

Соловьев А.И., Миллер Т.В.

### Латентная сфера политики: версия теоретической идентификации

*Соловьев Александр Иванович* — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [solovyev@spa.msu.ru](mailto:solovyev@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6709-2486](#)

*Миллер Татьяна Викторовна* — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [miller\\_tatyana@mail.ru](mailto:miller_tatyana@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9598-2325](#)

#### Аннотация

В статье предпринимается попытка концептуально описать сферу латентных процессов и коммуникаций в пространстве политики. В данном контексте выделяются универсальные, особенные и специфические факторы, обуславливающие наличие латентных структур и процессов; определяются функции латентных структур, соотносимые с функциями публичных органов политической власти, показываются некоторые отличия функционирования латентных структур в современном российском обществе.

#### Ключевые слова

Политика, латентные структуры и процессы, политическая власть, государственное управление, принятие государственных решений, сетевые коалиции правящего класса, функции латентных структур.

Как известно, публичность — традиционный маркер политики, демонстрирующий соучастие власти и общества в организации социального порядка при помощи как принудительного регулирования, так и некоего консенсуса между властвующим и подвластными, управляющими и управляемыми. Публичность и соответствующие (идеал-типические) модели государственного управления рассчитаны на открытый характер договоренностей элиты и населения, демонстрирующий ориентацию властей на достижение политического консенсуса, дающего государству право на легитимное решение конкретных управленческих задач. Одновременно общественная власть в исполнении государства является не только особым средством (принудительного) регулирования общественных связей, но и — что значительно важнее — основанием для применения особых форм воздействия на социальные объекты. Публичная сфера государственного управления представляет собой технологическую зону перехода от совместного дискурса власти с общественностью к профессиональным действиям аппарата управления. В результате формируется «антиномическое единство» (М. Ильин) элиты и неэлиты, которые находятся в поиске

политического консенсуса, достаточного для отправления власти и поддержания общественного порядка.

На этом фоне скрытые, непубличные формы политического регулирования и проявления политики зачастую относились к частичным девиациям и вкраплениям изживаемых эволюцией государства «родимых пятен». Это порождало недооценку латентных связей, изначально включенных во внутреннюю организацию государства и политической власти, влияющих на реальное состояние механизмов власти и управления.

Общественные процессы переполнены скрытыми формами взаимодействия. Так, в экономике стали привычными явлениями протекционизм, влекущий за собой скрытые трансформации взаимных межгосударственных обязательств, картельные сговоры, систематические проявления коррупции, рентоориентированного поведения чиновников или теневых механизмов распределения ресурсов<sup>1</sup>. Как следствие, политическая риторика в публичной сфере зачастую позиционирует кажущиеся или желательные для властей процессы. Не случайно поэтому, как отмечают аналитики, «у нас есть программа диверсификации экономики, но нет диверсификации. Есть институты развития, но нет развития»<sup>2</sup>. Правоприменение также постоянно демонстрирует отклонения от реализации установленных норм, которые невозможно списать либо на ошибочные действия несведущих чиновников, либо на их дискреционные полномочия. Ярким и недвусмысленным показателем латентного измерения социальной жизни является криминальный мир, образующий параллельное пространство цивилизованного сообщества. Изучение психологических и ценностных феноменов также выявляет особый мир человека, неявный, не выходящий наружу, но сохраняющий субстанциональное значение для его жизни.

Политика тоже предполагает постоянство скрытых от общества явлений, отражающих прикрытие политическими игроками своих стратегий и интересов. Однако, в отличие от иных сфер общественной жизни, латентные процессы и структуры представляют собой постоянные компоненты ее регулятивного функционала, демонстрирующего приоритет неконгруэнтных инструментов управления (в конечном счете, построенных на аргументации, подразумевающей гипотетическую угрозу применения силы). Другими словами, латентные формы

---

<sup>1</sup> См.: Барсукова С.Ю. Неформальная экономика. М.: ИД ВШЭ, 2009.

<sup>2</sup> Гурвич Е. Экономика России: нужно демонтировать наследие 2000-х гг. // Приложение «Форум» к газете «Ведомости». 24.12.2013. URL: <http://www.eeg.ru/files/lib/291213.pdf> (дата обращения: 31.08.2017).

органически вплетены в процесс организации и отправления политической власти, выполняя необходимые функции и задачи.

С одной стороны, их многообразные формы проявления можно обнаруживать методом экспертного оценивания. То есть, многие аспекты этой темы ученые относят к тем вопросам, на которые можно дать только эмпирические ответы, рассматривая эмпирические факты и вычисляя их роль и значение по определенным косвенным показателям<sup>3</sup>. Однако наряду с этой аналитикой следует использовать и теоретические методы, позволяющие позиционировать их местоположение в структуре политики. Иначе говоря, нужна «оптика, фиксирующая полутона и различные оттенки серого»<sup>4</sup>, предлагающая субстанциональные трактовки скрытых от общества деяний и замыслов, не артикулируемых при производстве политических решений (государственной политики) и не видимых в политическом дискурсе. Создав при их помощи некую концептуальную рамку, можно не только выделить функциональные нагрузки латентных форм властного регулирования, но и очертить познавательные границы, предотвращающие расширение анализа до конспирологических трактовок этого типа явлений, состоящих из допущений, догадок, предположений, скрепляемых исключительно верой интерпретатора в существование определенной версии событий<sup>5</sup>.

