

ГОСУДАРСТВО КАК ПРОИЗВОДИТЕЛЬ ПОЛИТИКИ

А.И. Соловьев

СОЛОВЬЕВ Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политического анализа МГУ им. М.В. Ломоносова. Для связи с автором: alesol@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 22.12.2015. Принята к печати: 17.01.2016

Аннотация. В статье раскрываются субстанциональные и процессуальные основания государства как специфического политического актора. В данном контексте автор описывает источники возникновения и формирования в государстве политических методов регулирования общественных отношений, описывает основные исторические механизмы политизации государства и в первую очередь институализацию соответствующих методов применения власти. Акцентируя внимание на специфике методов политического регулирования, автор раскрывает особенности структурной организации политической сферы, показывает основания публичных и латентных форм политических коммуникаций между элитой и обществом, анализирует формы влияния политических структур на деятельность административных органов государственного управления. В качестве наиболее показательной формы совмещения политических и административных методов общественного регулирования в статье рассматривается государственная политика, понимаемая при этом как основная форма активности правящего режима. В данном контексте содержание государственной политики рассматривается через призму статусных и сетевых механизмов соединения замыслов правящего класса с интересами неэлитарных слоев населения. В рамках фактического взаимодействия элитарных коалиций и административных структур выделяются критерии социальной направленности государственной политики, показываются причины, детерминирующие противоречия между планами центров государственной власти и формами их практической реализации.

Ключевые слова: государство; политика; политическая сфера; государственная политика; общественное благо; правящий режим; политико-административные сети; символическая политика; характер распределения общественных ресурсов.

РАЗНОЛИКОЕ ГОСУДАРСТВО

Сегодня концепт государства неразрывно связан с объяснением едва ли не всех форм человеческой активности. При этом можно наблюдать неуклонное смысловое расширение этого понятия, далеко ушедшее от аристотелевских трактовок и классической терминологии. Широчайший спектр институциональных, антропологических, пространственных, коммуникативных и прочих направлений исследований демонстрирует, по мысли Р. Роуза, понятийное “лицемерие государства”, аттестующее его то как “субстанцию, то деятельность, то какую-то другую форму реальности” (и даже “совокупность психических событий”) [цит. по: Понятие государства... 2002: 154], то как некий артефакт, обладающий мало разгаданными источниками саморазвития [Пивоваров 2003: 62-63].

Теоретические образы государства подтверждают тот факт, что общие представления об этом явлении не могут объяснить все его специфические грани и состояния, однако в подавляющем большинстве случаев многоликие теоретические трактовки прямо или косвенно связаны с различными формами власти. Представляется, что именно это смысловое ядро, так или иначе, обретает свои категориальные очертания в различных теоретических схемах и терминах (*polis, imperium, res publica, civitas, domus, regnum, state, failing state* и др.). Впрочем, харак-

тер проявления властной природы государства существенно различается в рамках *атрибутивных* (предполагающих поиск сущностных параметров, специфицирующих данное явление) и *динамических* (ставящих во главу угла процессуальные изменения и взаимодействия внешних и внутренних игроков) подходов, которые позволяют увидеть принципиальную разницу пересекающихся друг с другом коннотаций и снизить понятийную перегруженность государства.

В первом случае самое распространенное (но далеко не банальное) понимание государства как формы организации социального порядка (на определенной территории) при помощи власти демонстрирует обретение ею своей общегражданской формы. Такая интерпретация, делая акцент на институциональном дизайне (меняющемся в зависимости от характера правящего класса, контролирующего доминирующие центры власти) и, прежде всего, на наличии специального аппарата управления, лишаящего центры господства персональных и вотчинных признаков (демонстрирующих обретение ими обезличенных форм служебной деятельности администраторов), позволяет отделить государство от догосударственных форм организации социума (государство-чифдом, властной организации вождей или военизированных форм территориального господства) и потестарных форм организации власти. Одновременно такой подход дает возможность зафиксировать внутренне противоречивый характер саморазвития государства, постоянно сталкивающегося с конфликтами персонализации / институализации власти, консолидации / партикуляризации центров господства, а также трансценделизации (использовании идейных форм интеграции с обществом) и детрансценделизации государства и общества [Каспэ 2013].

В рамках прочих подходов выделяются иные атрибутивные параметры, которые каждый раз специфически, но методологически однообразно (в зависимости от качества и характера выделяемых параметров, характеризующих устойчивые связи властвующих и подвластных) измеряют содержание государства. Однако в рамках процессуального подхода ситуация существенно меняется. Здесь в основании аналитической оптики лежит трансформация позиций игроков, их стратегий, реальный формат функционирования институтов, факторы динамики внутренних и внешних связей, темпоральные факторы преобразований и другие аспекты, отражающие контекст и фактический характер выполнения государством своих функций (защиту суверенитета, охрану безопасности, принятие государственных решений, информационное обеспечение стратегий и проч.). Нередко такой формат активности государства и его институтов позволяет применять метафору черного ящика, отражающего высокую степень неопределенности его реального функционала. В этом случае государство может описываться через перечень различных *нормативно-поведенческих комплексов*, обслуживающих решение соответствующих задач (и, следовательно, отличающихся особым набором игроков, норм и правил взаимодействия, используемых ресурсов и т.д.). При этом каждый из таких функциональных кластеров способен демонстрировать целый спектр переменных, отражающих нормативно заданные формы активности государственных структур и их свободные практики, специфические формы движения (от линейно восходящих до турбулентного), границы взаимодействия и т.д.

Представляется, что при таком подходе наиболее широким теоретическим основанием процессуального анализа государства является функционально-ролевая интерпретация активности человека (вспомним в связи с этим, что по Т. Парсонсу “роль” трактуется как проявление конкретной формы социальной

активности). Однако, как полагают М. Огьер и Дж. Марч, в “основе ролевых ожиданий” лежит “критерий релевантности”, который отражает поиск акторами информации, способы восприятия ими действительности и другие характеристики, которые направляют их предметную активность [Augier, March 2001]. Более того, поскольку подготовка и сама деятельность акторов является величиной непостоянной, то и связанные с их активностью организационные структуры также не способны сохранять нейтральность по отношению к динамике внешней среды [Schattschneider 1975: 30]. По сути, аналогичную позицию занимают и представители неоинституциональной теории, связывающие подвижность “политических организаций” с наличием “норм и ценностей” [Питерс 1999: 221], а также ученые, рассматривавшие институты как “невидимые” конструкции “взаимных представлений” (*shared understandings*) и “разделяемых ожиданий” (*shared expectations*), от которых, по мнению Э. Остром, и зависят поведенческие паттерны.

Одним словом, ролевое объяснение асимметричных трендов в развитии государства и функционировании его институтов показывает, что административные статусы и нормы, закрепляемые во властной иерархии, способны качественно изменять свой профиль в деятельности конкретных носителей этих функций (обладающих собственными мотивами и интересами) и тем самым перенаправлять институты власти на достижение самых разнообразных целей. Этот эффект *перепозиционирования* (изменения характера деятельности статусных) групп и фигур (а также связанных с ними стейкхолдеров) показывает, что, оставаясь с формально-организационной точки зрения одним и тем же образованием, государство способно функционировать как структура, “работающая” и на общество, и на отдельные группировки и корпорации (в том числе и зарубежные), и даже на конкретные влиятельные фигуры. Тем самым, в государстве ни иерархия, ни сетевые или рыночные конструкции не гарантируют соблюдения единых стандартов деятельности даже для статусных игроков. Интересы, позиции, состояния сознания каждого из акторов порождают разнородные потоки активности, те внутренне не интегрированные коммуникации, которые, сталкиваясь с институциональными структурами, в итоге создают хаотическую матрицу функционирования государства. Матрицу, содержащую и реальные возможности для направленного регулирования, и источники рисков, и перспективы потенциального развития.

Изменение фактических позиций, связанное с усилением привлекательности чиновников для партнеров, практически всегда используется ими для совладения и владения статусами в личных целях. Как показывает опыт, чиновник, снимая ренту с административных позиций и с бизнеса или создавая предпочтения тем или иным контрагентам, может выступать заказчиком и бенефициарием предоставления государственных услуг. Такие практики не просто обуславливают различные формы внутреннего сплочения государства и общества, но и снижают согласованность в действиях официальных институтов, заменяя законы на межличностные договоренности и персонализированную лояльность и превращая государственную власть в форму административной гегемонии, наместничества и попечительства.

Государство, таким образом, представляет собой бесконечный марафон перепозиционирования, где аппаратный формализм сочетается с инициативностью, стяжательство с героизмом, преступное крышевание с конструктивным госпредпринимательством и т.д. Государство не только демонстрирует фасад официальных институтов, но и “распахивает двери” для деятельности штабов те-

невого бизнеса и прочих “общественных администраторов”, которые оказывают собственное влияние на распределение ресурсов. И таким девиантным формам активности не препятствуют ни моральные обязательства государства, ни служебные кодексы, ни идеологическая и политическая лояльность чиновников, ни формы административного контроля, ни даже использование силовых ресурсов.

Можно видеть, что в деятельности людей, имеющих право выступать от имени государства при разработке и реализации решений, выполняющих контрольные функции и т.д., всегда переплетаются статусные (стационарные) и (условно говоря) “кочевые” роли, свидетельствующие о фактическом изменении позиций госадминистраторов. Этот нomaдизм, институциональное кочевничество, базируется на динамике основных мотивов представителей власти или просто тех фигур, которые способны фактически влиять на центры решений.

В этом смысле государство как ролевая структура формирует потоки активности, которые отражают изменения мотивов и ориентиров акторов и тем самым показывает способность институтов и структур к функциональной перенастройке, изменению схем деловых коммуникаций, разворачивающих государство в направлении различных социальных интересов. В рамках реального ролевого взаимодействия даже госаппарат не является центром общегражданской идентификации государства. Это свидетельствует о том, что государство — в силу мотивационно-функционального разнообразия и постоянного оспаривания общегражданских ориентиров деятельности своих институтов — придает общественной власти подвижность ее смыслового наполнения, сохраняя неопределенность действий официальных структур и предполагая широкий спектр применения ими своих полномочий (от агентов персонально-попечительской власти до общегражданских институтов). Так что государству приходится постоянно тратить ресурсы и энергию на поиск своей внутренней сбалансированности.

93

С другой стороны, сказанное означает, что государство, пронизанное конкурирующими взаимодействиями различных центров влияния, содержит в себе и некую “организационную пустоту” (вплоть до превращения в “пустотелую” структуру), свидетельствующую о неспособности официальных центров власти сохранять приоритет общепризнанных правил и норм выработки государственной политики, легитимировать свои цели и осуществлять задуманное даже с использованием силы [Hajer 2003: 175-95]. Не случайно, как пишет К. Лефорт, государственная власть в современных демократических обществах, по сути, представляет собой “пустое место”, не имеющее “опознавательных знаков определенности”, а современные демократии — театр “неконтролируемых событий” [Lefort 1986: 305].

Одним из постоянных факторов, провоцирующих эту дисфункциональность официальных институтов и их суверенного права принимать обязательные для всех решения, выступают сети правящего класса, обладающие фактическим “авторитетом” при применении власти и управлении [Михайлова 2013]. Это делает государство весьма примитивным организмом, не способным купировать множество конфликтов и предлагающим для регулирования массы противоречий только один выход — применение силы.

Сказанное дает основание трактовать государство как (на что справедливо указывает С. Барсукова, правда, несколько по иному поводу) определенное *состояние* [Барсукова 2015: 161] его статусных и нестатусных структур, демонстрирующее общегражданскую направленность их действий (выраженное в определенном уровне легитимности властей, соответствующем характере рас-

пределяемых ресурсов, гарантиях гражданских прав населения, подотчетности институтов и проч.). Другими словами, государство – это такая конфигурация властных институтов, управленческих сетей и иных внутренних агентов, чья совокупная активность (в контролируемом им социальном пространстве) обеспечивает фактическое (а не риторическое или символическое) удовлетворение запросов граждан в материальных и духовных ресурсах (исключающих, таким образом, приоритет партикулярных и групповых запросов правящего класса).

В данной логике антиподом государства выступает такая форма активности его базовых институтов, которые превращаются в представителей интересов различных группировок, контролирующих часть территории и предлагающих людям собственные услуги по обеспечению безопасности и распределению ресурсов (Ч. Тилли)¹. То есть то состояние государственной власти, которое М. Олсон называл либо “гастролирующим”, либо “оседлым бандитом”, где управляющие используют prerogatives государства в узкогрупповых и частных интересах.

История показывает, что далеко не одновременно на национальных территориях (и различных социальных аренах) произвол власти постепенно – по мере столкновения феодальных, семейных или клановых структур с первыми формами государственных институтов – но неуклонно менялся на гражданские нормы, заменявшие формы персональной власти [Ясаи 2008].

Одним словом, процессуальный подход показывает, что современное государство – это всего лишь частный случай территориально локализованного взаимодействия власти и социума. Тем не менее наличие публичных структур и статусных институтов не является гарантией деятельности государства в интересах общества. Если, конечно, не считать таковой символическую политику, осуществляемую властями для убеждения общества в справедливости, целесообразности и эффективности предпринимаемых государством усилий. По сути, термин “государство” – это всего лишь бренд, используемый правящей элитой для подтверждения своей легитимности и оправдания своих стратегий и проектов.

Однако процессуальный подход не просто дает возможность уйти от эссенциалистских трактовок государства как некоего неизменяемого во времени института, обладающего универсальными общегражданскими признаками. Этот подход позволяет говорить и о том, что государство укореняет и институализирует вполне конкретные функционально-отраслевые признаки. Признаки, которые демонстрируют превращение норм и паттернов в некую общественную сферу и одновременно фиксируют определенные *социальные облики* государства. К примеру, как непременный агент хозяйственно-(пере)распределительной деятельности, государство, применяя аутентичные инструменты и механизмы макрорегулирования, выступает как экономический актор; оперируя по преимуществу законодательно-правовыми инструментами регулирования (и выстраивая соответствующий институциональный дизайн), оно превращается в юридического актора; используя же иерархические зависимости в целях применения аппаратного принуждения, государство выступает как административный актор².

¹ “Как ни шокирующе это звучит, – писал Ч. Тилли, – но любой бандит становится государством, если на определенной территории устранит конкурентов и станет монопольным распространителем насилия, а также гарантирует защиту границ от нападения извне” [Tilly 1976].

² В связи с этим уместно вспомнить, что первоначальные “ортодоксальные” версии государственного управления строились на признании исключительного значения формальных норм и сведений, прагматизме разрабатываемых целей, использовании бюрократией аппаратных механизмов и инструментов принудительного регулирования, что давало приверженцам такой позиции рассматривать государство как *административного* актора [см. Вальдо 2003: 185-189].

С одной стороны, сказанное свидетельствует о том, что государство представляет собой *интегративный* институт, формирующийся на основе разных по своим качествам социальных источников (норм, традиций, способов регулирования). С другой, это показывает, что институализация различных отраслевых практик (отражающая превращение типичных поведенческих паттернов в устойчивую форму взаимодействия власти и общества) является асинхронным процессом, в итоге образуя разные по своему значению внутригосударственные арены (каждая из которых демонстрирует различные регулятивные возможности властей).

Процессуальный подход ставит вопрос и о способностях и компетенциях государства при решении тех или иных задач на различных социальных аренах, а также о существовании пограничных (серых) зон, где доминирование государства не способно преодолеть доминирование различных форм гражданской самоорганизации. Так, в отдельных государствах власти плохо борются с террористами, но зато хорошо считают финансы и эффективно управляют отношениями с бизнесом, а в других государствах наоборот. В любом случае отраслевая асимметричность государства и динамическая неравновесность его различных способностей свидетельствуют о необходимости постоянного поиска баланса различных видов его активности, проявляющихся на различных социальных площадках.

В связи с этим уместно говорить и об особом — политическом — облике государства, аттестующем его как актора, использующего особый набор средств и методов применения власти и управления обществом.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ОБЛИК ГОСУДАРСТВА

Взаимосвязь государства и политики весьма неоднозначна. Во-первых, потому, что — как можно понять из сказанного выше — государство одновременно представляет собой и институт, и пространство для применения широкого круга (силовых, правовых, административных и иных) инструментов власти, и особую область жизни (базирующуюся на многомерной структуризации человеческих форм активности). Ну, а политика, многие черты которой вообще существуют за гранью социального (демонстрируя, к примеру, массу экстраординальных граней человеческой активности), воспринимается еще более неоднозначно, порождая разнообразные интерпретации и подходы.

Не углубляясь в полемику относительно субстанциональных характеристик политики (опираясь, тем не менее, на ее социальные версии), отметим, что большинство теоретических идей в основном размещается в рамках односложной дихотомии: так, одни ученые уверены, что политика сформировалась в связи с возникновением государственности, а другие полагают, что “феномен политики исторически является более древним по происхождению и многообразным по форме в сравнении с феноменом государственности” [Гуторов 2015: 10].

Думается, однако, что даже такие крайние позиции методологически вполне совместимы, что дает возможность более точно понять смысл интерпретации государства как политического института. Ведь если признать, что политика обладает некими универсальными свойствами (позволяющими, к примеру, видеть в ней “виртуально вездесущий в человеческих отношениях” метод поиска консенсуса (Р. Даль) или форму “состязательно-игровой культуры” (Й. Хейзинга), то остается констатировать, что государство всего лишь придает им более широкий социальный масштаб, впоследствии получивший свое структурное закреп-

ление и институализированную форму. В этом плане политические источники государственности демонстрируют последовательное расширение социальных оснований власти в обществе (путем постепенной институализации механизмов представительства, развития публичных коммуникаций, дискурсивных механизмов и проч.), усиления ее конкурентного характера (оспариваемости со стороны различных групп населения) и укрепления позиций несиловых (неконгруэнтных) методов регулирования взаимоотношений власти и общества.

В этом смысле обретение политикой своего места в государстве означало постепенный переход от использования средств принудительной интеграции и управления обществом (преимущественного использования силовых инструментов в отношениях власти и населения) к договорной, консенсуальной стилистике их отношений. Неудивительно, что уже в полисных моделях государства политика описывалась через концепты “сообщественного”, “совместного”, “согласованного” и “созидательного” использования власти. Исторически же политизация общественных отношений включала в себя как объективное расширение повестки во взаимоотношениях власти и общества, так и “дискретное” – сугубо технологическое – присвоение элитой властного значения тем или иным конфликтам [Данилов 2014].

Несмотря на расширение общественных игроков, оспаривающих государственную власть, в целом политика стала решающим инструментом подавления негативной энергии в обществе, устанавливая границы столкновения различных центров власти и использования физической силы. Это повышало возможности для согласования усилий акторов, что неизбежно снижало общественную деструкцию, градус ожесточенности конкуренции за власть, поддерживало общественное согласие и институализировало ценности общественного блага [Скоробогачкий 2002]. Впрочем, политика могла скрывать и ложные формы неорганического единства власти и общества, прикрывая собой увеличение возможностей правящего класса по перераспределению общественных ресурсов. Однако в любом случае политика неизбежно поддерживала укрепление общегражданского статуса государственных институтов и способствовала десакрализации власти, превращая последнюю в форму соединения “множественных отношений силы” (М. Фуко).

Консенсуальная природа политики, наиболее полно проявившаяся в переговорных формах демократического устройства [Сергеев 1999] и применении неконгруэнтных методов регулирования (отражающих асимметричные подходы власти к участникам конфликта и легализующие применение пресловутых “двойных” или “тройных” стандартов [Соловьев 2007]), означает реализацию государством тех *возможностей* решения проблем и конфликтов, которые таятся в коммуникативном потенциале власти и общества. По мере расширения конгруэнтных методов (на современном уровне включающих в себя технологии пропаганды, рекламы, PR, риторики, навязывания идентичности и проч.) и совершенствования их сочетания с правовыми, административными и иными способами регулирования общественных отношений, качественно повысился и общий функционал государства как субъекта власти и управления.

Завоевываемая государственное пространство и влияя на его публичные и латентные институты, политика конституировала как особые методы мобилизации населения, так и способы управленческого проектирования. С ее помощью центры государственного управления (отражая достигнутый ком-

промисс власти и общества) профилировали свои действия в русле качественно очерченных задач, определяющих вектор правительственных действий. Причем эти политические векторы вырабатывались не только в соответствии с рационально рассчитанными целями (повышения эффективности, результативности, экономичности и т.д.), а и с позиций (коллективных или персональных) целесообразности, отражавших понимание баланса общественных сил и потому неизбежно содержавших те или иные социальные приоритеты. Другими словами, принципы политического или “внеэкономического” регулирования задавали государственному видению конфликтов и перспектив совершенно особую рамку, не стиснутую рациональными соображениями или общепринятыми морально-этическими стандартами. Понятно, что и событийное (предполагающее “кто, что, когда и как приобретает”, – Г. Лассуэлл) применение неконгруэнтных методов также обладало надпредметным характером (т.е. не зависело от специфики различных сфер областей жизни).

В целом политическое видение государственных целей предполагает сложную кооперацию действий игроков, обладающих способностью влиять на центры принятия государственных решений; постоянную интерпретацию общегражданских ценностей, интересов и целей, определяющих вектор развития государства и общества, повышение их привлекательности в глазах общественного мнения; применение многообразных инструментов убеждающей коммуникации (задействующих переговорные техники, персональную, групповую и идейную лояльность исполнителей) ради легитимации власти и реализации поставленных целей; расширение зоны использования неконгруэнтных методов применения власти и управления.

Этот профиль политики не только отрицает ее односложное толкование как формы “борьбы за власть и использование власти” [Розов 2015: 159], но и позволяет увидеть ее гуманистические основания, придающие государству способность внутреннего сплочения общества, отказывающегося от инструментов потестарной интеграции. Это позиционирование политики ярко проявилось по мере институализации ее управленческих практик и культурного закрепления ее принципов в массовом сознании, в результате чего в государстве сформировалась особая *сфера* политической жизни, свидетельствующая о способности различных общественных сил подключиться к конкуренции за государственную власть и выдвиганию целевых приоритетов развития общества.

В процессе эволюции политической сферы постепенно оформились и ее базовые компоненты: политическая система (представительные и иные структуры, регулирующие коммуникацию власти и общества), правящий режим (совокупность публичных и латентных институтов власти, опирающихся на доминирующие коалиции правящего класса), система государственного управления (политико-административные структуры и механизмы, используемые для регулирования социальных связей). В этом контексте “государственные организации” становятся местом формирования “внутренних сообществ”, образующих вокруг себя “структуру неформальных устойчивых отношений “с внешним специфическим окружением”, способным “кооптировать экономических и политических лидеров”, и потому начинают функционировать “как политические арены”, обладающие собственным весом и влиянием [Crozier, Thoenig 1976]. Благодаря таким трансформациям государство стало пространством использования политических методов

(партиями, гражданскими объединениями, сетевыми коалициями и другими) игроками, чья активность, в конечном счете, сводилась к борьбе за высшие статусы власти, обеспечивающие приоритет при распределении ресурсов.

Сегодня эту сферу, свидетельствующую о превращении политических методов в привычную форму конструирования государственных целей и производства легитимирующих символов и ценностей, нередко описывают через технологии политического менеджмента, предполагающего использование инструментов убеждающей коммуникации для регулирования конкурентных взаимоотношений и изменения баланса сил при решении того или иного вопроса.

Емкость политической сферы во многом зависит от уровня и интенсивности контактов профессионалов и граждан. В связи с этим можно указать на ряд причин, со временем усиливших потребность в таких регуляторах в области государственного управления, т.е. на наличие дополнительных источников, укрепляющих позиции политического. В частности, в системе государственного регулирования возник устойчивый спрос на особый товар: политическое сопровождение решений. Этот спрос отражал заинтересованность людей в услугах статусных или неформальных фигур (структур), обладающих существенным (доминирующим) влиянием на баланс сил и позиций при решении конкретного вопроса. Такое вспомогательное сопровождение управленческих действий (способное направить действия государственных институтов в сторону тех или иных социальных группировок) порождало определенную стоимость данных услуг (соотнесенную с интересами и ресурсами “партнеров” и увеличивавшую свои значения по мере увеличения скорости оборачиваемости этих услуг), а также новые формы зависимости и ответственности сторон (например, в форме идейной или персональной лояльности лидерам). В самом общем виде такие источники политического влияния повышали зависимость принятия государственных решений от внутриэлитарных (межсетевых) отношений.

По мере применения все более тонких методов политического регулирования государство не просто трансформировало свою внутреннюю организацию, но и обрело невероятную гибкость в осуществлении своих функций, наращивании компетенций, обретении пластичности в регулировании властных отношений с политическими игроками как на внутренней, так и на внешней арене.

Возникновение и развитие политической сферы отражает зависимость реализации государством своих функций от потребности использования (несиловых, переговорно-игровых) коммуникативных инструментов и технологий применения власти при проектировании и легитимации решений, затрагивающих баланс общественных сил. Мы наблюдаем усиление роли политических технологий, повышение уровня массового сознания, диверсификацию типов легитимации правящего режима и характера публичного дискурса. Усиление значения этих факторов отражает повышение их влияния внутри элитарных коммуникаций (в том числе и в международной среде) на институты власти и управления.

Эти общие соображения не отрицают того факта, что в каждом конкретном государстве могут быть восходящие (повышающие роль неконгруэнтных методик регулирования общественных отношений) или нисходящие (при увеличении административных и силовых методов принудительного регулирования, а также минимизации возможностей гражданских структур включаться в публичные процессы оспаривания власти) фазы политического

регулирования. В зависимости от этого в государстве постоянно меняется соотношение между латентными и публичными формами власти, интенсивность коммуникаций власти и общества, характер конкуренции за высшие управленческие позиции и т.д.

Политгенез демонстрирует асинхронные формы применения власти в государственном пространстве, а равно неуклонное вызревание политики, ведущее к формированию этой особой сферы общественной жизни. Мировой опыт показал, что целостность политической сферы, укоренившей и институализировавшей применение неконгруэнтных методов поддержания баланса сил властвующих и подвластных, предполагает наличие следующих параметров:

— *институциональных*: структур, поддерживающих коммуникацию власти и ее гражданских контрагентов, в конечном счете направленную на изменение или поддержание баланса сил на различных социальных аренах; центров, транслирующих волю (групповых и персональных) лидеров, определяющих коллективные договоренности партнеров и конкурентов в сфере завоевания и применения власти; особых механизмов, предполагающих кооперацию властвующих и подвластных при принятии государственных решений;

— *морфологических*: публичных и латентных, дискурсивных и монологических, постоянных и спорадических, массовых, групповых и персональных контактов и форм общения;

— *пространственных*: различных форм социального (иерархического, сетевого, рыночного) и метрического (территориального) позиционирования акторов, отражающих их потенциал и возможности оперативного и стратегического влияния на центры принятия решений и позиции партнеров и конкурентов;

— *субъективных (неинституциональных)*: особой оптики интерпретации групповых и общенациональных интересов; публичных ценностей и репутационного капитала политических игроков; символов и образов, используемых (в идеологической, мифологической и имиджевой формах) для управления позициями акторов и изменения их (массовых, групповых, индивидуальных) аксиологических и когнитивных структур;

— *управленческих*: внеэкономических подходов к профилированию деятельности органов государственного управления, их ориентации на качественные цели развития;

— *технологических*: маркетинговых (в форме имиджмейкинга, рекламы, PR и др.), немаркетинговых (пропаганды и агитации), риторических и невербальных приемов убеждающей коммуникации, задействующих механизмы персональной и групповой идентификации и направленных на трансформацию властно значимых позиций акторов.

Обозначенные грани политической сферы интегрируются в рамках государственной политики или того правительственного курса, который проводится структурами власти и управления от лица государства в рамках конкретно-исторического контекста. В таком случае государственная политика представляет собой не интеллектуальную или нормативную конструкцию (в законах и документах закрепляющую те или иные цели, формы ответственности исполнителей и иные аналогичные параметры), а форму фактического

распределения общественных ресурсов, осуществляемого под влиянием доминирующих игроков, пытающихся сочетать общегосударственные цели с собственными интересами. В конечном счете, именно государственная политика свидетельствует о характере и результатах осуществления реального политического курса, основанного на достигнутом компромиссе власти с обществом (основными группами и их ценностями) и отражающего подлинные приоритеты лиц, контролирующих центры принятия решений.

Чья она, “ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА”?

Устанавливая коммуникации с обществом (ожидающим от государства получения необходимых ресурсов, гарантий осуществления гражданских прав, поддержания социально справедливого общественного порядка) на основе выработанных властями приоритетов (детерминирующих курс и направление развития общества), государственная политика становится реальным мостиком между структурами власти и населением. Конечно, на различных площадках характер и эффективность различных видов государственной политики, чей спектр простирается от повседневной “терапевтической деятельности” по снижению социальной напряженности до целенаправленных стратегий, весьма и весьма различны. Тем не менее всегда есть возможность оценить характер этой деятельности в целом, в рамках отношений государства и общества. Хотя власти прокламируют исключительно позитивные и благоприятные для общества цели своей политики (включая приверженность востребованным обществом принципам), конечным критерием оценки ее подлинного характера всегда является (дис)баланс ресурсов, получаемых разными группами и, в первую очередь, элитарными и неэлитарными слоями общества.

Ключом к пониманию сущности государственной политики является характер правящего режима, выступающего оператором применения власти от лица государства. Независимо от типа политической системы, правящий режим стремится легитимировать властные структуры, снизить активность конкурентов, установить сбалансированные коммуникации с обществом, определить стиль и характер деятельности органов управления.

Однако решение всех этих задач, в конечном счете, обуславливается теми сетевыми ассоциациями правящей элиты, которые устанавливают “негласные договоренности” на “время осуществления государственной политики... порождают и узаконивают неясные правила обмена и устойчивости коалиционных интересов” [Dupuy, Thoenig 1985], профилируя тем самым “институты и общепринятые ценности” “для осуществления [своих] скрытых замыслов” [Хайоз 2013: 201]. Именно эти ассоциации (уничтожающие внутри себя различия между политической и бизнес-элитой, национальными и международными группировками, а в ряде случаев между правящими кругами и оппозицией) способны подавить в государственной политике “коллективные [общегосударственные] цели”, заменив их “индивидуальными целями или определенными предпочтениями” [Crozier, Thoenig 1976].

Сетевые структуры правящего класса предопределяют и ряд принципиальных особенностей правящего режима, демонстрируя высокую автономность его действий. В связи с этим можно отметить способность режима:

– самостоятельно (пере)интерпретировать представления об общественном благе и изменять цели и “государственные интересы” (что в ряде случаев

дает возможность скрывать от общественности корпоративные и партикулярные преференции власть имущих);

– присваивать решаемым проблемам конфиденциальный статус, использовать разнообразные цензы, устанавливать условия оглашения государственных целей, допускать партнеров к переговорам, а также осуществлять другие меры, затрудняющие и препятствующие гражданам и их ассоциациям влиять на принимаемые решения и претендовать на получение соответствующих ресурсов;

– устанавливать условия гражданского участия, создавать идейно-символические конструкции, легитимирующие власть (не исключаящие поддержание коллективных иллюзий и прикрытие подлинных целей правительства) и одновременно влияющие на характер организованности и политической активности населения, уровень контроля населения за структурами власти;

– предоставлять сетевым ассоциациям правящей элиты возможность контролировать институты государственной власти и управления, укреплять превосходство нравственных принципов и ценностей правящих слоев.

Добавим к сказанному низкую заинтересованность большинства обывателей в политической активности (поскольку “понимание” ими значения властных решений обладает смыслом только “в период кризиса или возникновения угроз” [Selznick 1957: 18; Brunsson, Olsen 1993]), слабую степень организованности гражданского контроля; зависимость общественного мнения от деятельности масс-медиа; наличие множества “стеклянных” стен (негласных и официальных процедур), препятствующих включению граждан в разработку политических решений, и будем вынуждены констатировать наличие в государстве множества структурных ограничений, препятствующих вовлечению неэлитарных слоев в разработку и реализацию целей государственной политики.

По сути, даже традиционные механизмы политического представительства (например, выборы) так или иначе превращаются в механизмы легитимации “невидимых социальных сетей, которые окружают политических лидеров...” (особенно когда их политический “кухонный кабинет” составляют “близкие родственники, школьные друзья и т.п.”) [Сергеев 2013: 197, 198]. Так что и определение национальных интересов, и приоритеты в распределении общественных ресурсов – все эти ключевые компоненты политической активности государства находятся в руках правящего режима (т.е. у основных сетевых коалиций правящей элиты, управлять и контролировать которые государство зачастую просто не способно) [см. Debating Governance 2000; Governance, Politics... 2000; Hirst 2000: 13-35; Kooiman 2003].

Даже информация, которая могла бы свидетельствовать о ходе и результатах государственной политики, также находится в руках правящего режима, самостоятельно решающего, каким сведениям можно и целесообразно придавать публичную форму, а каким нельзя. При этом в слабых государствах (где правящий режим не может установить стабильные коммуникации с обществом) доминирование сетевых ассоциаций элиты связано с упрощением институционального дизайна, что еще больше усиливает их реальные возможности. Так, под давлением таких латентных сообществ в современном российском обществе суды и часть силовых структур, по сути, превратились в составную часть исполнительной власти, утратив тем самым свои общегражданские функции. Лишенные надлежащего контроля чиновники

превращаются из “распорядителей” общественных благ в бенефициариев, совладельцев и владельцев своих статусных позиций, сложившаяся политико-административная среда позволяет бизнес-элите (в том числе и теневого толка) захватывать государственные позиции, а чиновникам — вовлекаться в незаконную предпринимательскую деятельность.

В такой атмосфере выработки государственной политики более важную роль, нежели экспертная активность и давление общественного мнения, играют формы локального местоположения лидеров (вершин сетей), влияющие на смыслы государственных стратегий за счет особой среды их формирования (помещений антикризисных штабов, загородных резиденций и иных закрытых “политических офисов” и “царских покоев”) и плотности деловых коммуникаций (замкнутых на узкий круг доверенных и зависимых лиц)³.

В целом можно констатировать, что сочетание институциональных и сетевых структур превращает государственную политику в весьма неопределенную форму активности властей как по целевому содержанию, так и с точки зрения вовлекаемых в этот процесс игроков. Поскольку процесс ее формирования в значительной степени закрыт от общества, то этим термином могут прикрываться самые разнонаправленные формы деятельности правящего режима (в том числе служащие удовлетворению корпоративных и личных интересов). Такое положение позволяет понять, что только по характеру распределения материальных и духовных ресурсов (обеспечивающих жизнедеятельность элитарных и неэлитарных слоев) можно судить о подлинном характере и содержании государственной политики.

102

К примеру, в США на фоне государственной политики, нацеленной на “всемирное лидерство” этой “демократии”, сегодня 45 млн граждан страны проживает в бедности, что в 2 раза превышает аналогичные показатели середины 70-х годов прошлого века⁴ [Цыганков 2015: 42]. На Украине за последние два года политики “евроинтеграции” более чем на треть обрушились доходы населения (в то время как премьер-министр — по сведениям СМИ — “заработал” свой первый миллиард долларов, а президент-олигарх удвоил свое состояние”). В Турции политика “противоборства терроризму” не только не исключает прямой поддержки ИГИЛ (организация запрещена в РФ), но и приносит семье президента колоссальные доходы от нелегального нефтяного бизнеса с этой организацией.

Похожей является и российская ситуация, где элитарные сети устанавливают фактические (обязательные для исполнения) нормы и принципы взаимодействия власти с бизнесом и обществом, дозируют конкуренцию, синхронизируют усилия

³ В литературе указывается, что особенности местосвершения (физического, метрического) пространства оказывают существенное влияние на исполнение носителями государственных функций своих ролей, воздействуя, в частности, на стимулы, образы проблем, самовосприятие, обмен информацией и модели общения при групповом обсуждении (предполагающем концентрацию внимания на ближних собеседников, которые являются зависимыми и послушными исполнителями) [Egeberg 1994: 83-98]. Так что государственные стратегии порой существенно зависят от лидеров, любящих уединение и разрабатывающих свои планы в “царских покоях”. Другими словами, пространственно-организационные формы локалитета создают не только возможности и границы исполнения государством своих политических функций, но и способны влиять на характер функционирования государственных структур [Jonsson et al. 2000: 186].

⁴ Цыганков А.П. 2015. Кризис демократии и необходимость государства. — *Демократии XXI века: смена парадигмы. Аналитический доклад Фонда ИСЭПИ и группы зарубежных экспертов*. М.: ИСЭПИ.

разных этажей госуправления, осуществляют принудительную координацию отраслевых и региональных площадок, контролируют и надзирают за всеми процессами, способными поколебать доминирующую роль элитарных коалиций. Иначе говоря, сети, отодвинув конституционные принципы на “периферию реальной политики, в максимальной степени использовали авторитарные, недемократические возможности, заложенные в Основном законе” [Пивоваров 2014: 162], и превратились в базовый механизм формирования государственной политики. В рамках их политического менеджмента, изобретающего все более изощренные схемы перераспределения общественных благ в пользу высших слоев общества (цинично демонстрирующих людям свое благосостояние), “социально ориентированная” политика государства сохраняет устойчивую тенденцию на увеличение бедности в стране, распространение алкоголизма и суицидальных настроений, резкое снижение численности среднего класса. Провозглашение принципов народовластия сочетается с последовательным демонтажом демократических институтов, ограничением возможностей для гражданского активизма [см. Демократия и модернизация... 2010; Демократия в российском зеркале 2013; Пути модернизации... 2010 и др.] и избирательным применением репрессий к лидерам оппозиции [Савва, Савва 2015: 82-86].

Неудивительно, что ряд аналитиков не без оснований полагает, что сегодня вместо экономической политики государства в стране сложился “лишь персональный бизнес высшей бюрократии, интересам которого подчинены экономические, политические и идеологические шаги нашей власти” [Иноземцев 2015: 55]. При этом некоторые эксперты видят в наличии нынешних стратегических проектов еще больше негативных последствий, поскольку ряд из них (в частности, создание “территорий опережающего социально-экономического развития”) демонстрирует (помимо желания властей “сдать... в долгосрочную аренду... целые масштабные территории страны”) еще и отказ от сохранения там “установленных законом социальных стандартов... и конституционных принципов государственного управления” [Болдырев 2015: 26-27].

В русле такого государственного курса особую роль обретает символическая политика, пытающаяся не столько уверить население в конструктивности поставленных задач, сколько умиротворить общественность и дозировать проявления гражданской активности⁵. В целях расширения базы легитимации в программных лозунгах властей представлен широчайший спектр политических лозунгов, живущих в памяти поколений (“консервативной стабилизации”, “европейского дома”, “евразийства”, “за царя и Отечество”, “вперед к победе коммунизма”, “за счастье будущих поколений”, и проч.).

Думается, понятно, что на таком фоне никакой “антикризисный план” или “стратегический экономический маневр” властей не способны превратить политические механизмы управления в инструмент общественного развития. Как предварительный итог сетевой инициации государственной политики – усиление асимметричности в распределении общественных ресурсов, сохранение ситуации упущенных возможностей общественного развития, распространение психологии негражданственности, подпитываемое стравливанием сторонников разных взглядов и превращение образованного класса в непочитаемое властью меньшинство.

⁵ Несмотря на социально интегрирующий замысел официальной пропаганды, в обществе насаждаются этические принципы, в корне противоречащие принципам гражданского активизма: “тебя не касается – ты и не суйся”, стимулируя тем самым равнодушие и дистанцированность людей к целям государственной политики.

Представляется возможным констатировать, что в российском обществе происходит полураспад функционала всего корпуса управляющих (чей статус предусматривает представительство гражданских интересов и ориентацию на развитие общества). Такое перепозиционирование элиты *лишает политику ее общественных и идейных оснований*, перемещая этот метод регулирования в Средневековье, где договорные стратегии властей замыкались в рамках высших слоев, которые никоим образом не испытывали морального долга перед обществом⁶.

Вернуть государственной политике общественную направленность, а государственным институтам общегражданский характер можно только через политическую перенастройку деятельности правящего режима, переориентацию сетевых коалиций правящего класса на интересы общества. Но способны ли рядовые граждане побудить правящие элиты развернуть их активность в сторону общества? И можно ли, ставя такие задачи, ориентироваться на “книжные” советы – развитие демократии и активизацию гражданского общества?

Барсукова С.Ю. 2015. *Эссе о неформальной экономике или 16 оттенков серого*. М.: Издательский дом ВШЭ. 216 с.

Болдырев Ю.Ю. 2015. Начинать надо с мировоззренческих целей и мотивов. – *Мир перемен*. Специальный выпуск. С. 25-29.

Вальдо Д. 2003. Административное государство. – *Классики теории государственного управления: американская школа*. Под ред. Дж. Шафритц, А. Хайд. М.: Издательство Московского университета. С. 185-190.

Гуторов В.А. 2014. От потестарных структур к государственным институтам. – *Теория и история политических институтов*. Под ред. О.В. Поповой. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета. С. 10-16.

Данилов М.В. 2014. *Политизация общества в постсоветской России: институты, технологии, циклы*. Саратов: Изд-во Саратовского университета. 352 с.

Демократия в российском зеркале. Ред.-сост. А.М. Мигранян, А. Пшеворский. 2013. М.: МГИМО-Университет. 519 с.

Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. Под ред. В.Л. Иноземцева. 2010. М.: Европа. 320 с.

Иноземцев В.Л. 2015. В России нет экономической политики. – *Мир перемен*. Специальный выпуск. С. 52-56.

Каспэ С.В. 2008. *Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма*. М.: Московская школа политических исследований. 320 с.

Михайлова О.В. 2013. *Сети в политике и государственном управлении*. М.: Издательство Московского университета. 332 с.

Пивоваров Ю.С. 2003. Constitutional state и Русское государство. – *Государственное управление в XXI веке*. М.: Издательство Московского университета. С. 58-71.

Пивоваров Ю.С. 2014. *Русское настоящее и советское прошлое*. М.: Центр гуманитарных инициатив; Университетская книга. 336 с.

Понятие государства в четырех языках. Под ред. О.В. Харкордина. 2002. СПб.-Москва: Европейский университет в Санкт-Петербурге. 218 с.

⁶ “Не может ли быть так, – риторически вопрошает А. Политковский, – что власть успешно ведет страну к окончанию ее истории, и именно поэтому завет [помогать другим людям, поддерживать деятельность свободных граждан на благо других людей. – *Авт.*] ослабевает, и там, где раньше люди оставались [в стране]... и боролись вплоть до тюрьмы и гибели, то теперь они просто пожимают плечами и уезжают?”. См. Политковский А. 2015. Расторжение завета. – *Новая газета*. № 86. 12.08.

Пути модернизации: траектории, развилки, тупики. Под ред. В. Гельмана, В. Маргания. 2010. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге. 408 с.

Розов Н.С. 2015. Теория трансформации политических режимов и природа неопатримониализма. — *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 157-172. DOI: <http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2015.06.15>

Савва Е.В., Савва М.В. 2015. Политические репрессии в современной России и методики креативного сопротивления. — *Публичная политика-2014*. Под ред. М. Горного, А. Сунгурова. СПб.: Норма. С. 82-86.

Сергеев В.М. 1999. *Демократия как переговорный процесс*. М.: Московский общественный научный фонд. 146 с.

Сергеев В.М. 2013. *Народовластие на службе элит*. М.: Издательство МГИМО-Университет. 265 с.

Скоробогачкий В.В. 2002. *Социокультурный анализ власти*. Екатеринбург: Уральская академия госслужбы. 288 с.

Соловьев А.И. 2007. *Политика. — Политология. Лексикон*. Под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН. С. 307-324.

Соловьев А.И. 2015. Государство как пространство принятия решений. — *Российская политическая наука. Идеи, концепции, методы*. Науч. ред. Л.В. Сморгун. Под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: Аспект Пресс. Т. 4. С. 121-140.

Хайоз Н. 2011. Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии. — *Элиты и общество в сравнительном измерении*. Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН. С. 200-208.

Ясаи Э. де. 2008. *Государство*. М.: Ирисэн. 416 с.

Augier M., March J.G. 2001. Remembering Herbert A Simon (1916-2001). — *Public Administration Review*. Vol. 61. No. 4. P. 396-402. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00043>

Brunsson N., Olsen I.P. 1993. *The Reforming Organization*. L.: Routledge. 240 p.

Crozier M., Thoenig J.C. 1976. The Regulation of Complex Organized Systems. — *Administrative Science Quarterly*. Vol. 2. No. 4. P. 547-570. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2391716>

Debating Governance. Ed. by J. Pierre. 2000. Oxford: Oxford University Press. 251 p.

Dupuy F., Thoenig J.C. 1985. *L'Administration en miettes*. P.: Le Seuil. 316 p.

Egeberg M. 1994. Bridging the Gap between Theory and Practice: the Case of Administrative Policy. — *Governance*. Vol. 7. No. 1. P. 83-98. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00170.x>

Governance, Politics and the State: Trajectories and Scenarios. Ed. by J. Pierre, B.G. Peters. 2000. N.Y.: St. Martin's Press. 231 p.

Hajer M. 2003. Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid. — *Policy Sciences*. Vol. 36. No. 2. P. 175-195. DOI: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1024834510939>

Hirst P. 2000. Democracy and Governance. — *Debating Governance*. Ed. by J. Pierre. Oxford: Oxford University Press. P. 13-35.

Jönsson Ch., Tägil S., Törnqvist G. 2000. *Organizing European Space*. L.: Sage. 216 p.

Kooiman J. 2003. *Governing as Governance*. L.: Sage. 262 p.

Lefort C. 1986. *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Oxford: Oxford University Press. 305 p.

Schattschneider E.E. 1975. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: Dryden Press. 176 p.

Selznick P. 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press. 162 p.

Tilly Ch. 1985. War Making and State Making as Organized Crime. — *Bringing the State Back*. Ed. by P.B. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press. P. 169-191.

DOI: [10.17976/jpps/2016.02.08](https://doi.org/10.17976/jpps/2016.02.08)

THE STATE AS MANUFACTURER OF POLICY

A.I. Solovyov¹

¹*Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia*

SOLOVYOV Alexandr Ivanovich, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia. Email: alesol@mail.ru

Received: 22.12.2015. Accepted: 17.01.2016

Abstract. The article describes the substantive and procedural grounds for the state as a specific political actor. In this context, the author describes the sources and mechanisms of state politicization, institutionalization of appropriate methods of power application, the structural organization of the political sphere, influencing the communication of the elite and society, as well as specific forms of definition of activities of public authorities. In this context, public policy is regarded as the main form of activity of a ruling mode, connecting the ideas of the ruling class with the interests of non-elite segments of the population; defined are criteria of social orientation of state policy, showing the reasons of conflict between the plans and forms of their practical implementation.

Keywords: government; policy; politics; public policy; public benefit; the ruling regime; political-administrative networks; symbolic politics; the distribution of public resources.

References

- Augier M., March J.G. Remembering Herbert A Simon (1916-2001). — *Public Administration Review*. 2001. Vol. 61. No. 4. P. 396-402. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00043>
- Barsukova S.Yu. *Esse o neformal'noi ekonomike ili 16 ottenkov serogo* [Essay on the Informal Economy, or 16 Shades of Gray]. Moscow: HSE Publ. House. 2015. 216 p. (In Russ.)
- Boldyrev Yu.Yu. We Should Start with World-View Ideas and Motives. — *Mir peremen*. 2015. Special issue. P. 25-29. (In Russ.)
- Brunsson N., Olsen I.P. *The Reforming Organization*. London: Routledge. 1993. 240 p.
- Crozier M., Thoenig J.C. The Regulation of Complex Organized Systems. — *Administrative Science Quarterly*. 1976. Vol. 2. No. 4. P. 547-570. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2391716>
- Danilov M.V. *Politizatsiya obshchestva v postsovetsoi Rossii: instituty, tekhnologii, tsikly* [The Politicization of Society in post-Soviet Russia: Institutions, Technology, Cycles]. Saratov: Saratov University Publ. House. 2014. 352 p. (In Russ.)
- Debating Governance*. Ed. by J. Pierre. Oxford: Oxford University Press. 2000. 251 p.
- Demokratiya i modernizatsiya: k diskussii o vyzovakh XXI veka. Pod red. V.L. Inozemtseva* [Democracy and Modernization: on the Discussion of the XXI Century Challenges. Ed. by V.L. Inozemtsev]. Moscow: Europe. 2010. 320 p. (In Russ.)
- Demokratiya v rossiiskom zerkale*. Red.-sost. A.M. Migranyan, A. Pshevorskii [Democracy in the Russian Mirror. Ed. by A.M. Migranyan, A. Pshevorskii. Moscow: MGIMO-University. 2013. 519 p. (In Russ.)
- Dupuy F., Thoenig J.C. *L'Administration en miettes*. Paris: Le Seuil. 1985. 316 p.
- Egeberg M. Bridging the Gap between Theory and Practice: the Case of Administrative Policy. — *Governance*. 1994. Vol. 7. No. 1. P. 83-98. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.1994.tb00170.x>
- Governance, Politics and the State: Trajectories and Scenarios*. Ed. by J. Pierre, B.G. Peters. New York: St. Martin's Press. 2000. 231 p.
- Gutorov V.A. Ot potestarnykh struktur k gosudarstvennym institutam [From Potestary Structures to State Institutions]. — *Teoriya i istoriya politicheskikh institutov*. Pod red. O.V. Popovoi [Theory and Practice of Political Institutions. Ed. by O.V. Popova]. St. Petersburg: St. Petersburg University Publ. House. 2014. P. 10-16. (In Russ.)
- Hajer M. Policy without a Polity? Policy Analysis and the Institutional Avoid. — *Policy Sciences*. 2003. Vol. 36. No. 2. P. 175-195. DOI: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1024834510939>

Hirst P. Democracy and Governance. — *Debating Governance*. Ed. by J. Pierre. Oxford: Oxford University Press. 2000. P. 13-35.

Inozemtsev V.L. There is no Economic Policy in Russia. — *Mir peremen*. 2015. Special issue. 2015. P. 52-56. (In Russ.)

Jasay A.de. The State. (Russ. ed.: Jasay A.de. *Gosudarstvo*. Moscow: Irisen. 2008. 416 p.)

Jönsson Ch., Tägil S., Törnqvist G. *Organizing European Space*. London: Sage. 2000. 216 p.

