

ЭВОЛЮЦИЯ ВЛАСТИ: ОСНОВАНИЯ И БУДУЩЕЕ ЛИБЕРАЛЬНОГО ПОРЯДКА

«СИСТЕМНЫЕ» ПОСЛЕДСТВИЯ И ЭФФЕКТЫ СЕТЕВОГО ПРАВЛЕНИЯ

А.И. Соловьев

(alesol@mail.ru)

*Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
Москва, Россия*

Цитирование: Соловьев А.И. «Системные» последствия и эффекты сетевого правления // Власть и элиты. 2020. Т. 7, № 2. С. 153–175.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2020.7.2.7>

Аннотация. *Раскрываются основания и факторы, предопределяющие внутренний раскол правящего меньшинства на два неравнозначных сегмента. Один из этих сегментов аттестует традиционную политическую элиту, рекрутируемую на основе представительских механизмов и несущую определенную ответственность перед обществом, а второй — неформальные ассоциации, состоящие из политических инвесторов, «оккупирующих» официальные органы власти и принимающих ключевые решения от лица государства. Эти референтные группировки не только снижают функционал официальных институтов и результативность публичной конкуренции, но и порождают особую политическую квазисистему, перераспределяющую общественные ресурсы в пользу аффилированных с нею бенефициаров и насаждающую собственные принципы взаимоотношений государства и общества. Активность этой квазисистемы порождает структурные трансформации в государственном управлении и оказывает негативное влияние на политическую активность граждан и общественные мнение. Демонстрируя наибольшую эффективность своих действий в авторитарных и транзитных государствах, эти квазисистемы сохраняют устойчивость и перспективы дальнейшей эволюции.*

Ключевые слова: *власть, государственное управление, правящее меньшинство, политические элиты, постэлиты, «система».*

В глубинах мировой истории кроются источники возникновения особой, но при этом весьма нетипичной с точки зрения соответствия составу населения группы людей, взявших на себя тяготы и привилегии технологического управления крупными социальными сообществами. Со временем, правящее меньшинство утвердило собственный порядок применения власти, опиравшийся на незыблемость ее политического господства и не зависящий от трансформации государственной архитектуры. Менялись времена, но позиции и основные функции этой властной страты оставались неизменными. Более того, успешность (а равно и неуспешность) развития национальных государств в значительной степени оказалась зависимой от способностей и компетенций правящих кругов, их умения адаптироваться к изменению внешних и внутренних обстоятельств.

В этом смысле и нынешняя эпоха с ее все более явными приоритетами на усиление межгосударственных взаимосвязей, цифровизацию, использование искусственного интеллекта и другие новейшие ориентиры общественного прогресса, преобразующих политический ландшафт современного государства, все также сохраняет стремление правящих кругов к поиску новых методов укрепления своего властного позиционирования. В этом смысле у каждого (отраслевого, регионального, локального и проч.) сегмента правящего меньшинства существуют собственные способы закрепления в истеблишменте национального государства, требующие от них как усиления позиций во внутри элитарной конкуренции, так и эффективного «политического самонаведения» на различные группы населения для использования их мобилизационного и коммуникативного потенциала. И ситуация только усложняется, ибо в этих процессах активное участие принимают не только политические и административные сегменты правящего меньшинства, но и представители бизнес-элиты, собственники и контролеры крупных общественных ресурсов, селебрити и другие соискатели высших позиций.

Коротко говоря, в результате сложного взаимодействия властных группировок друг с другом, а также с сообществом граждан сегодня в государстве складываются две основные тенденции. Там, где ответственность и профессионализм правящих кругов активируют граждан

для участия в управлении и поощряют различные формы конкурентной политики, расширяется область делиберативных форм государственного регулирования, корпоративного гражданства, частно-государственного партнерства, краудсорсинга, межсекторные отношения и т.д. В свою очередь, там, где властные группы дискриминируют граждан и ограничивают свою зависимость от их волеизъявления, увеличивая при этом рентоориентированную активность госадминистраторов, зону коррупции и государственного рейдерства, неизбежно сужается зона публичной политики и правового регулирования экономических отношений, а также разрастаются другие теневые практики.

Как показывает практика, даже эти противоположные по сути тенденции отражают решающую роль правящего меньшинства, которое задает принципы отношений власти и общества, цели и установки проектирования государственных стратегий. И это неслучайно, ибо с принципиальной точки зрения роль правящих кругов в современном государстве не столько ограничивает, сколько показывает принципиальную недостаточность усилий коллективных (массовых) акторов для организации социального порядка, а следовательно, и для вмешательства в большую политику, связанную с распределением ключевых общественных ресурсов. Говоря другими словами, эволюция государства отражает последовательное ограничение и вытеснение активности граждан за пределы крупных управленческих решений и действий (за исключением отдельных вопросов местного или регионального значения). В тех же государствах, где местное управление включено в вертикаль государственной власти, и вовсе можно ставить крест на любых формах «дуальной политики», соучастия в управлении государства и общества.

Важно видеть при этом, что правящие круги больше озабочены вопросами укрепления своего положения (и использования для этого всех инструментов правовой и нормативной стабилизации), нежели роли общества в управлении государством. Более того, правящие круги постоянно изыскивают новые возможности для усиления влияния и снижения возможностей гражданского участия и контроля. Многочисленные эксперименты с изменением электорального законодательства, усилением дисциплинарного давления на общество или ограничением прав населения доказали им необходимость каждый раз отвечать на запросы, требования, предложения и протесты населения. Учитывая понимание властями определенной зависимости своего положения

от позиций и активности граждан, уместно расценивать последние три-четыре столетия не только (а может быть, и не столько) как время укрепления институтов демократии в развитых западных странах, сколько как период интенсивного научения элитарных слоев новым методам и приемам закрепления своего господства.

Этот настрой правящего меньшинства стоит учитывать еще и потому, что элиты хорошо понимают, что, даже используя силовые, административно-правовые и информационно-символические механизмы, в социально диверсифицированном обществе, порождающем локальные центры влияния и частные практики управления, они могут эффективно контролировать только ключевые арены и государственные решения.

Необходимость постоянного подтверждения своего господствующего положения позволили правящим кругам нащупать два возникших практически в одно и то же историческое время высоко эффективных метода своей легитимации. Первый метод касался массированного использования технических средств обработки и распространения информации (СМИ), позволявшего завоевывать необходимый репутационный капитал и тем самым укреплять символическое господство элиты. Почти двухсотлетние эксперименты с использованием массмедиа показали высокую надежность этого инструмента для профилирования общественного мнения и электорального выбора. В этом плане ни свобода слова, ни надежды населения на возможности политического дискурса не смогли пересилить информационные возможности властей, нашедших удобный инструмент для укрепления репутации «народного правительства». Так что сила законодательного регулирования медиарынка в еще большей степени укрепила возможности правящего класса в деле пропагандистского воздействия на массовое сознание граждан. Показательно в этом смысле, что нащупанные властями технологии микротаргетирования медиарынка даже в демократических странах ведут к формированию в обществе политически безвредного и беспомощного плюрализма.

Менее заметным, но, думается, не менее, а даже более перспективным инструментом укрепления позиций правящего класса, является создание «политических машин» [Scott 1969], продемонстрировавших силу замкнутого и дистанцированного от влияния официальной власти пространства локальной власти, выстроенного на активности неформальных (сетевых) сообществ. Появившись еще в 1930-е годы, эти структуры на какое-то время оказались, может быть, и не забытыми,

но в любом случае невосребованными в должной мере. Такое забвение глубоко понятно, поскольку острые геополитические конфликты XX в. связали акценты на самовоспроизводство элитарных слоев с задачами сохранения территориальной целостности и выживания стран и народов. Однако уже в начале 1970-х годов исследования американских ученых выявили решающую роль в производстве государственной политики референтных группировок, использовавших неформальные приемы давления на официальные структуры власти [Richardson, Jordan 1979]. Как показала практика, именно эти механизмы стали прообразом «ответа» правящей элиты на вызовы времени.

Отметим, однако, что источником возвращения к жизни «политических машин» послужила современная стадия развития государства, показавшая подлинный смысл и силу неформальных коалиций правящего класса в ряде государств, практически колонизировавших административные вертикали власти.

На этом фоне не только статусные возможности элиты, но и даже лоббизм, транслировавший интересы бизнес-корпораций и действовавший «в тени иерархии» (Б. Джессоп), оказался слабым конкурентом таких образований. Ибо, строго говоря, практики и технологии лоббизма (хотя и содержащие различные полутеневые и теневые приемы поддержания деловых коммуникаций с принимающими решения лицами) в целом демонстрировали, условно говоря, «боковое» давление на центры власти, аттестуя действия лобби как особого медиатора, в конечном счете ориентированного на органическое встраивание в институциональный дизайн государственной власти. И хотя посреднические акции лоббизма не всегда приводили к нужному результату, демонстрируя ненадежность и ограниченность возможностей заинтересованных групп в продвижении своих интересов, все же в целом этот метод воздействия на органы власти сохранил тренд на использование легальных, «белых» форм взаимодействия с институтами государства, которые дистанцируются от криминальных и теневых методов деятельности. В частности, институты «евролоббизма» хорошо подтверждают эту траекторию. На этом фоне исключением являются лишь структуры «внутреннего» лоббизма, которые органично вписываются в стратегии сетевых сообществ, стремящихся проникнуть в институты власти «изнутри».

По сравнению с лоббизмом главное преимущество сетевых коалиций состояло в том, что они не только формировались особым образом (на основе сближения ресурсно-оснащенных акторов по ценностно-

целевым поводам и вне представительских механизмов), но и атаковали публичные институты, изнутри «прорастая» в структуры власти. При этом (в то время как лоббизм всегда испытывал трудности с методами законодательного контроля) эти ассоциации действовали вне зависимости от любых гражданского, административного, а временами и правового контроля, легко преодолевая любые административные барьеры. И воспрепятствовать их активности могли только другие сетевые коалиции.

Обретая силу и расширяя инструменты своего влияния, сетевые сообщества правящей элиты постепенно переходили от тактики влияния к стратегии оккупации публичных институтов. В тех государствах, где демократические традиции и сила гражданского общества представляли собой существенный фактор общественного развития, сетевое влияние подчиняло себе лишь определенные зоны принятия ключевых государственных решений. В то же время авторитарные политические режимы и целый ряд переходных государств сполна испытали мощь неформальных ассоциаций, контролировавших основные арены формирования государственной политики и механизмы кадрового рекрутинга. Аналогичным инструментом влияния на политику национальных государств становились и транснациональные структуры, атаковавшие конкретных правительственных чиновников для навязывания этим государствам необходимые этим силам контракты и международные проекты [Перкинс 2004].

Важным и весьма значимым для сохранения господства правящего меньшинства оказался еще один фактор сетевого проникновения, укрепившего в деятельности публичных институтов патрон-клиентскую этику в ее наиболее разрушительном для профессионального кодекса госслужбы формате. Этот массивный переход к налаживанию деловых коммуникаций «по понятиям» сформировал у госменеджеров устойчивую форму ментальности, в еще большей степени отгородившую их от интересов населения.

В конечном счете сетевые коалиции через промежуточные ступени разложения институтов в ряде государств пришли к поглощению институционального дизайна, взяв под контроль важнейшие зоны формирования государственной политики, но оставив при этом технические и мелкотравчатые вопросы низко позиционированным чиновникам и гражданскому населению.

Поэтому, когда в различных странах раздается критика в адрес государственных институтов, к примеру, в связи с отсутствием с их

стороны адекватных ответов на вызовы времени или на усиливающееся давление населения, только в ряде случаев изъяны государственно-го управления можно объяснить организационными нестыковками или слабым профессионализмом госменеджеров. Эти факторы, безусловно, влияют на институциональный дизайн, демонстрируя определенную ограниченность официальных органов власти. Однако главным источником ослабления роли публичных институтов власти (в ряде случаев полностью перестраивающих их деятельность в форме институциональной коррупции) остаются сетевые коалиции правящего меньшинства.

Но дело не только в том, что сети подрывают возможности публичных институтов как гражданских антрепренеров. В какой-то степени они способны даже повышать гибкость государственного управления, адаптивность и оперативность отдельных органов власти в ответе на вызовы времени. Однако куда более важным следствием их давления на институциональный дизайн становятся изменения в самой морфологии публичной власти.

Так, учитывая сложный и постоянно меняющийся состав участников ключевых государственных решений, высшие центры власти постоянно сталкиваются с проблемой императивной координации, позволяющей им как соединять усилия акторов для поддержки предлагаемого курса государственной политики, так и снижать внутренние конфликты и межинституциональные трения, грозящие увеличением рисков легитимации. В этом смысле сетевые участники «предлагают» государству «оригинальный выход» из этого положения. С одной стороны, при помощи неформальных методов они агрегируют активность определенных статусных фигур и институтов, а с другой — стремятся вынести решение ключевых для государства вопросов за рамки сложившегося институционального дизайна. Такие действия ведут к образованию «второго ядра» государственного управления [Соловьев 2019], а в логическом пределе — к формированию «второго», «глубинного государства», полностью перестраивающего отношения власти и населения.

Другими словами, перемещение проблем, связанных с разработкой ключевых государственных целей, в недоступную не только для гражданских, но и для ряда административных (официальных) акторов зону деловых коммуникаций ограждает основных участников разработки стратегий от давления сил, отвлекающих их от решения принципиальных задач. Тем самым не только качественно снижается политическая роль коллективного актора, но и обесцениваются значение политиче-

ской конкуренции для выработки государственных стратегий, управленческие эффекты публичной политики в целом.

Принципиально важно и то, что процесс внутренних трансформаций государственного управления непосредственно сопряжен и с насыщением сетевыми ассоциациями кадровых структур государства своими «делегатами» во власти. Иначе говоря, сетевая колонизация институтов проявляется и в организационно-кадровых трансформациях. Прежде всего это происходит за счет качественного повышения роли механизмов ротации и кооптации в правящем слое, что позволяет делегатам от сетевых сообществ обходить нормы профессионального отбора и даже игнорировать иерархические зависимости в аппарате управления (не принимая во внимание административную субординацию и сохраняя ответственность лишь перед сетевым сообществом). При этом сетевые делегаты оставляют за собой контроль только за центрами принятия ключевых решений, сокращая тем самым набор классических функций правящей элиты (предполагающих сохранение ответственности перед обществом, способность к продуцированию массовых ценностей и т.д.). В конечном счете все эти кадровые пертурбации показывают, что сетевым сегментам правящего меньшинства, для того чтобы «править», совершенно не нужно ни конкурировать со своими оппонентами в публичной сфере, ни обращаться к обществу за поддержкой предлагаемых планов [Бryan 2016: 29]. Это в итоге неизбежно формирует новый тип *политического размежевания* между государством и обществом.

Постоянство, систематичность и устойчивость сетевого «нашествия» на публичные институты неизбежно ведут к появлению двух сегментов правящего меньшинства, каждый из которых обладает собственными источниками позиционирования в структуре власти. С одной стороны, это, условно говоря, классические сегменты правящей элиты, так или иначе связанные с механизмами представительства гражданских интересов и выполняющие различные функции по поддержанию с обществом публичных коммуникаций. С другой стороны, это сетевые делегаты от деловых сообществ, в основном ориентированные на цели различных неформальных коалиций и не имеющие устойчивых потребностей в установлении связей с гражданскими структурами (тем более в публичных формах). С учетом их особого позиционирования в структурах власти сетевые коалиции можно условно определить как *постэлитарные* слои правящего меньшинства.

Одним словом, сегодня нельзя не видеть, что в каждом государстве существуют эти различные сегменты правящего меньшинства, обладающие, однако, специфическим позиционированием во власти и неидентичным масштабом своего политико-административного влияния. В этом аспекте уместно вспомнить концепцию «двойного морфогенеза» М. Арчер, утверждающую возможность представителей правящего меньшинства не только создавать новые порядки и структуры, но и претерпевать качественные внутренние трансформации [Archer 2000]. И хотя наиболее ярко такие внутренние кливажи правящего меньшинства наиболее заметны в ряде авторитарных и транзитных государств, все же историческая логика показывает, что сегодня в любом государстве существуют собственные возможности для усиления или ослабления силы каждого — элитарного и постэлитарного — игрока в пространстве власти.

Понятно, однако, что усиление влияния каждого из этих сегментов правящих кругов активизирует соответствующие связи и отношения как в лоне государственного управления, так и в сфере коммуникаций государства и общества в целом. Так, укрепление политических и статусных позиций «классической» правящей элиты в логическом пределе ведет к расширению демократических оснований государственной власти и укреплению позиций «политики граждан» (впрочем, с понятными ограничениями для любой политической системы республиканского типа). Иначе говоря, эта тенденция сохраняет определенные возможности для граждан в соучастии, пусть и ограниченном, но тем не менее предполагающем более ответственный стиль управленческой деятельности элитарных слоев (хотя, согласимся, и не всегда заинтересованных в таком сотрудничестве) и побуждение активности и компетенций гражданского населения.

Вторая тенденция демонстрирует себя иначе. К ее наиболее показательным проявлениям можно отнести следующие практики:

— ослабление роли публичных институтов в формировании государственных стратегий, разрастание различных форм подрывных, фиктивных и иных форм «переплетенных» институтов, способствующих вынесению процессов по разработке ключевых государственных решений за пределы вертикали власти и формированию (вместо центров) узлов целеполагания;

— расширение роли теневых, скрытых от общественности арен власти и государственного управления, усиление режима секретности,

неоправданное увеличение привилегий для отдельных лиц (категорий госслужащих) и привилегированных слоев населения;

— осложнение и снижение эффективности механизмов императивной координации институтов власти, отражающих нарастание рисков для административной иерархии и административной субординации;

— увеличение роли патронажных структур и отношений в области кадрового и политического рекрутинга в институтах власти;

— расширение практик избирательного правоприменения и судебных решений;

— качественное снижение зависимости перемещения основных потоков благ и ресурсов от политических требований коллективного актора (его представителей) и активности структур гражданской самодеятельности;

— последовательное усиление информационно-пропагандистских кампаний и интенсивности иницилируемой сверху символической политики, что ведет к двум последствиям: усилению роли пропаганды, направленной на укрепление символов ложного соучастия граждан в управлении государством и формирование манипулятивного консенсуса с обществом, а также к микротаргетированию политического рынка и, как следствие, снижению свободы политического выбора у населения.

В итоге даже не преобладания, а усиления второй тенденции в государстве, демонстрирующей увеличение влияния «бестелесных» «хозяев» общества (З. Бауман), неизбежно складывается особая форма взаимоотношений государства (в лице «травмированных» сетевым давлением публичных институтов) и гражданских структур. По сути, это та совокупность связей, структур и отношений, которая не просто оппонирует конституционно закрепленной организации публичной власти и по факту утверждает иной порядок взаимосвязи между правящими кругами и сообществом граждан, но и способна доминировать над официальными органами власти, устанавливая негласную монополию, в том числе в принципиальных политических вопросах [Worsham 2006]. Коротко говоря, это некая квазисистема взаимодействия власти и общества, помещающая во главу угла не конституционные и законодательно установленные принципы и нормы взаимодействия управляющих и управляемых, а стандарты и паттерны фактического доминирования акторов, контролирующих основные центры распределения общественных благ и ресурсов.

Фактическое превосходство основных сетевых «инвесторов политического капитала» (И. Мирошниченко), контролирующих узлы и центры принятия ключевых государственных решений (и тем самым влияющих на определение фактических целей и приоритетов государственного управления от лица государства), в конечном счете формирует скрытый от общественности кластер деловых отношений, опосредующих распределение ключевых благ и ресурсов. Таким образом, в рамках действующей политической системы формируется квазисистема, или новая «система» отправления государственной власти, заключающаяся не только в иных принципах политико-административного доминирования правящего меньшинства, но и в нормах отношений государства и общества в целом.

В своей развитой форме эта новообразованная «система» не только формирует некий континуитет с прежними сетевыми коммуникациями референтных группировок и институтов, но и превращается в своеобразный эпицентр государственной власти, в то ядро власти и государственного управления, участники которого практически не ограничены в достижении своих целей и замыслов и при этом защищены от правового и гражданского контроля.

Содержательно данная «система» демонстрирует наличие построенного на принципах сетевой координации принятия ключевых государственных решений кластера деловых отношений, обуславливающего непрозрачное распределение и перераспределение ключевых общественных благ и ресурсов (но при этом оставляющего, в силу незаинтересованности его участников в незначительных по объему ресурсах, «островки свободы» для формальных институтов и структур гражданского самоуправления). Олицетворяя закрытый от общества процесс целеполагания (информационно защищая как лиц, принимающих решения, так и аффилированных с ними бенефициаров), «система» не только защищена от ограничивающих активность ее фигур правовых и этических инструментов, но и использует их для противодействия своим конкурентам. Под давлением обстоятельств и внутри-сетевой конкуренции «системы» могут увеличивать или сокращать свой объем, но при этом они никогда не исчезают из пространства принятия ключевых государственных решений, будучи универсальным явлением современной архитектуры государственной власти и управления.

Говоря метафорически, такая «система» правления имеет «два сердца»: первое неразрывно связано с воспроизводством действующего

политического режима, а второе — с сохранением механизма принятия ключевых государственных решений. «Первое сердце» отражает усилия правящих кругов по минимизации всех форм общественного контроля, а также экранированию претензий партийных и иных групп и институтов на контроль за высшими центрами власти. В этом смысле риски «стенокардии» — это угрозы для всего правящего класса, всех его сегментов и корпусов, контролирующих как сетевой ландшафт государственного управления, так и публичные институты. Опасности для «второго сердца» — это неприемлемые угрозы основным сетевым сообществам, как закоперщикам стратегических целей (влияющих на траектории развития государства и общества), так и для аффилированных с ними бенефициаров. В этом аспекте доминирующие (монопольные) сети защищают себя не столько от общества и закона, сколько от сетевых конкурентов, претендующих на их позиции и ресурсы.

Очевидно, что решение этих двух принципиальных задач по-разному решается в отдельных политических системах. Так, помимо универсальных методов самосохранения правящих режимов в авторитарных и модернизирующихся странах, стабилизация «системы» и обеспечение первенства конкретных сетевых коалиций последовательно укрепляется за счет точечных изменений законодательства и постепенной институализации скрытых от общества деловых коммуникаций на вершинах власти. Причем укрепление базового принципа «системы» «для своих — всё, для врагов — закон» неизбежно сопровождается пропагандистским прикрытием такой управленческой деятельности, поддерживающим в массовом сознании символы «национальной демократии». Это помогает легализовать в общественном мнении фактическую конфигурацию распределительных процессов и политического порядка, где суверенитет общества сохраняет номинальный характер. Так, в России, по мнению ряда аналитиков, влияние неформального давления на правовую и судебную систему достигло такого уровня, что невозможно добиться «наказания даже для мелких функционеров» [Иноземцев 2012: 107].

По понятным причинам в демократических странах ситуация иная. Но и там латентные игроки и завуалированные бенефициары проводят (конечно, более тонко организованную) политику и по сохранению политического порядка (который не могут изменить отставки правительства и даже выборы), и по регулированию межсетевой конкуренции (демонстрирующей преимущества тех или иных «победителей» в полу-

чении дополнительных благ и ресурсов). Однако в любом случае следует иметь в виду, что основанием устойчивости сетевой активности и «системы» в целом является латентный характер деловых коммуникаций, который может частично совпадать с целями правящего режима (сохраняющего возможности для активности собственно элитарных слоев), а может и существенно отдаляться от его конструкций, всего лишь прикрываясь официальными символами и лейблами государственных институтов.

Принципиальная роль обозначенных выше задач, решаемых сетевыми игроками и переплетенными институтами, порождает изучение «системных» форм отправления государственной власти при помощи различных концептов и подходов. Так, приоритет первой проблемы выводит на первый план модели клиентелизма, нео- и патриоманиальных режимов, а также теоретические схемы, либо ставящие во главу угла связи лидера со своими последователями, либо с учетом корпоративистских поползновений на власть со стороны различных предпринимательских (а также партийных, административных, профессиональных, религиозных и прочих) сообществ [Розов 2016: 139–156]. Нередко используются и концепты автократии и нелиберальной демократии, раскрывающие механизмы и методы сохранения государственного контроля над непрозрачной экономикой и в то же время создающие у значительной части общества иллюзию политической нормальности, блокирующей волю людей к сопротивлению [Zakaria 1997: 101–106].

Акценты, сделанные на политико-управленческие аспекты «системной» активности, отдают преимущество теоретическим подходам, раскрывающим роль сетевых отношений [Hecló 1978; Knoke, Kuklinski 1982]. «Системные» схемы управления рассматриваются и через призму суммарной оценки предсовременных способов организации государственного администрирования, описание той «головоломки управления», которая основана на порочной зависимости правителя от неформальных рычагов воздействия [Ledeneva 2013: 3, 12].

Понятно, что все эти концепты дают немало возможностей для описания «системы». К примеру, концепт «режимов» в данном случае обладает двумя конструктивными послылками для теоретического описания этих квазиобразований. В частности, он позволяет отразить их устойчивость, создающую «эффект колеи» (patch dependence effect) для всех прямо или косвенно вовлеченных в решение ключевых задач общественного развития, а также вовлеченность в механизмы отправления власти ограниченных сегментов правящего меньшинства. В свою

очередь, клиентелизм демонстрирует еще и трансформацию внутренних связей внутри этой властной конфигурации.

Думается, однако, что при все богатстве и своей эвристической мощи подобные подходы оставляют немало теоретических возможностей для аналитического дополнения «системного» правления. И это неудивительно, ибо «системные» основания таких конструкций власти представляются нам более глубокими хотя бы потому, что неформальные коммуникации (с учетом их антропологических субстанций) являются наиболее глубоким основанием социальных связей, преобладающих над функционально-ролевыми нагрузками человека. Более того, именно такого рода связи способны трансформировать *личные* интересы человека, действующего в рамках тех или иных нормативных предписаний. Поэтому вхождение в контролирующей принятие решений «клуб избранных» (и тем более их действия) трудно объяснить только отношениями лидера со своими последователями или принадлежностью этих фигур к каким-то социальным, этническим или профессиональным группировкам. В любом случае, когда такие группировки формируются по служебным и даже примордиальным основаниям, все они сохраняют уязвимость по отношению к неформальному давлению.

Неформальные контакты особенно «влиятельны», когда опосредуют связи ресурсно оснащенных игроков. И это еще один дополнительный факт в пользу того, что целый ряд администраторов (отдельных институтов) не имеет шансов на включение в состав распорядителей крупных общественных благ. Так что с точки зрения ресурсных оснований сетевых коалиций более точным было бы говорить о том, что (как более полувека назад констатировал А. Арон) каждая доминирующая конструкция власти опирается на ту или иную форму олигархической поддержки.

Как бы то ни было, но высокое (а подчас решающее) значение расположенности человека к актуализации или образованию неформальных связей делает госменеджеров исключительно чуткими к соответствующим методам давления на всех этажах власти управления, в том числе на вершинах власти. История знает массу примеров, когда даже в окружении лидера появляются различные перебежчики и «предатели», ставящие под удар, а подчас и разрушающие его команду.

Одним словом, источниками образования «системных» связей в теле государственной власти и управления можно признать и чуткость гос-

менеджеров к неформальным коммуникациям (преобладающим над нормативными предписаниями), и наличие мощных сетевых коалиций (контролирующих значительные общественные ресурсы и обладающие более высокой, нежели госменеджеры, мотивацией в решении актуальных задач), и трансформацию кадрового состава правящих элит. И если, например, патримониальные режимы апеллируют ко всему пространству власти и управления (что требует учитывать характер отношений государства с обществом и наличие определенных каналов и ограничений для такого рода коммуникаций), то «система» сосредоточивает энергию своих акторов лишь на ядерной структуре власти — на процессе принятия ключевых государственных решений. И именно в этой зоне наиболее влиятельные «политические тяжеловесы» формируют те конструкции власти, которые связаны с решением практических задач и обеспечением собственной безопасности. При этом выстраивание отношений государства с обществом делегируется нижестоящим (и административным, и политическим) игрокам, сохраняя за «системой» лишь самые общие функции контроля за стабилизацией социального порядка.

Сказанное показывает, что «система» как производная, порожденная в зоне принятия ключевых решений конструкция власти может по-разному отражаться в политике правящего режима и тем более в его структурных очертаниях. Коротко говоря, «системная» архитектура, будучи жестко не привязанной к деятельности институтов, обладает более изощренной и асимметричной политико-административной конфигурацией, нежели режимы правления.

Конечно, в данном смысле надо признать, что наличие «системы» создает для государства не только риски снижения эффективности институтов и общегражданского профиля их деятельности. Дополнительные угрозы и опасности возникают еще и по причине открытости узлов решений для транснациональных и глобальных игроков. Последнее, так же как и национальные группировки, будучи ориентированными на силу своего ресурсного давления, могут преследовать интересы, способные нанести ущерб целям государства на международной арене и даже нарушить его территориальную целостность.

Впрочем, основные последствия функционирования «системы» все же касаются национальных площадок власти и управления, поскольку, как показывает практический опыт, ее активность не только направлена на воспроизводство отношений, опоясывающих арену принятия

ключевых государственных решений. Представляется, что самые пагубные последствия ее существования заключены в том, что она демонстрирует и даже навязывает всем участникам деловых отношений свойственные ей образцы обретения ресурсов, пути и методы действия¹.

Иначе говоря, «система», содержание которой заключено в наборе определенных паттернов, складывающихся в латентной сфере деловых отношений, неизбежно распространяет свои успешные и потому наиболее «перспективные» для данного государства писанные и неписанные нормы, стремясь подчинить им как все аппаратные структуры государственного управления, так и предпринимательское сообщество. Соответствующим образом она пытается воздействовать и на типичные формы поведения и мышления людей, занятых в различных сферах общественной деятельности. Одним словом, «система» производит тот внутренний демонстрационный эффект, который начинает конкурировать с нормативными и морально оправданными обществом принципами государственного управления и взаимодействия общества с государством.

В зависимости от степени своего влияния на иные арены и площадки государства «система» может провоцировать как структурные последствия (для аппаратов центрального, регионального и местного управления), так и различные (морально-этические, психологические или культурные) резонансы в общественном мнении, идентификационных моделях населения, сознании поколений. Впрочем, отклик населения на эти примеры успешного функционирования в «системе» управления обладает разной эффективностью.

Так, для госменеджеров (а также представителей локальных управленческих центров) и «деловых» партнеров государства притягательность этих норм обусловлена пониманием успешности их применения при продвижении конкретных проектов. Наиболее типичные паттерны, демонстрирующие эффективность «системных» принципов, отражают трансформацию власти в собственность и собственности во власть,

¹ В ряде случаев такие паттерны ограничивают даже применение определенных лингвосемантических конструкций. Например, в некоторых странах центральные власти практикуют «заговор молчания» против отдельных оппозиционеров, которых нельзя упоминать по имени и о которых не следует говорить вслух (приблизительно как в повести о Гарри Потере, где о пресловутом темном волшебнике Волондеморе, чье имя было всем известно, под страхом его появления, т.е. применения санкций, никогда вслух не говорили, и имя его не оглашалось).

образцы институциональной коррупции (со всем перечнем присущих им процедур дарообмена — «распилем» бюджетных средств, «откатами», «заносами» и т.д.), проявлений попечительской власти при поддержке конкретных проектов («крышевания»), ухода от ответственности и т.д.

С учетом активности отраслевых и территориальных элит, связанных с официальными центрами власти, нормы и принципы таких взаимодействий транслируются на региональные и ведомственные площадки. Поскольку на этих ярусах государственного управления и принятия региональных (отраслевых) решений также складываются собственные сетевые конструкции, то естественным образом, *de facto* существующие нормы распределения ресурсов, за которым стоят более масштабные возможности, становятся для участников этих процессов весьма перспективными и привлекательными.

Стремление территориально-отраслевых элит освоить предлагаемую стилистику управленческих взаимоотношений формирует, условно говоря, некую *полупериферию* «системы», опоясывающую кластер государственных решений общенационального масштаба. Объем этой полупериферии и ее способность влиять на центральную зону принятия решений определяется конкретными условиями и стратегиями (ресурсами) региональных и отраслевых акторов, а также заинтересованностью ключевых игроков во встраивании их «делегатов» в доминирующие сетевые коалиции. Однако надо иметь в виду, что заинтересованность регионально-отраслевых игроков в освоении и применении «системных» стандартов отнюдь не означает их допуска к ключевым коммуникациям в принятии ключевых государственных решений. Допуск новых участников «системы» поверяется не только их приверженностью к нормам ее деловых отношений, но и наличием у них ресурсной базы, а также заинтересованностью центральных «системных» игроков в привлечении новых рекрутов.

Одновременно «системные» отношения в зоне полупериферии так или иначе сталкиваются с влиянием местных, региональных коалиций, а также с деятельностью органов власти, которые привержены официальным нормам и формальным регуляторам, обусловленным вертикалью власти. Ослабляет активность «системы» по отношению к полупериферии и то, что часть ее ресурсов уходит на совершенствование правил «доступа» и контроль за инвестициями.

