государственных решений, и на практике полутеневые образования неискоренимы, поскольку являются сердцевиной правящего режима, выступающего в качестве носителя особых групповых интересов и главным инициатором исполнения манипулятивных имитационных практик в целях сохранения этого формата управленческой активности.

Список литературы

- Барсукова С.Ю. 2015. *Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого*. М.: ИД ВШЭ. 216 с.
- Беляева Н.Ю. 2007. Публичная политика в России: сопротивление среды. – *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 22-32.
- Мельвиль А.Ю. 2013. Зачем «царю горы» хорошие институты? – *Политическая наука*. № 3. С. 151-169.
- Соловьев А.И. 2015. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации. – *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 127-146.
- Kenis P., Schneider V. 2014. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. – *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Colorado; Frankfurt: Campus Verlag; Wesview Press. P. 46-58.
- Kooiman J. 2013. *Governing as Governance*. London: Sage Publications. 264 p.
- Lummann E.O., Knoke D. 2013. *The Organizational State, Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press. 539 p.
- Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (ed. by W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn, J.F.M. Koppenjan). 2015. SAGE Publications Ltd. 224 p.

MILLER Tatyana Viktorovna, postgraduate student at the Chair of Political Analysis, Lomonosov Moscow State University (27, bld. 4 Lomonosovsky Ave, Moscow, Russia, 119991; miller_tatyana@mail.ru)

INSTITUTIONS AND NETWORK PRACTICES IN GOVERNMENT DECISION-MAKING IN RUSSIA

Abstract. The article deals with the problem of the effectiveness of public institutions in the process of government decision-making. The author analyzes the different levels of goal setting, and highlights the special space, latent one, organized by a network principle, which determines the degree of involvement of formal institutions in the political process. The article also examines the positive and negative parameters of latent mechanisms of goal setting, as well as the essence of the state as a subject of decision-making. The analysis of latent connections and practices modifies the existing understanding of the mechanisms of political decision-making, and is a realistic format of public policy design.

Keywords: state, government decision-making, public policy, politic system, ruling regime, regulatory regime, public institutions, latent structures, network communications

БОРИСОВА Надежда Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (614990, Россия, г. Пермь, ул. Букурева, 15; borisova_nv@psu.ru)

ЯЗЫКОВАЯ ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЭТНИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АВТОНОМИЯХ: КОНТУРЫ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ МОДЕЛИ

Аннотация. Язык как феномен культуры и инструмент коммуникации является важнейшим доменом жизни общества. Политизация языка происходит в результате публичных требований и споров относительно его политико-институционального статуса, определяемого конкретными публично-правовыми решениями или языковой политикой. Частным случаем языковой политики, реализуемой в целях поддержания баланса в фрагментированных в этнотерриториальном отношении политий, является языковая преференциальная политика. Она обеспечивает сохранение и воспроизводство титульного для этнических территориальных автономий языка. В статье предложен дизайн исследования языковой преференциальной политики в современных этнических территориальных автономиях.

Ключевые слова: языковая преференциальная политика, этническая территориальная автономия, политизация языка, языковое планирование

Язык как феномен культуры и коммуникативный инструмент создает и поддерживает непосредственную среду публичного дискурса и приватной сферы жизнедеятельности человека. Р. Брубейкер в своих исследованиях подчеркивает социально-политическую роль языка и отмечает, что жизнь общества невозможно представить вне языка как инструмента коммуникации [Brubaker 2013: 3]. Однако язык наряду с религией или расой может выступать в качестве фактора, обуславливающего или, как минимум, стимулирующего развертывание этнических конфликтов, как указывают Р. Брубейкер [Brubaker 2013: 3], Н. Борманн, Л. Цедерман и М. Вогт [Bormann, Cederman, Vogt 2015: 5]. Но является ли в связи с этим язык политическим феноменом? В чем и как проявляется его «политическое измерение»?

Существуют три традиции понимания языка и его роли в жизни общества: