

Миллер Т.В.

Публичные институты в разработке и реализации государственной политики современной России

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

E-mail: miller_tatyana@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9598-2325](https://elibrary.ru/9598-2325)

Аннотация

В статье рассматривается проблема эффективности публичных институтов в процессе принятия государственных решений в современной России. Автор представляет особое соотношение публичных и латентных механизмов разработки и реализации государственной политики, рассматривает причины низкой эффективности публичных институтов в России и особенности сложившейся иерархизированной системы государственного управления, образующей новую организационную форму институциональных гибридов. Представленный анализ латентных связей и практик видоизменяет сложившиеся представления о механизмах принятия политических решений, представляет реалистичный формат разработки государственной политики.

Ключевые слова

Публичная политика, правящий режим, латентные структуры, институциональный гибрид.

Государство как общественный институт призвано обеспечивать сбалансированное распределение всеобщих благ и ресурсов, препятствовать привилегированному положению узкогрупповых интересов и — несмотря на политические изменения и кризисы — обеспечивать надлежащее выполнение общегражданских функций. В этом контексте институциональный дизайн проецирует формальные и неформальные нормы и ценности на ключевой для государства процесс — принятие политических решений. В этом сложном взаимодействии всегда образуется некая конфигурация публичных и латентных механизмов формирования государственных стратегий и целей. Как правило, государство как ключевой институт публичной политики (несмотря на наличие множества властных центров) стремится создавать институциональные условия для преобладания публичных механизмов целеполагания, в рамках которых могут реализовываться и возможности сетевого менеджмента, усиливающего способность властей к эффективному управлению и поддержанию соответствующих политических коммуникаций¹.

Исторический опыт наглядно показывает, что именно публичные процессы формируют основную платформу организации политической власти, отражая принципиальные формы взаимодействия общества и его институтов с государственными структурами при принятии решений. По сути, публичная сфера представляет собой

¹ См.: *Мирошниченко И.В.* Социальные сети в российской публичной политике: автореф. дис... докт. полит. наук. М., 2013.

политическую арену, которая демонстрирует дискурсивный характер коммуникации власти и общества, «форум публичного дискурса по поводу социально-политических проблем жизни и развития общества»². Ю. Хабермас еще более концентрированно трактует публичную сферу, подчеркивая институциональную природу этой области социальной жизни и отмечая при этом, что она включает в себя и обсуждение общезначимых вопросов, и принятие решений, и формирование общественного мнения³.

Формируемая посредством взаимодействия власти и общества публичная сфера призвана выражать общегражданские интересы в процессе разработки и осуществления государственной политики. В этом контексте она выполняет функции артикуляции и агрегирования общественных интересов в процессе принятия политических решений, осуществления публичного контроля за деятельностью органов государственной власти, влияет на разработку политических решений и формирование государственной политики, политического просвещения граждан⁴.

С нормативной точки зрения — подтвержденной практикой демократических государств — публичная политика ориентирована на активное гражданское участие в принятии государственных решений и предполагает осуществление контроля общества за деятельностью органов государственного управления, за разработкой и реализацией государственной политики в формате открытого обсуждения политических инициатив и проведения общественной экспертизы. Систематическое применение механизмов взаимодействия административных органов с гражданскими институтами позволяет обеспечить согласованность интересов власти и общества, удовлетворение социальных нужд при разработке государственной политики.

Однако публичная сфера призвана не только поддерживать уровень общественного участия в процессе принятия решений, но и стимулировать механизмы, ограничивающие приоритет частных и узкогрупповых интересов. Впрочем, мировой опыт свидетельствует о том, что эти задачи не могут быть решены без должного уровня гражданского участия, сдерживающего экспансию частных интересов. Более того, отсутствие общественного контроля может спровоцировать развитие оппортунистического поведения госбюрократии (и ее стейкхолдеров из бизнес-среды), способное лишить государство статуса гражданского антрепренера.

² Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: Сб. статей под общ. ред. Ю.А. Красина. М., 2005. С. 15–32.

³ Habermas J. The Public Sphere // Jurgen Habermas on Society and Politics / Ed.: S. Seidman. Boston: Beacon Press, 1973. P. 231.

⁴ Красин Ю.А. Указ. соч.

Промежуточной фазой движения в таком направлении (о чем свидетельствует неустойчивость управленческих иерархий, низкая эффективность публичных институтов, слабая активность гражданского общества и иные изъяны демократии) является потеря государством надлежащего контроля за сетевыми коалициями элиты и латентными формами их влияния на принятие политических решений. Другими словами, по мере уменьшения публичности государственной власти неизбежно возрастает её закрытость от общества, каналы влияния на органы власти монополизируются скрытыми группами интересов, а институты представительства гражданских интересов оказываются не в состоянии донести свои позиции до центров принятия решений.

Как можно понять из сказанного, степень реального влияния публичной сферы и её институтов на процесс формирования государственной политики зависит от характера, целей и задач правящего режима. Точнее говоря, от установок правящей элиты (как опоры режима правления), определяющей приоритеты в формировании политической повестки дня, зависят соотношение публичных и латентных интересов, конфигурация континуума дискурсивного и скрытого от общества форматов целеполагания.

По мнению ряда исследователей⁵, в современной России проблемы формирования государственной политики, слабо учитывающей общественные интересы, заключаются в неэффективности публичных институтов, слабой репрезентативности электоральных механизмов, низкой мобилизации гражданского общества, отсутствии прочных демократических традиций в обществе и пр. Разделяя в принципе такую позицию, отметим, однако, что слабость и низкое качество российских публичных институтов обусловлены целым рядом разносторонних факторов. К ним можно отнести:

1. *Недостаточную иерархизацию* административно-политических государственных институтов, свидетельствующую о дефиците их рациональной организации (демонстрирующей соотношение централизации и децентрализации госрегулирования), не соответствующую сложившемуся уровню и темпам политического, экономического и социального развития страны.

2. *Качественное рассогласование* сферы артикуляции гражданских интересов (в виде сложившихся электоральных механизмов, межпартийной конкуренции и пр.) и кооперации действий власти и общества при согласовании интересов и ценностей в

⁵ См., к примеру: *Горный М.* Общественное участие некоммерческих организаций // Публичная политика — 2006: Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 10–30; *Пивоваров Ю.С.* Русская Власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис. Политические исследования. 2006. № 1. С. 15; *Беляева Н.Ю.* Публичная политика в России: сопротивление среды // Полис. Политические исследования. 2007. № 1. С. 29.

процессе принятия решений. Ключевой причиной сложившейся ситуации является доминирование латентных механизмов элитарного сетевого взаимодействия (обуславливающего полный приоритет неформальных технологий выработки целей — сговора, закулисных договорённостей, торга и пр.), вытесняющих на периферию методы демократического согласования интересов, аттестующих «честную игру по формальным правилам»⁶. Более того, латентные ассоциации правящей элиты нередко выступают в качестве «вето-игроков», блокирующих решения, носящие общественно значимый характер.

3. *Отсутствие политической конкуренции*, предусматривающей равенство стартовых и фактических возможностей в оспаривании власти со стороны всех легализованных игроков. Другими словами, в российском поле политики конкуренция носит либо строго ограниченный характер (означающий регулируемый допуск партий и их лидеров к определенным фазам и уровням борьбы за власть), либо — за счет использования административных и медиаресурсов — предполагает фактические преференции игрокам, занимающим провластные позиции.

4. *Политико-административный контроль* властей за медиасферой и массовым политическим дискурсом, что ведет к полному преобладанию пропагандистско-агитационных приемов информирования общества, снижающих просветительские функции СМИ и ликвидирующих условия для публичной критики властей.

5. *Слабую укорененность демократических традиций и ценностей в общественном сознании*, поддерживающую консервативный характер массовых представлений и препятствующую политическому просвещению населения.

6. *Качественный дефицит политических механизмов, поддерживающих обратные связи власти и общества*, не позволяющий властям своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию принимаемых политических решений, использовать инновационный потенциал общественности и канализировать накопившееся общественное напряжение⁷. Как следствие такого порядка, публичные институты и общественное мнение не могут «блокировать» не устраивающие их решения.

Следствием и одновременно формой проявления данных особенностей политического порядка является доминирование латентных структур, в определенной

⁶ Розов Н.С. Коллегиально разделенная власть и условия поэтапного становления демократии в России // Полис. Политические исследования. 2008. № 5. С. 84–86.

⁷ Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян; Институт социологии РАН. М.: РОССПЭН, 2011. С. 241.

степени восполняющих недостаток институализированных каналов коммуникации между властью и обществом (и тем самым влияющих на публичную сферу), но также и способствующих усилению позиций корпоративных интересов в государственных стратегиях и проектах. Причем, как правило, эти скрытые элитарные коалиции решают необходимые им задачи под прикрытием публичных институтов, перенося на них ответственность за принимаемые решения и возможные риски. Дополнением к такой тактике латентных сетей нередко служит и развертывание соответствующей символической политики в медиасфере, призванной не только обеспечить соответствующее информационное сопровождение поставленных целей, но и инициировать различные формы общественной поддержки со стороны рядовых граждан и экспертных сообществ. Качество и интенсивность такой информационной политики, задействующей национальные телеканалы и авторитетные СМИ, позволяет достичь желаемых целей даже при реализации непопулярных государственных решений.

Существенной составляющей символической политики, инициируемой латентными структурами, не заинтересованными в освещении своих позиций и интересов, является тактика защиты конфиденциальных сведений. В авторитарных и гибридных режимах эта линия поведения предусматривает разнообразные меры по защите скрываемой от общества информации, в том числе популяризацию популистских версий событий, применение манипулятивных технологий, имитацию публичного дискурса на фиктивных переговорных аренах и т. д. Определяя перечень допустимых к огласке сведений, такие режимы купируют дискурсивные механизмы публичной сферы, одновременно снижая и возможности гражданских институтов в осуществлении контроля за реализацией государственной политики. Привычно тиражируемой информационной стратегией авторитарных режимов является умиротворение и «отвлечение внимания»⁸ общественности от реальных форм перераспределения государственных ресурсов, насущных общественных проблем, этнонациональных конфликтов и других проявлений внутренней напряженности.

Ключевая особенность такого рода ситуации состоит не столько в расхождении действительно реализуемых и публично оглашаемых государством целей, сколько в образовании в обществах данного типа «деформированной»⁹, или «манипулятивной»,

⁸ Cairney P. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. London: Palgrave Macmillan, 2011. P. 8.

⁹ Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1991.

публичной сферы¹⁰, придающей государственным институтам зависимый и подчиненный характер по отношению к занимающим ключевые позиции латентным структурам. Другими словами, публичная сфера в этих условиях становится пространством имитации права населения на обсуждение насущных проблем, формирование повестки дня, проведение практической политики, соответствующей общественным интересам. Можно сказать иначе: публичный дискурс в таких случаях носит производный характер от интересов разнообразных клик, кланов, клиентел и иных сетевых ассоциаций элиты, ставящей под свой контроль основные гражданские институты.

В результате публичное пространство, весь институциональный дизайн государственного управления пропитывается патронажными связями, которые в основном направлены не на производство, а на распределение общественных ресурсов. Складывающаяся под их влиянием публичная сфера власти неизбежно тормозит экономическое развитие страны, поддерживая низкий уровень общественного производства и осуществляя неэффективное стратегическое планирование, которое потенциально способно подорвать власть «незаменимых» и «самых квалифицированных» правителей. Очевидно, что неизбежными последствиями такой публичной политики становятся рост коррупции и формирование влиятельной олигархии, усиление силового блока государственного управления, преследование оппозиции (с точечными репрессиями против ее лидеров), цензура и контроль за медиарынком, создание правовой основы принципиальной несменяемости власти и т. д. Впрочем, режимы Франко в Испании, Салазара в Португалии, Варгаса в Бразилии, перонистов в Аргентине в 70-х годах прошлого века наглядно показали, чем в итоге заканчивается конструирование такой формы публичности: свержением диктаторов и судебными процессами.

Впрочем, авторитарные режимы демонстрируют только крайние варианты эволюции публичной сферы. В принципе же институциональная архитектура государства, призванная выражать общегражданские интересы и защищать их от стороннего влияния, всегда подвергается коррекции со стороны латентных структур, дополняющих формальные институты неформальными правилами¹¹. Поэтому в любом государстве формируется реальная совокупность регламентированных и нерегламентированных связей; и хотя внешне сохраняется (и искусственно поддерживается) доминирование иерархических структур и институтов, фактически степень влияния последних на

¹⁰ Сеннет Р. Падение публичного человека. М.: Логос, 2000.

¹¹ Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 62.

разработку политических решений во многих случаях определяется латентными сетевыми структурами правящей элиты, включающими в себя как статусные, так и нестатусные фигуры. В связи с этим можно согласиться с позицией Г. Хелмке и С. Левитски: «Конкурирующие неформальные институты создают у акторов такие стимулы, которые не совместимы с формальными правилами — следуя одному правилу, нельзя не нарушать другое. К числу таких примеров относятся клиентелизм, патримониальное господство (*patrimonialism*), клановая политика и другие частные институты»¹².

Применительно к российской ситуации следует лишь добавить, что конкуренция между правовыми и неформальными нормами (которыми руководствуются латентные структуры) осложнена слабостью официальных институтов. Зачастую стремление правящего режима достичь тех результатов, «которые ожидалось от формальных институтов, но получены не были», объективно провоцирует усиление или создание «замещающих [их] неформальных институтов»¹³.

Сосуществование публичных и латентных структур присуще любой системе управления государством. В зависимости от поставленных задач и характера их решения власти могут обращаться к публичным институтам и прислушиваться к общественному мнению, но могут и имитировать заинтересованность в коммуникации с обществом, игнорировать позиции граждан и даже полностью отказываться от диалога с обществом, замещая его пропагандой и односторонним информированием. В государстве речь может идти только об их соотношении и реальном влиянии тех или иных инструментов на цели государственной политики.

Мировой опыт убедительно показал, что при ослаблении роли государственных институтов и вертикальных связей бюрократическая иерархия оказывается неспособной сопротивляться давлению сторонних структур, обладающих политическим влиянием на центры принятия решений. Это неизбежно приводит к активизации надинституциональных связей и сетевых латентных структур как на вертикальном, так и на горизонтальном уровнях государственного управления. Одновременно активизируются межинституциональные сетевые формы противоборства элитарных коалиций, использующих институты в своих целях.

Таким образом, любое ослабление институтов государственного управления ведет к расширению латентного пространства и соответствующей коррекции (реорганизации)

¹² См.: Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / Kellogg Institute Working Paper No 307. September 2003. P. 11. URL: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed: 21.10.2017).

¹³ Ibid.

институционального дизайна, снижающего уровень кооперации официальных органов власти с представителями гражданского общества. Соответствующим образом меняются и руководящие позиции отдельных представителей государственной власти. Не случайно, по данным ряда исследований¹⁴, в государстве существует немало лиц и объединений, чьи формальные статусы не соотносятся со степенью их реального влияния на принимаемые в государстве решения¹⁵. В результате высшие позиции в государстве могут занимать нелегитимные латентные ассоциации, превращающие неформальные партнёрские взаимоотношения в реальное основание координации действий власти с обществом (его представителями, НКО, бизнес-корпорациями и пр.).

В этом смысле уместно сослаться на мнения зарубежных ученых, которые, обобщая опыт развития сложноорганизованных систем власти и управления индустриального типа, отмечают значительное влияние латентных структур на дуалистичную вертикаль власти. В частности, они констатируют, что институциональный дизайн официальной системы государственного управления нередко становится «фикцией, не связанной с реальным принятием решений»¹⁶, а фактической властью обладает «параллельная власть — неформальная сеть личных договорённостей», действующая под прикрытием государственных норм и институтов¹⁷.

Весьма трудной и неоднозначной задачей для науки является выяснение той конфигурации власти и управления, которую — в каждом конкретном государстве — создают латентные структуры, не столько дополняя институциональные иерархии, сколько формируя в пространстве власти новую организационную форму. Образующие в результате активности латентных структур институциональные гибриды реструктуризируют политическое пространство с точки зрения реального политического веса участвующих игроков (их ресурсов влияния) и создают новые позиции в пространстве власти. Возникающие таким образом деловые коммуникации¹⁸ могут быть использованы для:

¹⁴ В литературе предпринята попытка системного описания такого рода образований, см.: *Соловьев А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 60–81.

¹⁵ Большое правительство Владимира Путина и «Политбюро 2.0». Доклад // Коммерсант [Сайт]. 21.08.2012. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2005603> (дата обращения: 21.10.2017).

¹⁶ *Silke A., Kreisi H.* The Network Approach // *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. / Ed. by P.A. Sabatier). Boulder: Westview Press, 2007. P. 132.

¹⁷ *Павловский Г.* Система РФ в войне 2014 года. De Principatu Debili. М.: Европа, 2016. С. 27.

¹⁸ С коммуникативной точки зрения гибридизация институтов трактуется через призму концепта «трансъачеистых коммуникаций»; см.: *Соловьев А.И.* Трансъачеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис. Политические исследования. 2006. № 6. С. 59–80.

- формализации / деформализации политических решений в зависимости от складывающейся в обществе конъюнктуры;
- осуществления мониторинга и контроля за текущей деятельностью институтов и формами общественно-политической активности населения, чреватými кризисами легитимности;
- замещения общегражданских интересов партикулярными и узко групповыми целями;
- обеспечения необходимого медийного сопровождения политических проектов и административной поддержки принимаемых и осуществляемых государственных решений;
- изменения политической повестки дня, корректировки, блокировки или отмены уже принятых политических решений;
- имитации активной деятельности институтов власти и управления в интересах общества, легитимации такого рода практик и придания им всеобщего характера, а также для умиротворения протестов и отвлечения внимания общественности от актуальных проблем.

Целенаправленно препятствуя общегражданской деятельности институтов и превращая их в некую «ширму»¹⁹ для реализации своих групповых целей, латентные структуры преимущественно стремятся к поддержанию статус-кво и сохранению правящего режима (исключение составляют лишь слабоконкурентные коалиции, не способные оказывать существенное влияние на центры принятия решений). Как справедливо отметил С.В. Патрушев, «отсутствие институциональных изменений означает, что никто из агентов не заинтересован в изменении существующих “правил игры”, <...> в сохранении неэффективных институтов может быть заинтересовано государство, если это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны: такие институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами»²⁰.

Добавим, что такой порядок может сохраняться неопределенно длительное время. До тех пор, пока группа маргинальных, низкопозиционированных сетей не сможет предложить иной порядок внутрисетевой конкуренции, ведущий к изменению сложившегося политического порядка. Как показывает мировой опыт, нередко маргинальные структуры элиты — по крайней мере, на первых этапах — обращаются

¹⁹ *Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000. С. 22.

²⁰ *Патрушев С.В.* Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России. М.: Институт системного программирования РАН, 2006. С. 31.

непосредственно к общественному мнению и институтам представительства гражданских интересов. И именно эти публичные институты становятся инструментами коррекции (изменения) сложившейся конвергентной системы принятия решений. Впрочем, такими же возможностями обладают и доминирующие сети, во время кризисов легитимности также обращающиеся к гражданскому обществу. Не случайно исследователями отмечается, что для России типично именно мобилизованное политическое участие²¹, ориентированное на поддержку ключевых политических фигур (основных игроков той или иной сети), от рейтинга которых зависит благополучие патронажных, патрон-клиентских отношений.

На общегосударственном, федеральном уровне политические технологи используют разнообразные методы управления социальной активностью населения²². Эти методы применяются и для управления электоральными процессами, и для снижения интенсивности кризисов легитимации, и для противоборства с оппозицией. Однако их применение зачастую выхолащивает саму суть политических процессов. Так, технологии административного контроля за выборами превратили этот институт из механизма смены власти в средство воспроизводства и легитимации правящего режима. Приспосабливаясь к динамике политического процесса, такие технологии (внесение поправок в законодательство о выборах, изменение состава избиркомов, искусственная организация подконтрольных власти «оппозиционных» партий-сателлитов, некоммерческих организаций и общественных движений и др.²³) не просто усиливают позиции правящего режима, но и видоизменяют дизайн публичной сферы, отторгающий неподконтрольные формы общественно-политической активности населения²⁴. Как уместно заметил М.Н. Афанасьев, «значительное число общественных объединений в России создается или

²¹ Модернизация и политика в XXI веке. С. 240.

²² *Lankina T.* Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in Russia. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. P. 175.

²³ *Ершова И.А.* Электоральный авторитаризм: российская версия // Гражданское и политическое в российских общественных практиках / Под ред. С.В. Патрушева. М.: РОССПЭН, 2013. С. 126–140.

²⁴ Показательно, что еще в 2002 г. Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) рекомендовала запретить пересматривать избирательную систему менее чем за год до выборов. Однако российские региональные законодатели, напротив, предпочитают вносить в законы изменения, затрагивающие избирательную систему, как можно ближе к началу избирательной кампании. Так, из 65 регионов, где выборы проходили с октября 2006 г. по март 2010 г. на основании региональных законов, только в 6 менее чем за год до выборов в законы не были внесены изменения, касающиеся избирательной системы. Внесение изменений в последние месяцы стало в стране не исключением, а правилом. Более того, в 27 регионах такие изменения были внесены менее чем за месяц до начала избирательной кампании. Источник: *Любарев А.Е.* Регулирование избирательной системы в законодательстве Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4 (73). С. 76–82.

используется в качестве публичной декорации, которая прикрывает частные и корпоративные интересы, в том числе и “теневые”»²⁵.

Однако указанные тенденции не исчерпывают всего многообразия факторов, влияющих на характер публичного политического пространства. Другими словами, несмотря на нарастающее с каждым годом административное давление на сферу политики, правящий режим все же формирует определенный спрос на функционирование публичной сферы, иначе без хотя бы ограниченного вовлечения граждан в политический процесс может ослабнуть стратегия самовоспроизводства власти. В то же время предпринимаемые в этом направлении меры построены на принципах административного контроля за всеми формами общественно-политической активности, включая и создание организаций, имитирующих политическую поддержку государственных стратегий со стороны общества. Например, оказывая государственную поддержку определенным некоммерческим организациям посредством выделения правительственных грантов на социальные проекты (включая искусственно созданные провластные объединения — *Government Organized Non-Governmental Organization*), власти — используя финансовые инструменты — конструируют социальные основания гражданской активности населения²⁶.

Заметим попутно, что во многих странах мира практика государственного финансирования общественных объединений считается неэтичной и недопустимой, в силу того, что она порождает конфликт интересов, и общественные организации не всегда могут отстаивать интересы граждан в их конфликтах с органами государственной власти. Вместе с тем, в современных российских условиях успех гражданских инициатив возможен только в том случае, если интересы стоящих за этими инициативами людей и общественных групп не противоречат интересам власти²⁷.

Такая искусственная деформация публичной сферы одновременно снижает и инновационный потенциал правящего режима, учитывающего гражданские инициативы только в рамках легитимации власти, исключая все иные программные предложения

²⁵ Афанасьев М.Н. Указ. соч. С. 22.

²⁶ В основе проведения публичной политики государства по поддержке НКО, Правительство РФ законодательно ограничило возможность финансирования НКО со стороны иностранных агентов и, одновременно, расширило возможности финансирования за счёт выделения субсидий из государственного бюджета и предоставление возможностей частного спонсорства. См.: Распоряжение Президента РФ от 30.06.2007 № 367-рп «Об обеспечении в 2007 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» // Российская газета. 05.07.2007. Федеральный выпуск № 4405 (0). URL: <https://rg.ru/2007/07/05/nko-doc.html> (дата обращения: 21.10.2017).

²⁷ Волков Д. Перспективы гражданского общества в России / Левада-центр. М., 2011. URL: <http://www.levada.ru/2011/06/13/perspektivy-grazhdanskogo-obshhestva-v-rossii-2011-2/> (дата обращения: 21.10.2017).

и цели, и качество государственных институтов, утрачивающих под влиянием латентных коалиций целый ряд общегражданских функций. Отказываясь от формирования публичных институтов и связей, создающих кооперацию верхов и низов, государство укрепляет исключительно свой дисциплинарно-силовой формат деятельности (возвышая в статусной иерархии соответствующие ведомства), расширяющий власть элиты над обществом. Точнее, даже не элиты (то есть, того слоя, который призван обслуживать институты государственной власти в интересах общества и его граждан), а той группы лиц, которые — в рамках сетевых латентных коалиций — контролируют принятие государственных решений и которые, используя статусные возможности, направляют всю мощь государственных институтов на достижение партикулярных и узкогрупповых целей политических бенефициариев. Излишне говорить, что такое положение негативно влияет и на становление гражданского общества, и на возможности населения использовать политические институты, апеллируя при этом и к законам, и к принципам справедливости, и к ответственности управляющих, для защиты своих интересов.

Таким образом, существующая в России тенденция к доминированию латентных структур и практик в системе управления государством свидетельствует об отсутствии (или, как минимум, полураспаде) правящей элиты, которой должны быть присущи ее профессиональные или, другими словами, общегражданские цели и ценности, то есть качества, призванные цементировать государство и общество. Иначе говоря, деформация публичной сферы и преобладание латентных структур и связей в механизме принятия решений свидетельствуют о ценностной трансформации профессиональных воззрений управляющих, качественном изменении их мотивационного профиля, исключающего принципы социальной справедливости, законности, гражданской ответственности. Конечно, воззрения правящего класса неоднородны и содержат множество внутренних конфликтов, отражающих коллизии между осознанием институциональных изменений системы ценностей, сформировавшихся на основе прошлого опыта и не способных помочь им в решении новых проблем²⁸. Тем не менее, в целом партикуляризм и социальный эгоизм являются основополагающими принципами исполнения управляющими своих функций. «Удручающе низкий уровень морали в публичной сфере представляет опасность для страны, ибо безнравственный политик, чиновник, журналист — это угроза для общества»²⁹. Посему все правовые, медийные и

²⁸ Модернизация и политика в XXI веке. С. 238.

²⁹ *Оболонский А.В.* Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений // *Общественные науки и современность.* 2015. № 4. С. 68.

политические инструменты, — хотя их создатели имели в виду нечто общественно положительное, — попав в руки аморальных индивидов, превращаются в свою противоположность³⁰.

Отметим, что не в последнюю очередь по причине сохранения у элиты эгоистической этики у большинства населения не сложилось уважительного отношения ни к государственным институтам, ни к бюрократии, ни к законодательным нормам. Если такое состояние сохранится (что будет свидетельствовать об отсутствии в элитарном и массовом сознании необходимого для управления страной нормативно-ценностного комплекса), то уже в ближайшей исторической перспективе можно ожидать качественную диверсификацию социума, где манипулировать будет просто некем, поскольку исчезнут те связи, которые и образуют общество как таковое³¹.

Низкая морально-этическая оснащённость правящего класса демонстрирует необходимость совмещения процессов восстановления публичной сферы и трансформации морально-этической среды государственного регулирования. В противном случае действующие стандарты в системе управления будут усиливать эгоистические предпочтения лиц, принимающих стратегические политические решения, стимулируя девиантные практики чиновников и способствуя увеличению влияния латентных структур и отношений. Те же морально-этические регуляторы (которые предполагают демократические требования к этическому профилю управляющих и управляемых) должны закрепляться и в обществе, и в тех публичных ценностях, которые формируются в политико-административном пространстве³². По сути, способность этих норм стать общепринятыми (то есть, с одной стороны, одобряемыми подавляющим большинством членов общества, а с другой — побуждающими государство следовать их требованиям) создаст еще один источник обновления институционального порядка, того публичного дизайна, который сделает демократические ценности реальными и осуществимыми в российском обществе³³.

³⁰ *Оболонский А.В.* Указ. соч. С. 68.

³¹ *Кокарев К.П.* Границы политики, прав человека и идеологий // Гражданское и политическое в российских общественных практиках / Под ред. С.В. Патрушева. М.: РОССПЭН, 2013. С. 216–217.

³² См.: *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2014. Вып. 1. С. 111–118.

³³ *Ulrich P.* Integrative Economic Ethics: Foundations of a Civilized Market Economy. Cambridge University Press, 2008. P. 17–24.

Список литературы:

1. *Афанасьев М.Н.* Клиентелизм и российская государственность. М.: МОНФ, 2000.
2. *Беляева Н.Ю.* Публичная политика в России: сопротивление среды // Полис. Политические исследования. 2007. № 1. С. 22–32.
3. Большое правительство Владимира Путина и «Политбюро 2.0». Доклад // Коммерсант [Сайт]. 21.08.2012. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2005603> (дата обращения: 21.10.2017).
4. *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2014. Вып. 1. С. 111–118.
5. *Волков Д.* Перспективы гражданского общества в России / Левада-центр. М., 2011. URL: <http://www.levada.ru/2011/06/13/perspektivy-grazhdanskogo-obshhestva-v-rossii-2011-2/> (дата обращения: 21.10.2017).
6. *Горный М.* Общественное участие некоммерческих организаций // Публичная политика — 2006: Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 10–30.
7. *Ершова И.А.* Электоральный авторитаризм: российская версия // Гражданское и политическое в российских общественных практиках / Под ред. С.В. Патрушева. М.: РОССПЭН, 2013. С. 126–140.
8. *Кокарев К.П.* Границы политики, прав человека и идеологий // Гражданское и политическое в российских общественных практиках / Под ред. С.В. Патрушева. М.: РОССПЭН, 2013. С. 215–225.
9. *Красин Ю.А.* Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: Сб. статей под общ. ред. Ю.А. Красина. М., 2005. С. 15–32.
10. *Любарев А.Е.* Регулирование избирательной системы в законодательстве Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4 (73). С. 76–82.
11. *Мирошниченко И.В.* Социальные сети в российской публичной политике: автореф. дис... докт. полит. наук. М., 2013.
12. Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян; Институт социологии РАН. М.: РОССПЭН, 2011.
13. *Оболонский А.В.* Этика в сфере публичной политики как фактор социокультурных изменений // Общественные науки и современность. 2015. № 4. С. 65–82.
14. *Павловский Г.* Система РФ в войне 2014 года. De Principatu Debili. М.: Европа, 2016.
15. *Патрушев С.В.* Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России. М.: Институт системного программирования РАН, 2006.

16. *Пивоваров Ю.С.* Русская Власть и публичная политика (Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита) // Полис. Политические исследования. 2006. № 1. С. 12–32.
17. *Розов Н.С.* Коллегиально разделенная власть и условия поэтапного становления демократии в России // Полис. Политические исследования. 2008. № 5. С. 74–89.
18. *Сеннет Р.* Падение публичного человека. М.: Логос, 2000.
19. *Соловьев А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или «Кто в доме хозяин?» // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 60–81.
20. *Соловьев А.И.* Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис. Политические исследования. 2006. № 6. С. 59–80.
21. *Cairney P.* Understanding Public Policy. Theories and Issues. London: Palgrave Macmillan, 2011.
22. *Habermas J.* The Public Sphere // Jurgen Habermas on Society and Politics / Ed.: S. Seidman. Boston: Beacon Press, 1973.
23. *Habermas J.* The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge, Mass: MIT Press, 1991.
24. *Helmke G., Levitsky S.* Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / Kellogg Institute Working Paper No 307. September 2003. URL: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf (accessed: 21.10.2017).
25. *Lankina T.* Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in Russia. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.
26. *Silke A., Kreisi H.* The Network Approach // Theories of the Policy Process. 2nd ed. / Ed. by P.A. Sabatier). Boulder: Westview Press, 2007. P. 129–154.
27. *Ulrich P.* Integrative Economic Ethics: Foundations of a Civilized Market Economy. Cambridge University Press, 2008.

Miller T.V.

**Public Institutions in the Development and Implementation of the State
Policy of Modern Russia**

Tatyana V. Miller — graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: miller_tatyana@mail.ru

Annotation

The article is devoted to the problem of efficiency of public institutions in the process of decision-making in modern Russia. The author notes a special correlation between the public and the latent mechanisms for the development and implementation of public policy, examines the causes of poor performance of public institutions in Russia and peculiarities of the prevailing hierarchic system of public administration, which creates a new organizational form of institutional hybrids. The author also presents an analysis of the latent relations and practices modifying the current understanding of the mechanisms of political decision-making.

Keywords

Public policy, ruling regime, latent structure, institutional hybrid.