На более низких уровнях, например местного самоуправления, нормы «системы» сталкиваются с активностью игроков, практикующих

различные формы участия в рамках структур самоуправления и самоорганизации. Неслучайно ряда теоретиков подчеркивает, что в современной России «неформальные связи внутри элит за последние годы настолько распространились, что под их “защитой” находятся сейчас миллионы людей» [Иноземцев 2012: 106]. Однако масштабность такого расширения «системных» норм в периферийной зоне деловых коммуникаций не соответствует их столь же эффективному усвоению. Во многом по той причине, что им противостоят множественные частные управленческие практики [Héritier, Lehmkuhl 2008; Streeck, Schmitter 1985], демонстрирующие решимость утвердить и диссеминировать собственные подходы к деловым отношениям и их нормативным требованиям. Так что «периферия» «системы», как правило, в еще большей степени обладает размытым характером и постоянно оказывается в оппозиции к нормам «системы» и ее основным подходам.

В то же время для более широкой социальной аудитории весомость «системных» норм и принципов символизирует прежде всего потребность людей в адаптации к складывающимся доминирующим порядкам. В итоге за счет этих внутренних *демонстрационных эффектов* ПГР оказывается способным воздействовать на социальные и политические порядки в государстве, изменять общественные связи и отношения. В данном случае прежде всего «системные» принципы подрывают статус официальных норм (включая принципы равенства граждан, приоритета права, соблюдения социальной справедливости и др.), в конечном счете утверждая не столько незыблемые приоритеты личного над общественным, сколько интересы «верхов» над всеми иными структурами и социальными акторами. Под угрозой «неминуемых» санкций за нарушения неписанных правил меняются ролевые установки людей, осуществляющих профессиональную деятельность. Причем особенно жестко «системные» ограничения действуют на тех площадках, где людям приходится выполнять политически значимые функции (например, участвовать в избирательных комиссиях и под угрозой санкций фальсифицировать итоги выборов).

Причем наиболее распространенной формой поощрения за проявленную лояльность на этих политических площадках государства являются даже не дополнительные материальные ресурсы, а отсутствие наказаний (предполагающих сохранение людьми своей работы, мест проживания, свободы, здоровья, а подчас даже жизни). В целом такая тактика «системы» и «режимных» носителей ее интересов направлена

не столько на борьбу с протестами или оппозицией (поскольку даже смена правительства или отставка каких-то политических фигур могут совершенно не касаться изменений в межсетевой конфигурации власти), сколько на сохранение в обществе определенного уровня стабильности (как известно, бизнес любит тишину), умиротворения и гражданской пассивности и т.д. В рамках этой задачи «система» не препятствует даже некоему снижению централизации и повышению роли гетерархии в государственном управлении, увеличению уровня самоорганизации граждан и умеренных демократических свобод, медиаактивности несогласных и т.д. Так что, снижая напряженность в зоне ответственности правящего режима, «система» увеличивает устойчивость своего правления (так как такие акции не в состоянии ни увеличить контроль за зоной принятия ключевых решений, ни заморозить каналы неформального влияния на публичные институты).

Конечно, такая политика загоняет определенные противоречия вглубь общества, создавая для «системы» отложенные риски. Однако для «системных» бенефициаров важнее непрерывность получения ресурсов в актуальном времени и их вполне устраивает модель «прерывистого равновесия» (когда следует пережить короткий период перенастройки правящего режима ради дальнейшего благополучного функционирования «системы»).

Эволюция «системы» (совместно со всей ее полупериферией и периферией) движется, с одной стороны, по пути расширения своего влияния, а с другой — конкурируя с частными управленческими практиками, которые формируют свои порядки вне зависимости от ее влияния. Первая линия движения разрушает и подрывает институциональный дизайн и ослабляет эффективность гражданского и государственного контроля. Одновременно под ее давлением усиливается податливость госменеджеров, повышается их «служебный рационализм» (состоящий в увеличении бюджетного финансирования и в «откатах») и актуализируются антропологические характеристики их активности (стимулируя человеческую слабость и неустойчивость перед искушениями и давлением, жадной наживы, ревность к более успешным специалистам и т.д.). При этом «сетипобедители», даже вопреки здравому смыслу и просчету шагов в будущем, цепляясь за власть и ведя борьбу за каждый час своего пребывания у «кормила», толкают общество в пропасть стагнации и утраты творческого потенциала. Такие практики неизбежно провоцируют запоздалость реакции «системы» на вызовы времени, сбой в траекториях реформирования

государственного управления. При плотном давлении «системы» общество оказывается не в состоянии инвестировать свои ресурсы в институты и их стратегии. А институты, лишённые общественно-политической подпитки и сохраняющие «обмеление бюрократии», только укореняют эти бесперспективные для общества обстоятельства.

Однако даже эти исторические «перспективы» не могут уничтожить «систему». С ее временными депривациями сети справляются за счет ряда формальных процедур (смены правительств, отставки непопулярных политиков, усиления информационной активности...) и обновления сетевого ландшафта. Особенно если учесть, что смена правительства порой не влияет на состав доминирующих сетей, а сети-конкуренты хотят лишь «перехватить» власть, а не разрушить «систему». Ученые прямо говорят, что в современном российском обществе, несмотря на многочисленные подвижки в правящих кругах, на протяжении десятилетий главные выгоды от отсутствия общепринятых правил «получает верхушка бюрократии и “силовиков”» [Иноземцев 2012:101].

В данных условиях надеяться на возвращение «политики граждан» [Патрушев, Филиппова 2020], осуществление мероприятий подлинно демократического толка, устранение дискриминации граждан в вопросах управления государством в ближайшей исторической перспективе уже не приходится. Следует понимать, что трансформация «системы» может осуществляться лишь под влиянием ключевых игроков в зоне принятия решений. И нанести ей хотя бы временное поражение, заставить отступить, освободив место обществу, можно только в результате внутриэлитарных сражений.