В то же время можно констатировать и множество трудностей, связанных с попытками концептуализации латентных отношений. Здесь ситуация, сходная с проблемой инопланетян: существующая масса косвенных и весьма убедительных признаков их наличия соседствует с отсутствием достоверных данных, способных обеспечить рациональные доказательства их земного присутствия. К примеру, ученые — даже применяя специальные аналитические средства — нередко не могут доказать наличия элитарных сетей, являющихся ключевыми структурами при принятии политических решений. Столь же парадоксальным фактом является и то, что известность технологий, применяемых при формировании скрытых от общественности коммуникаций, — сговора, тайных сделок, заговоров и проч. — также не дает точного понимания границ их распространения. Одним словом, хотя критерии существования

---

<sup>3</sup> *Habermas J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research // Communication Theory. 2006. No 4. P. 411–426.*

<sup>4</sup> *Гилев А. Введение. Черные кошки в темных комнатах: исследования политического патронажа в общественных и гуманитарных науках // Патрон-клиентские отношения в истории и современности: хрестоматия. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 7.*

<sup>5</sup> *Мировые финансово-экономические кризисы и латентное управление миром: Материалы постоянно действующего научного семинара / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 3. М.: Научный эксперт, 2011.*

латентных явлений вполне рациональны, их наличие трудно доказуемо. Сочетание публичных и латентных структур и процессов всегда демонстрирует неопределенную и неравновесную композицию политической игры (в том числе и в области государственного управления), сохраняя существенный дефицит информации для ее «расколдовывания». То есть, идентификация латентных явлений как системного начала политической сферы предполагает разрешение сложной теоретической коллизии.

Впервые специализированные подходы к латентным явлениям появились в 30-х годах XX в., когда была опубликована обстоятельная монография К. Лазарфельда, посвященная латентным процессам (правда, в рамках психологического измерения человеческих установок), которая положила начало изучению подобного рода фактов<sup>6</sup>. В свою очередь, Р. Мертон предложил разделение государственных функций на «явные» и «скрытые», которые предполагают учет не только ожидаемых и наблюдаемых, но и неопределенных побочных следствий<sup>7</sup>. По мнению Мертона, латентные функции, в отличие от явных, не запланированы заранее, носят непреднамеренный характер и имеют неожиданный результат (в результате чего последствия осознаются не сразу и не всегда, а порой и вовсе остаются до конца не осознанными). Существенный вклад в изучение этой темы внес Д. Норт, предложивший системную трактовку неформальных норм и институтов<sup>8</sup>. В настоящее время в науке основные акценты делаются по преимуществу на изучении частных проявлений латентных отношений, связанных с особенностями политического патронажа и клиентелизма<sup>9</sup>, институциональной коррупции, сетевых отношений в государственном управлении<sup>10</sup> и проч.

Представляется, что важнейшим источником выработки *релевантной методологии* исследования латентных явлений политики следует признать различия

---

<sup>6</sup> Lazarsfeld K.F. The Logical and Mathematical Foundations of Latent Structure Analysis // Measurement and Prediction, the American Soldier: Studies in Social Psychology in World War II / Ed.: S.A. Stouffer. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1950. Vol. IV. Chap. 10. P. 362–412.

<sup>7</sup> Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Р. Мертон, Дж. Мид, Т. Парсонс, А. Шюц. Тексты / Пер.; под общей ред. В.И. Добренкова. М.: Междунар. Университет Бизнеса и Управления, 1996.

<sup>8</sup> North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>9</sup> Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000.

<sup>10</sup> Соловьев А.И. Латентные структуры в управлении государством, или Игра теней на лице власти // Полис. 2011. № 5. С. 70–98; Моляренко О.А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 120–133. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2016/133/2016\\_133\\_06\\_Molyarenko.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2016/133/2016_133_06_Molyarenko.pdf) (дата обращения: 31.08.2017); Чирикова А.Е. Невидимая власть в проекции малых российских городов // Власть и элиты / Гл. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2015. Т. 2. С. 326–344. URL: <http://socinst.ru/sites/default/files/files/PnE2.pdf> (дата обращения: 31.08.2017).

между формами институциональной организации государственной власти и процессом ее применения. Другими словами, следует констатировать различия между институциональным дизайном государственной власти и управления (имеющим в своем основании устойчивые организационно оформленные структуры иерархического типа) и процессом формирования государственной политики (предполагающим включение в эти деловые коммуникации самых различных игроков, имеющих возможность влиять на центры принятия решений). Понятно, однако, что морфологические разломы этих двух состояний государственной машины отражают некие более существенные основания. К ним, в частности, следовало бы отнести:

– «Неизвестно кем установленную общественную значимость того или иного труда»<sup>11</sup> (лежащую в основании распределительной политики государства и обуславливающую — в отличие от рыночных способов соизмерения результатов полезной деятельности — произвольность в отношении объема ресурсов, получаемых различными социальными группами);

– Ограниченность формальных каналов разработки государственных целей и узость законодательной базы (регулирующей взаимодействие между властью и обществом относительно решения конкретных задач), а также иные параметры целеполагания, связанные с вариативностью управленческих действий, рисками в условиях неопределенности и т. д.;

– Естественную склонность человека к сокрытию своих подлинных намерений и замыслов, существующую при любых формах институционального контроля и не устранимую никакими морально-этическими нормами<sup>12</sup>.

Одним словом, в самом общем плане можно видеть, что источником латентных структур и отношений являются, с одной стороны, некие объективные основания, возникающие при осуществлении государством своих регулятивно-управленческих функций (закрепляющие за непубличными структурами определенные функциональные нагрузки), а с другой, идеальные факторы (выступающие в роли

---

<sup>11</sup> См.: Мысляева И.Н. Распределение и неравенство в глобальной рыночной экономике. М.: Инфра-М, 2017. С. 11.

<sup>12</sup> С гносеологической точки зрения, в основе таких представлений лежит возможность произвольных суждений человека об известном и неизвестном, что диверсифицирует интерпретации политических явлений и трансформирует его отношение к своим целям и функциям. При этом спектр когнитивных конструкций, субъективно приписывающих значения политическим явлениям, варьируется в весьма широком диапазоне — от экстраординарных и мифологических до идейно-теоретических.

когнитивных конструкций, опосредующих восприятие политических интересов и функций субъектов и не предполагающих их открытую артикуляцию)<sup>13</sup>.

Понятно, что при анализе формирования государственной политики идеал-типические модели (построенные на структурно-функциональном, системном или институциональном анализе) не в состоянии адекватно оценить местоположение латентных явлений, демонстрирующих способность определенных игроков оказывать влияние на цели, «открывать двери» к ключевым участникам этого процесса, формировать повестку дня и осуществлять иные деловые операции. В то же время процессуальный анализ позволяет выделить определенные реперные точки, взаимосвязь которых позволяет получить относительно связную картину латентных проявлений политических акций и интеракций.

В этом отношении представляется, что, прежде всего, следует говорить об объективных источниках образования латентных структур и процессов, которые демонстрируют три типа такого рода причин: *универсальные* (связанные с особенностями строения политической власти как таковой), *особенные* (отражающие характерные черты различных политических систем и режимов правления), а также *специфические* (демонстрирующие страновые особенности отправления власти).

Так, к *универсальным* факторам, отражающим строение власти в общественном пространстве в целом, следует отнести:

- Отношение человека к власти как к форме дарообмена, позволяющего за счет влияния на центры принуждения потреблять и обретать новые ресурсы и блага;
- Диверсифицированный характер власти, наличие различных центров влияния (принуждения), сохраняющих возможности использования неформальных способов коммуникации и механизмов доминирования;
- Невозможность обеспечения доминирования и навязывания воли властвующими подвластным только счет иерархических и формализованных инструментов принуждения<sup>14</sup>;
- Невозможность иерархических структур контролировать все формы конкуренции за власть и центры доминирования.

---

<sup>13</sup> Исследование этих источников латентных отношений в данной статье выносится за пределы исследования.

<sup>14</sup> См.: Белолыцкий Е.В., Тульчинский Г.Л. Политическая воля: содержание концепта // Политическая рефлексия, теория и методология научных исследований. Ежегодник РАПН 2017 / Гл. ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2017.

Обретая форму *государственного управления*, власть создает новые источники возникновения скрытых форм взаимодействия управляющих и управляемых. В данном случае имеют значение следующие факторы:

– Наличие информационной асимметрии между уровнями госрегулирования (создающей возможности для образования у управляющих и управляемых различного рода предположений, домыслов, скрытых намерений) и незаинтересованность чиновников в открытом характере своей профессиональной деятельности;

– Территориально-функциональная диффузия органов власти, фрактальный характер институционального дизайна (наличие «полых пространств» в государственном управлении), обуславливающие устойчивый дефицит эффективности официальных структур в деле компенсации изъянов политического рынка и контроле за управляемыми;

– Наличие дискреционных полномочий госбюрократии (демонстрирующей наличие неискореняемых за счет административного арбитража скрытых замыслов и мотивов носителей государственных функций, предоставляющих им множество возможностей для интерпретации формальных правил, актуализации и использования широкого круга норм, выходящих за рамки общественной морали)<sup>15</sup>;

– Наличие бюрократических фильтров, нормативно-правовых барьеров, провоцирующих ретроориентированное поведение чиновников и образование внутреннего рынка обмена статусных услуг на общественные ресурсы; образование исключаящих публичные формы механизмов конвертации политических статусов в экономические и обратно;

– Применение многообразных (не предусматривающих участие общественности) механизмов ротации и кооптации в аппарате государственного управления (вызванной потребностью в привлечении лояльных кадров, минимизации активности оппозиции и т. д.);

– Противоречия административно-правовых установлений и практик правоприменения (демонстрирующих избирательное применение норм и свободное толкование «буквы и духа» законов, провоцирующих образование «серых» схем

---

<sup>15</sup> Данные полномочия дают возможность должностному лицу произвольно выбирать своё поведение, не ограничиваясь какими-либо критериями, прописанными в законе и при этом формально не нарушающими закон (Ситдикова Л.Б., Свирин Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право. 2010. № 3. С. 10).

госрегулирувания, коррупции, а также других явлений, способствующих продвижению интересов привилегированных лиц и групп)<sup>16</sup>;

– Неадекватные объекту управления формы государственного регулирования, порождающие поведенческие девиации и отклонения от нормативно заданных форм отправления власти;

– Наличие специальных государственных органов и структур, призванных решать общественно значимые задачи в скрытой от общества форме (спецслужбы, тайные дипломатические переговоры и проч.);

– Неэффективность поддержания информационно прозрачных отношений между государством и обществом (уберегающих общество от ненужных волнений или способствующих дестабилизации его отношений с властью).

Ядро государственного управления — процесс *принятия политических решений* — формирует дополнительные основания латентных явлений. В данном отношении можно отметить следующие источники такого типа процессов:

– Постоянное образование ассоциаций различных группировок и персон (сетевых коалиций правящего класса), заинтересованных в решении конкретных вопросов и оказывающих постоянное влияние на центры принятия решений с целью реализации собственных интересов (конкуренция с другими сетями и публичными институтами за конкретные ресурсы, снижение издержек при реализации выгодного им проекта, изменение статуса, утверждение значимых ценностей и т. д.)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Аналитики представляют убедительные факты в пользу наличия реальных игроков (сообществ), использующих статусные возможности публичных фигур (обладающих правом говорить от лица государства) для принятия стратегических решений и перераспределения ресурсов. См., к примеру: Минченко Е.Н. Доклад «Политбюро 2.0» накануне перезагрузки элитных групп: январь 2013 г. // Коммерсант.ru [Сайт]. 21.01.2013. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2110141> (дата обращения: 04.09.2017).

<sup>17</sup> Ряд ученых считает, что подобного рода ассоциации возникают в процессе операционализации целей (Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 184–192). Однако на деле такого рода сети возникают по значительно более широким поводам: и при проектировании, и разработке решений, и оказании поддержки партнерам, и т. д. В этом плане они выступают и как альянсы поддержки действий статусных структур при принятии решений, и как самостоятельные игроки, которые образуются для выполнения *конкретных* задач (Hecko H. Issue Networks and the Executive Establishment // The New American Political System. Washington: American Enterprise Institute, 1978. P. 87–124). Но при этом их интересы не нуждаются в какой-либо огласке. Ученые указывают на объективные причины образования этих «рабочих» ассоциаций, которые, по мысли Ш. Эйзенштадта, неразрывно «связаны с некоторыми «узкими местами» в системе управления и необходимостью «их смягчения» (цит. по: Рогожина К.А. Патрон-клиентные отношения как принцип внутренней консолидации постсоветских элит // Элиты и общество в сравнительном измерении / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2011. С. 379). Другие теоретики — в частности, К. Ланде — считают, что сетевые (в других терминах — клиентелистские) отношения предполагают образование другого типа институционализма, который способен компенсировать недостатки официальных структур при регулировании и распределении ресурсов. Так что, наряду с чиновниками, для которых действует эффект колеи (“*path dependence*”), то есть, приоритет традиционных официальных



Представляется, что сетевые коалиции правящей элиты — это ключевые структуры в латентной сфере политики, наличие которых демонстрирует как недостаточность официальных норм для реального выполнения государственных функций, так и нехватку возможностей для продвижения интересов крупных собственников, аффилированных с властью авторитетов и иных аналогичных фигур и групп. Эти сетевые ассоциации во многом и порождают неформальные связи органов управления со стейкхолдерами, серые схемы товарного обмена, утверждают (в качестве норм применения власти) круговую поруку, семейственность, кумовство, протекционизм, фаворитизм и др. Но продвигая невидимые обществу политические замыслы, сети демонстрируют «умение сохранять властные позиции», будучи невидимыми<sup>18</sup>.

– *Договорной* (исключающий «объективный») характер разрабатываемых в государстве политических целей (направленных на достижение консенсуса между фактическими участниками целеполагания или совмещение в целевой форме их различных позиций)<sup>19</sup>. Данный критерий предполагает определенную закрытость целевых форм продвигаемых интересов, что, в свою очередь, подразумевает

---

норм и ориентиров властвования, всегда существует корпус администраторов, которые не испытывают их определяющего влияния.

Как пишут П. Рааб и П. Кенис, сети занимают наиболее видное место в системе принятия решений и их главная задача состоит в распределении между «своими» ключевых ресурсов общества в той или иной области (*Raab J., Kenis P. Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? // Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / Ed. by F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney. New York; London: CRC Press, 2007*). Именно эти структуры, добавляет Н. Хайоз, и провоцируют «предательское поведение» ряда институтов, которые действуют в пространстве, где политики «друг друга знают» и где доминируют «приятельские отношения и знакомства», особые «приятельские сети» (*Хайоз Н. Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии // Элиты и общество в сравнительном измерении / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2011. С. 200–208*). И именно поэтому «некоторые институты и общепринятые ценности могут стать объектами использования... для осуществления скрытых замыслов» (*Хайоз Н. Указ. соч. С. 201*), переводя активность государства в латентную сферу.

В свою очередь, Д. Ноук и Дж. Куклинский, обращают внимание на наличие в политических сетях неких «центров», которые являются главными узлами принятия решений и вокруг которых образуются соответствующие «клики» (*Knoke D., Kuklinski J. Network Analysis. Beverly Hills: Sage, 1982. P. 9*). Ученые подчеркивают и то, что именно контакты таких коалиций укореняют в официальных коммуникациях неформальные подходы (родственные, семейные, дружеские, земляческие и проч.) (*Sherif M.L., Sherif C.W. Social psychology. New York: Harper & Row, 1969*).

Стоило бы подчеркнуть и то, что формирование сетей — это результат активности тех политических игроков, которые лучше конкурентов используют институциональные слабости государства, рассогласованность действий управленческих органов, формализмом бюрократии, несовершенство контроля и т. д.

<sup>18</sup> Михайлова О.В. Как возможны властные позиции государства в сетевых альянсах, или «стратегия чеширского кота» по управлению сетями // Человек. Сообщество. Управление. 2016. № 4. С. 16.

<sup>19</sup> Blumer H. Social Problems As Collective Behavior // Social Problems. 1971. No 3. P. 298–306; Spector M., Kitsuse J.I. Constructing Social Problems. Menlo Park, CA: Cummings, 1997.

использование публичных механизмов для отвлечения внимания и умиротворения общественности.

– *Неопределенность* ряда руководящих политических требований, не имеющих чётких критериев результативности, что обуславливает усиление поливариативности действий, разнообразие норм регулирования, умножение критериев успешности и иных управленческих показателей.

– Наличие политических маневров как особой *фазы* разработки государственных целей с участием статусных и нестатусных акторов.

– Наличие произвольных мотиваций участвующих в целеполагании акторов, провоцирующих неизбежность поведенческих девиаций в любой институционально заданной ситуации.

– Наличие (и более высокая результативность) *фактических* коммуникаций статусных игроков и их стейкхолдеров, превалирующих над формальными связями и отражающих их реальные возможности при разработке и реализации политических решений<sup>20</sup>.

Интегрирующим источником (связывающим государственное управление и принятие решений), обуславливающим инициацию латентных процессов, выступает культурно-ценностный или морально-этический фактор. Этот фактор активности управляющих во многом определяет их мотивацию не только в пользу официально регламентированных и публично представленных норм, но и групповых, корпоративных интересов, не заинтересованных в подобного рода огласке. Не случайно, по мнению А.В. Оболонского, даже хорошие государственные институты под управлением людей с деформированной шкалой морально-этических ценностей либо бездействуют, либо действуют искаженно и избирательно, обслуживая далекие от общественных нужд групповые и личностные интересы<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Одним ученые интерпретируют их как «трансъячейные» коммуникации, отражающие фактическое позиционирование игроков при принятии решений, что делает их *системным* основанием функционирования органов государственного управления при принятии решений (Соловьев А.И. Трансъячейные структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис. 2006. № 6. С. 59–80). Другие ученые связывают эти скрытые взаимодействия с *механизмами* межгрупповых и межинституциональных коммуникаций политических акторов в процессе формирования политических целей (Кордонский С. Ресурсное государство. М.: REGNUM, 2007) или же делают акцент на их *интерактивном* характере (Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис... докт. полит. наук. М., 2014).

<sup>21</sup> Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. С. 10.

Говоря об *особенных* источниках латентных отношений, следует обратить внимание на ряд параметров, свойственных различным типам политических систем и режимов (которые могут быть установлены эмпирическим путем). К ним относятся:

– Качество институтов и характер их взаимоотношений с сетевыми коалициями правящего класса; эффективность правовых регуляторов в отношении правящего режима и населения;

– Наличие теневых форм экономической активности населения и распространенность криминального рынка, требующее определенной институциональной коррекции институтов власти и управления;

– Характер представительных механизмов, уровень репрезентации интересов социальных групп (провоцирующих ту или иную степень выхода активности акторов за рамки норм и стандартов);

– Возможность оппозиционных сил действовать в правовом поле (наличие или отсутствие репрессий по отношению к лидерам оппозиции);

– Характер регулирования рынка масс медиа, степень государственного контроля за СМИ.

К *специфическим* источникам латентных структур и отношений следует отнести те характеристики, которые свойственны отдельным режимам власти и управления. Эти показатели в основном характеризуют качество правящего класса (отсутствие решимости элит поддерживать доверительный характер взаимоотношений власти и общества, создавать чувства национального единения) и лидеров оппозиции (их фактическую договороспособность); уровень сплоченности элиты и политически активной части населения; дефицит правовых форм госрегулирования и эффективность гражданского контроля и надзора; степень зрелости (рациональности, просвещенности, информированности) общественного мнения и т. д.

Учитывая, что в политическом пространстве существует широкий спектр возможностей для побуждения и воспроизводства скрытых форм человеческого поведения, можно утверждать, что латентные формы политики являются органическим элементом этой сферы общественной жизни. Причем, самым мощным — интегрирующим обозначенные факторы — источником воспроизводства латентных процессов можно считать *самоорганизацию* общественно-политической активности в обществе, которая неизбежно подпитывает *незавершенность политической конкуренции* (сочетающей формы как официальной, так и фактической легитимации)

статусных и нестатусных игроков (обладающих различными ресурсами) за установление (полного или частичного) контроля за центрами принятия решений, распределяющими ресурсы на определенной территории.

Однако, если низовая общественно-политическая активность стремится к воплощению в институциональных формах (неразрывно связанных с выполнением элитой представительских функций), что ведет к качественной минимизации латентных процессов в поле политики (впрочем, сохраняя и латентные функции органов государственной власти, и переговорные практики лидеров общественного мнения или оппозиции с представителями властей), то активность элит предлагает совершенно иной вектор эволюции латентных процессов. Это связано с тем, что интересы и потребности лиц, контролирующих государственные институты, а также собственников общественно значимых ресурсов и иных персон, способных влиять на центры принятия решений, только *частично опосредуются* официальными нормами и структурами. В результате возникают мощные источники порождения разнообразных элитарных коалиций (в виде клиентел, парантел, кланов, клик и иных аналогичных объединений на ценностных, этнических, профессиональных и территориально-отраслевых основаниях), взаимодействующих с государственными органами на основании патрон-клиентских отношений (не исключая даже криминальные версии) в целях продвижения своих корпоративных потребностей.

Именно этот тип активности правящего класса и ведет к увеличению закрытых от общественного контроля зон госрегулирования, распространению серых схем распределения ресурсов и нарастанию латентных отношений в политической сфере. Эти сети, проникая во власть, создают собственный — параллельный с публичным — политический рынок, демонстрируя там соответствующие формы и конкуренции, и кооперации. В этом смысле латентность становится устойчивой формой активности реальных «боссов» (провоцирующих чувство верности и лояльности у других участников сетей и являющихся центрами притяжения, от которых зависит жизнестойкость объединения), являющихся носителями т. н. *попечительской* власти, обладающей надинституциональным характером и для которой официальные органы государства являются всего лишь одним из инструментов осуществления частно-корпоративных интересов. Понятно, что такие политические процессы имеют дополнительный импульс к усилению интенсивности по мере снижения гражданско-правового контроля за органами власти и управления.

Одним словом, механизмы латентной власти элитарных сетей постоянно воспроизводятся в любых (а не только в транзитных или традиционных) политических системах. И различия только их роль, которая может как понижать, так и повышать издержки госрегулируемого. В случае высокой насыщенности управленческих структур патронажными связями в обществе складывается т. н. «фасадная» демократия, демонстрирующая низкую роль публичных институтов. Но и при низкой патронажности в обществе в сфере политики все равно сохраняется сетевое профилирование ключевых государственных решений, принимаемых с минимальным участием гражданского общества.

Следует подчеркнуть, что наличие элитарно обусловленных латентных процессов демонстрирует не слабость государства, а присутствие постоянного механизма принятия решений, жесткость которого может быть лишь незначительно смягчена всей совокупностью демократических процедур, гражданским контролем и правовым укреплением принципов социальной справедливости. Ну, а в реформирующихся государствах латентные механизмы формирования политики правительства демонстрируют непреодолимость различий в получении ресурсов привилегированными группами и обычными гражданами. Неслучайно сегодня говорят не столько о кризисе демократии, сколько о потребностях ее «демократизации», предполагающей реальное включение граждан в процесс формирования государственной политики.

К тенденциям элитарной инициации латентных процессов следует относиться со всей серьезностью, поскольку усиление их роли совпадает с усилением влияния в публичном пространстве т. н. «коммуникативно порожденной» власти (являющейся антиподом власти «административно применяемой») (Ю. Хабермас)<sup>22</sup>. Это тот тренд, который, по мысли М.Кастельса, свидетельствует о неуклонном саморазвертывании коммуникативной природы власти как таковой<sup>23</sup>. И в этом контексте латентные структуры — как особые артерии, по которым власть распространяется за рамки институционального (и даже территориально ограниченного) пространства, усиливая неформальный контроль за медиасредой, — способны еще больше усилить свое политическое влияние.

---

<sup>22</sup> Цит. по: Шматко Н.А. Феномен публичной политики // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 107.

<sup>23</sup> Кастельс М. Власть коммуникации. М.: ИД ВШЭ, 2016. С. 34–37

Итак, коротко говоря, латентные механизмы в поле политики свидетельствуют не об изъянах демократии или «незрелости» системы управления, а о наличии естественного — рационального и прагматичного — стиля активности «больших» политических игроков, действия которых еще в середине прошлого века были описаны Э. Банфилом и Дж. Скоттом как пресловутые «политические машины», постоянно встраивающие патернализм и покровительство в систему властной организации<sup>24</sup>. При этом партии и иные представительные институты, предназначенные для публичного выражения политической активности населения, также становятся инструментами продвижения сетевых интересов элиты (к примеру, в парламенте партийные фракции могут на деле быть представителями разных, поддерживавших их избрание, групп бизнеса, структур исполнительной власти, преступных кланов и т. д.). А механизмы, соединяющие эти ассоциации с публичным пространством, в основном представлены процедурами кооптации и ротации элит, при которых лояльность управляющих обладает приоритетом перед компетентностью и профессионализмом.

Важно при этом, что латентные ассоциации правящего класса не просто достраивают механизмы властвования. Они еще и служат механизмами конвертации социальных позиций: через их каналы представители власти (в процессе ее перетекания от общества к различным неподконтрольным обществу группам правящего класса) обретают собственность и иные экономические ресурсы. И наоборот: значимые ресурсные основания позволяют их владельцам занимать серьезные позиции во властной вертикали. Одним словом, в латентной среде происходят многократные трансформации обладателей статусов и ресурсов. В конечном счете меняется и характер распределения ресурсов, и характер власти в государстве. А в логическом пределе латентные структуры могут перепрофилировать деятельность государства, устранив его с политической арены как общегражданского антрепренера.

В рамках вышесказанного имеет смысл обозначить и некоторые функции латентных структур и механизмов. К ним можно отнести:

– Осуществление определенных форм деятельности легальных государственных институтов в неприемлемой для общества открытой форме (например, проведение конфиденциальных переговоров статусных фигур и институтов, разработку секретных статей бюджета, решение ряда вопросов государственной

---

<sup>24</sup> *Banfield E.C., Wilson J.Q. City Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1963.*

безопасности, проведение тайных операций спецслужб, ведение секретного документооборота и проч.);

– Координацию практических коммуникаций ключевых игроков в сфере принятия государственных решений и контроль за публичными структурами, способными изменить характер распределения ресурсов;

– Восполнение неэффективности и дефицита публичных институтов, действующих законов и норм при решении конкретных вопросов государственной политики; возможность преодоления административных барьеров в интересах различных игроков;

– Использование институтов как площадок для предварительного согласования позиций ключевых игроков при подготовке решений, что порождает спектр неформальных связей и отношений внутри государственного аппарата управления;

– Перепозиционирование политических игроков в системе государственной власти в рамках конкретных программ и проектов;

– Коррекцию механизмов рекрутирования правящей элиты в связи с интересами господствующего политического режима;

– Совершенствование официальных норм (в случае, когда неформальные договоренности доказывают свое преимущество).

В рамках выполнения этих функций деятельность латентных структур и соответствующих механизмов может быть как формализованной, так и неформализованной; стихийной и организованной, легитимной и нелегитимной (теневой и полутеневой). То есть, дуальность латентного и публичного — это не то же самое, что противоположность формального и неформального.

Несколько расширяя тезис С.Ю. Барсуковой относительно соотношения формальной и неформальной экономик, можно утверждать, что любые формы политического взаимодействия (включая деятельность официальных институтов) могут осуществляться лишь при условии их неформальной коррекции<sup>25</sup>. Другими словами, латентные связи и структуры являются сопутствующим продуктом *любой* политической активности и соответствующих ассоциативных коммуникаций, связанных как с исполнением акторами специфических функций, так и с различными формами самовыражения (предполагающими адаптацию к внешней среде и позициям партнеров). Но если, по мнению упомянутого автора, неформальная экономика (как

---

<sup>25</sup> Барсукова С.Ю. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. М.: ИД ВШЭ, 2015. С. 19–20.

аналог скрытых от общества отношений) представляет собой подвижный континуум формальных и неформальных практик<sup>26</sup>, то в политике сумма латентных образований обладает всеми атрибутами внутренней консолидации, позволяющей охарактеризовать ее как некий специфический сектор и даже отдельную сферу политики.

Специфичность латентных явлений и функций демонстрирует, что политика представляет собой диахронную форму организации общественной власти и изначально включает в себя два сектора — публичный и латентный, каждый из которых обладает своими возможностями в формировании и осуществлении власти и минимизации издержек политического рынка. Каждый из секторов демонстрирует свои формы состязательности, презентует определенные интересы, предлагает особые механизмы мобилизации акторов и согласования (координации) их позиций, влияющих на содержание политических целей. При этом именно латентные структуры адаптируют политическую конкуренцию к публичным отношениям (выступая в качестве механизма защиты от популизма и волюнтаризма).

Благодаря тому, что латентные связи оперативно связывают в пространстве власти источники политического влияния и узлы решений (увеличивая скорость неформального общения и перемещения информации о позициях и интересах акторов) и при этом избегают контроля со стороны официальных структур, элитарные сети занимают центральное место в принятии государственных решений. Однако в то же время эти латентные коалиции создают дополнительную неопределенность в действиях государственной машины (касающуюся как содержания целей, так и гражданского характера активности властей). Причем, минимизируя эффективность каналов публичной презентации и целеполагания, латентные сети элиты способны принципиально изменить характер деятельности государственных институтов.

Можно констатировать, что часть границ между латентным и публичным секторами размыта (демонстрирует постоянную возможность обретения публичными процедурами неявных форм выражения), в то время как другие зоны между ними разделены весьма четко (например, в том случае, когда спецслужбы и другие государственные органы конфиденциально решают те или иные вопросы).

Итак, поскольку государственная политика никогда не делается исключительно использующей публичные институты общественностью, то положение латентных структур в этом процессе стоит признать не только постоянным, но и *центральным*.

---

<sup>26</sup> Барсукова С.Ю. Указ. соч. С. 32.



Но, строго говоря, реальная роль латентных структур и процессов зависит от того, насколько институциональный дизайн и тип правления сохраняет возможность поливариативных действий политических фигур и институтов. Так что радиус проявления роли латентных структур весьма широк: от подконтрольности неформальных отношений (в рамках политической конвенции статусных и нестатусных игроков) до определенной стадии хаоса.

Учитывая сосуществование публичного и латентного регистров в сфере политики, перед каждой страной всегда стоит проблема поддержания нужного равновесия между ними. Ведь доминирование латентных структур в принятии государственных решений способно не только поставить под контроль механизмы целеполагания, но и изменить политический порядок в стране в целом, то есть трансформировать сам тип отношений между государством и обществом независимо от наличия того или иного конституционного режима.

Такое положение нередко возникает в транзитных государствах, где латентные сети элиты автономно распределяют ресурсы, защищаясь от общества символами демократии, порядка, справедливости. При этом такой элитарно сетевой политический менеджмент всегда маскируется под публичность (например, в парламенте под брендом фракций различных партий скрывается конфигурация группировок, поддержанных на выборах различными группами бизнеса, территориальных и бюрократических кланов и проч.). Таким образом, выборы или другие легальные формы влияния не имеют для сетей особого значения и только в крайних случаях могут оказать воздействие на их позиционирование в сфере власти.

В случае качественной минимизации роли публичных институтов латентный сектор политики заполняет всю ее *сферу*, профилируя отношения государства и общества. Другими словами, латентная сфера политики может стать *базовой формой организации государственной власти в обществе*. Более того, в логическом пределе утрата государственными институтами монополии на поддержание общественного порядка (за счет насилия, правовых методов регулирования, морального авторитета власти) способна превратить публичную сферу с ее механизмами представительства и влияния на государственные цели в чисто символическое явление, лишь риторически подтверждающее право граждан на участие в управлении. Это будет активировать такие формы межсетевых латентных коммуникаций, которые разрушат (дезинтегрируя центры власти) государство как территориальную форму политической организации общества.

Применительно к российскому обществу можно говорить о том, что за период новейшей политической истории страна прошла целый ряд этапов, характеризующих влияние латентных структур на политику государства.

Так, с первой половины 1990-х годов политическое пространство принимало форму олигархии, что способствовало созданию оснований экономики РОЗ (распил, откат, занос — Белковский), принудительных форм ГЧП, превращению статусных игроков в политические «крыши» различных экономических проектов и т. д. В настоящее время повсеместно признаваемое низкое качество институтов, масштабность коррупции, слабая репрезентативность представительских механизмов вкупе с нарастанием социальной дифференциации, расширением бедности и образованием своеобразного форбс-мира для крайне ограниченной, но влиятельной социальной группы свидетельствует о полном доминировании латентных структур в поле политики. Здесь превалирует не предписанная законами и осуществляемая латентными структурами система регулирования и распределения ресурсов. Лишь частично повысив эластичность государственного управления, латентные игроки привели законодательство в соответствие со своими интересами и обеспечили публичные гарантии его самосохранения.

Латентные структуры как были, так и остались доминирующими политическими игроками, немного изменив механизмы своего политического господства. Сохранение такого положения не дает стране осуществить реформу системы управления, изменить структуру экономической деятельности, предпринять крупные прорывные проекты. Несмотря на неустранимость латентных форм влияния на государственную политику, российскому обществу может быть предписан уже знакомый рецепт: последовательная демократизация, противоборство коррупции, повышение общественно-политической активности населения и гражданского контроля, усиление правового регулирования политико-административных отношений. Российское общество должно найти латентным процессам и структурам такое место в своем политическом пространстве, которое предопределило бы общегражданский вектор их активности.

**Список литературы:**

1. *Афанасьев М.* Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000.
2. *Барсукова С.Ю.* Неформальная экономика. М.: ИД ВШЭ, 2009.
3. *Барсукова С.Ю.* Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. М.: ИД ВШЭ, 2015.
4. *Белолипецкий Е.В., Тульчинский Г.Л.* Политическая воля: содержание концепта // Политическая рефлексия, теория и методология научных исследований. Ежегодник РАПН 2017 / Гл. ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2017.
5. *Гилев А.* Введение. Черные кошки в темных комнатах: исследования политического патронажа в общественных и гуманитарных науках // Патрон-клиентские отношения в истории и современности: хрестоматия. М.: Политическая энциклопедия, 2016.
6. *Гурвич Е.* Экономика России: нужно демонтировать наследие 2000-х гг. // Приложение «Форум» к газете «Ведомости». 24.12.2013. URL: <http://www.eeg.ru/files/lib/291213.pdf> (дата обращения: 31.08.2017).
7. *Журавлева Т.А.* Латентные сети в публичной политике // Власть. 2016. № 6. С. 21–27.
8. *Кастельс М.* Власть коммуникации. М.: ИД ВШЭ, 2016.
9. *Кордонский С.* Ресурсное государство. М.: REGNUM, 2007.
10. *Купряшин Л.Г.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.
11. *Мертон Р.К.* Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Р. Мертон, Дж. Мид, Т. Парсонс, А. Шюц. Тексты / Пер.; под общей ред. В.И. Добренкова. М.: Междунар. Университет Бизнеса и Управления, 1996.
12. *Минченко Е.Н.* Доклад «Политбюро 2.0» накануне перезагрузки элитных групп: январь 2013 г. // Коммерсант.ру [Сайт]. 21.01.2013. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2110141> (дата обращения: 04.09.2017).
13. Мировые финансово-экономические кризисы и латентное управление миром: Материалы постоянно действующего научного семинара / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 3. М.: Научный эксперт, 2011.
14. *Михайлова О.В.* Как возможны властные позиции государства в сетевых альянсах, или «стратегия чеширского кота» по управлению сетями // Человек. Сообщество. Управление. 2016. № 4. С. 6–19.

15. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис... докт. полит. наук. М., 2014.
16. Моляренко О.А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 120–133. URL: [https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2016/133/2016\\_133\\_06\\_Molyarenko.pdf](https://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2016/133/2016_133_06_Molyarenko.pdf) (дата обращения: 31.08.2017).
17. Мысляева И.Н. Распределение и неравенство в глобальной рыночной экономике. М.: Инфра-М, 2017.
18. Оболонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016.
19. Рогожина К.А. Патрон-клиентные отношения как принцип внутренней консолидации постсоветских элит // Элиты и общество в сравнительном измерении / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2011.
20. Ситдикова Л.Б., Свириной Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право. 2010. № 3. С. 6–11.
21. Соловьев А.И. Латентные структуры в управлении государством, или Игра теней на лике власти // Полис. 2011. № 5. С. 70–98.
22. Соловьев А.И. Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис. 2006. № 6. С. 59–80.
23. Хайоз Н. Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии // Элиты и общество в сравнительном измерении / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2011.
24. Чирикова А.Е. Невидимая власть в проекции малых российских городов // Власть и элиты / Гл. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2015. Т. 2. С. 326–344. URL: <http://socinst.ru/sites/default/files/files/PnE2.pdf> (дата обращения: 31.08.2017).
25. Шматко Н.А. Феномен публичной политики // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106–112.
26. Banfield E.C., Wilson J.Q. City Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
27. Blumer H. Social Problems As Collective Behavior // Social Problems. 1971. No 3. P. 298–306.

28. *Habermas J.* Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research // *Communication Theory*. 2006. No 4. P. 411–426.
29. *Hecklo H.* Issue Networks and the Executive Establishment // *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute, 1978. P. 87–124.
30. *Knoke D., Kuklinski J.* Network Analysis. Beverly Hills: Sage, 1982.
31. *Lazarsfeld K.F.* The Logical and Mathematical Foundations of Latent Structure Analysis // *Measurement and Prediction, the American Soldier: Studies in Social Psychology in World War II* / Ed.: S.A. Stouffer. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1950. Vol. IV. Chap. 10. P. 362–412.
32. *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
33. *Raab J., Kenis P.* Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? // *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* / Ed. by F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney. New York; London: CRC Press, 2007.
34. *Sherif M.L., Sherif C.W.* Social psychology. New York: Harper & Row, 1969.
35. *Spector M., Kitsuse J.I.* Constructing Social Problems. Menlo Park, CA: Cummings, 1997.

*Solovyov A.I., Miller T.V.*

### **Latent Policy Area: An Attempt at Theoretical Identification**

*Alexander I. Solovyov* — Ph.D., Professor, Chair of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [solovyev@spa.msu.ru](mailto:solovyev@spa.msu.ru)

*Tatyana V. Miller* —graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [miller\\_tatyana@mail.ru](mailto:miller_tatyana@mail.ru)

#### **Annotation**

The article attempts to describe the scope of the latent processes and communications in the political space. In this context, the particularities and the specific factors that contribute to the development of the latent structures and processes are identified; the role of latent structures correlates with the functions of the public organs of political power. The author also examines the peculiarities of the functioning of latent structures in modern Russian society.

#### **Keywords**

Policy, latent structures and processes, political power, government management, government decision-making, networking, coalition of the ruling class, functions of latent structures.