Литература

Господство против власти: российский случай / отв. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова, М.: РОССПЭН, 2020. 320 с.

Иноземцев В.Л. «Превентивная» демократия. Понятие, предпосылки возникновения, шансы для России // Полис. 2012. № 6. С. 101–111.

Перкинс Дж. Исповедь экономического убийцы / авт. предисл. и ред. рус. изд. Л. Л. Фитуни; пер. М. А. Богомоловой. М.: Pretext, 2005. 319 с.

Розов Н.С. Неопатримониальные режимы: разнообразие, динамика и перспективы демократизации // Полис. 2016. № 1. С. 139–156.

Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество // Полис. 2019. № 4. С.8–25.

Archer M. Being Human: The Problem of Agency. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. x, 323 p.

Bryan D.J. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder // Handbook of public policy agenda setting / ed. by N. Zahriadis. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 25–34.

Dowding K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach // *Political Studies*. 1995. Vol. 43, № 1. P. 136–158.

Hecló H. Issue Networks and the Executive Establishment // *The American Political System* / ed. by A. King. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978. P. 87–124.

Héritier A., Lehmkuhl D. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance // *Journal of Public Policy*. 2008. Vol. 28, № 1. P. 1–17.

Knoke D., Kuklinski J.H. Network analysis. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982. 96 p.

Ledeneva A.V. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. xvi, 314 p.

Richardson J.J., Jordan A.G. Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy. Oxford: Robertson, 1979. viii+212 p.

Scott J. Corruption, Machine Politics, and Political Change // *The American Political Science Review*. 1969. Vol. 63, № 4. P. 1142–1158.

Streeck W., Schmitter P.C. Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order // *European Sociological Review*. 1985. Vol. 1, № 2. P. 119–138.

Worsham J. Up in smoke: Mapping subsystem dynamics in tobacco policy // *Policy Studies Journal*. 2006. Vol. 34, № 3. P. 437–452.

Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy // *Foreign Affairs*. 1997. Vol. 76, № 6. P. 101–106.

“SYSTEM” CONSEQUENCES AND EFFECTS OF NETWORK GOVERNANCE

A. Solovyev

(alesol@mail.ru)

Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia

Citation: Solovyev A. “Sistemnyye” posledstviya i efekty setevogo pravleniya [“System” consequences and effects of network governance]. *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2020, 7 (2): 153–175. (In Russian)

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2020.7.2.7>

Abstract. *The article reveals the reasons and factors that determine the internal split of the ruling minority into two unequal segments. One of these segments certifies the traditional political elite, recruited on the basis of representative mechanisms and bearing a certain responsibility to society, and the second — informal associations consisting of political investors who “occupy” official authorities and make key decisions on behalf of the state. These reference groups not only reduce the functionality of official institutions and the effectiveness of public competition in society, but also create a special political quasi-system that redistributes public resources in favor of its affiliated beneficiaries and imposes its own principles of relations between the state and society. The activity of this quasi-system generates structural transformations in public administration and has a negative impact on the political activity of citizens and public opinion. Demonstrating the greatest effectiveness of their actions in authoritarian and transit States, these quasi-systems maintain stability and prospects for further evolution.*

Keywords: *power, state administration, ruling minority, political elites, post-elites, “system”.*

References

- Archer M. *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. x, 323 p.
- Bryan D.J. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. In: *Handbook of public policy agenda setting*. Ed. by N. Zahriadis. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 25–34.
- Dowding K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 1995, no. 43 (1), pp. 136–158.

Gospodstvo protiv vlasti: rossiyskiy sluchay [Domination against power: the Russian case]. Ed. by S.V. Patrushev, L.Ye. Filippova, Moscow: ROSSPEN, 2020. 320 p. (In Russian)

Hecló H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: *The American Political System*. Ed. by A. King. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978, pp. 87–124.

Héritier A., Lehmkuhl D. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 2008, no. 28 (1), pp. 1–17.

Inozemtsev V.L. «Preventivnaya» demokratiya. Ponyatiye, predposylki vozniknoveniya, shansy dlya Rossii [“Preventive” democracy. Concept, prerequisites, chances for Russia]. *Polis*, 2012, no. 6, pp. 101–111. (In Russian)

Knoke D., Kuklinski J.H. *Network analysis*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982. 96 p.

Ledeneva A.V. *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. xvi, 314 p.

Perkins J. *Ispoved' ekonomicheskogo ubiytsy* [Confessions of an economic hit man]. Moscow: Pretext, 2005. 319 p. (In Russian)

Richardson J.J., Jordan A.G. *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Robertson, 1979. viii+212 p.

Rozov N.S. Neopatrimonialnyye rezhimy: raznoobraziye, dinamika i perspektivy demokratizatsii [Neopatrimonial Regimes: Diversity, Dynamics and Prospects for Democratization]. *Polis*, 2016, no. 1, pp. 139–156. (In Russian)

Scott J. Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 1969, no. 63 (4), pp.1142–1158.

Solov'yev A.I. Politicheskaya povestka pravitel'stva ili zachem gosudarstvu obshchestvo [The political agenda of the government or why the state needs society]. *Polis*, 2019, no. 4, pp. 8–25. (In Russian)

Streeck W., Schmitter P.C. Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review*, 1985, no. 1 (2), pp. 119–138.

Worsham J. Up in smoke: Mapping subsystem dynamics in tobacco policy. *Policy Studies Journal*, 2006, 34 (3), pp.437–452.

Zakaria F. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997, no. 76 (6), pp. 101–106.