Kaspe S.V. *Tsentry i ierarkhii: prostranstvennyye metafory vlasti i zapadnaya politicheskaya forma* [Centres and Hierarchies: Spatial Metaphors of Power and Western Political Form]. Moscow: Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy. 2008. 320 p. (In Russ.)

Khaioz N. Upravlenie, korruptsiya i lokal'nye struktury politicheskogo vliyaniya v Shveysarii [Management, Corruption and Political Influence of Local Structures in Switzerland]. — *Elity i obshchestvo v sravnitel'nom izmerenii*. Pod red. O.V. Gaman-Golutvinoi [Elites and Society in a Comparative Perspective]. Ed. by O.V. Gaman-Golutvina]. Moscow: ROSSPEN. 2011. P. 200-208. (In Russ.)

Kooiman J. *Governing as Governance*. London: Sage. 2003. 262 p.

Lefort C. *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Oxford: Oxford University Press. 1986. 305 p.

Mikhailova O.V. *Seti v politike i gosudarstvennom upravlenii* [Networks in the State Governance]. Moscow: Moscow University Publ. House. 2013. 332 p. (In Russ.)

Pivovarov Yu.S. Constitutional state i Russkoe gosudarstvo [Constitutional state and the Russian State]. — *Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke* [State Governance in the XXI Century]. Moscow: Moscow University Publ. House. 2003. P. 58-71. (In Russ.)

Pivovarov Yu.S. *Russkoe nastoyashchee i sovetskoe proshloe* [Russian Present and Soviet Past]. Moscow: Tsentr gumanitarnykh initsiativ, Universitetskaya kniga. 2014. 336 p. (In Russ.)

Ponyatie gosudarstva v chetyrekh yazykakh. Pod red. O.V. Kharkordina [The Concept of State in Four Languages. Ed. by O.V. Kharkordin]. St. Petersburg-Moscow: European University in St. Petersburg. 2002. 218 p. (In Russ.)

Puti modernizatsii: traektorii, razvilki, tupiki. Pod red. V. Gel'mana, V. Marganiya [Ways of Modernization: Trajectories, Forks, Dead ends]. St. Petersburg: European University in St. Petersburg. 2010. 408 p. (In Russ.)

Rozov N.S. The Theory of Political Regimes' Transformation and Nature of Neopatrimonialism. — *Polis. Political Studies*. 2015. No 6. P. 157-172. (In Russ.) DOI: <http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2015.06.15>

Savva E.V., Savva M.V. Politicheskie repressii v sovremennoi Rossii i metodiki kreativnogo soprotivleniya [Political Repressions in Modern Russia and Methods of Creative Resistance]. — *Publichnaya politika-2014*. Pod red. M. Gornogo, A. Sungurova [Public Policy — 2014. Ed. by M. Gorniy, A. Sungurov]. St. Petersburg: Norma. 2015. P. 82-86. (In Russ.)

Schattschneider E.E. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: Dryden Press. 1975. 176 p.

Selznick P. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press. 1957. 162 p.

Sergeev V.M. *Narodovlastie na sluzhbe elit* [Democracy in the Service of the Elites]. Moscow: MGIMO-University. 2013. 265 p. (In Russ.)

Sergeev V.M. *Demokratiya kak peregovornyy protsess* [Democracy as a Process of Negotiations]. Moscow: Moskovskii obshchestvennyi nauchnyi fond. 1999. 146 p. (In Russ.)

Skorobogatskii V.V. *Sotsiokul'turnyy analiz vlasti* [Socio-cultural Analysis of Power]. Ekaterinburg: Ural'skaya akademiya gossluzhby. 2002. 288 p. (In Russ.)

Solovyov A.I. Gosudarstvo kak prostranstvo prinyatiya reshenii [The State as a Space of Decision-making]. — *Rossiiskaya politicheskaya nauka. Idei, kontseptsii, metody*. Nauch. red. L.V. Smorgunov. Pod obshch. red. O.V. Gaman-Glutvinoi [Russian Political Science. Ideas, Concepts, Methods. Ed. by L.V. Smorgunov. O.V. Gaman-Glutvina]. Moscow: Aspect Press. Vol. 4. P. 121-140. (In Russ.)

Solovyov A.I. Politika [Politics]. — *Politologiya. Leksikon*. Pod red. A.I. Solovyova [Political Science. Lexicon. Ed. by A.I. Solovyov]. Moscow: ROSSPEN. 2007. P.307-324. (In Russ.)

Tilly Ch. War Making and State Making as Organized Crime. — *Bringing the State Back*. Ed. by P.B. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press. 1985. P. 169-191.

Valdo D. Administrativnoe gosudarstvo [The Administrative State]. — *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola*. Pod red. Dzh. Shafrittz, A. Khaid [Classics of Public Administration Theory: the American School. Ed. by J. Shafritts, A. Hyde]. Moscow: Moscow University Publ. House. 2003. P. 185-190. (In Russ.)

Extended abstract. The modern concept of state is closely linked with explanation of most forms of human activity and is constantly drifting away from the one coined by Aristotle and other classicists. The coexistence of numerous theoretical images of the state confirms the fact that none of such general concepts offer a profound explanation of all of its features and conditions. However, in most cases these multifaceted concepts are directly or indirectly related to different forms of political power, which is the semantic core of various theoretical schemes and terms. The role-based explanation of asymmetrical trends in the state development shows that administrative statuses and norms of the state hierarchy can qualitatively change their profile in activity of specific carriers of these functions (which have their own motives and interests) and thereby induce government bodies to opt for implementation of different goals. In this regard, the state as a role structure forms the flows of activity which reflect changes in the motives and normative values of actors, and thereby confirms the ability of institutions and structures to perform functional reconfiguration and make amendments to the schemes of business communications, so that the state would address various social interests.

On the one hand, the author states that, in the framework of the real role interaction, even the state apparatus is not the center of the state general civil identification; this indicates that the state, due to motivational and functional diversity and the constant challenge of all-civil reference points of government institutions, makes the semantic content of the public authority more mobile and ensures a wide range of its application (starting from the agents of the personal-trustee power to all-civil institutions). Therefore, the state has to constantly spend resources and energy to find its inner balance. On the other hand, this means that the state, pierced with competitive interactions of various centers of influence, contains a sort of “institutional void”, which can turn into a “hollow” structure, indicating the inability of the official centers of power to maintain the priority of universally accepted rules and norms of public policy, to legitimize their goals and implement the corresponding plans, even by force.

108

Therefore, the state can be described as a certain condition of its status and non-status structures which demonstrates the all-civil direction of their activity (expressed in a certain level of legitimacy of authorities, the corresponding character of distribution of resources, guarantees of peoples’ civil rights, accountability of institutions etc.). In other words, the state is basically a configuration of power institutions, management networks and other internal agents, whose combined activity (in the social space controlled by them) provides for actual (rather than rhetorical or symbolic) satisfaction of citizens’ needs in the material and spiritual resources (thus, excluding the priority of particularistic and group needs of the ruling class). In this regard, the state has a unique political form, describing him as an actor with a special set of tools and methods for implementation of power and governing the society. The author underlines that the state is only a special case of interaction between the authority and the society on the controlled territory. In fact, the term “state” is only a brand used by the ruling elite to confirm its legitimacy and to justify its policy.

The consensual nature of politics, manifested in negotiation forms of democracy and the use of incongruent methods of regulation (which reflect the asymmetrical approach of the authorities to the participants of the conflict) is used by the state to solve problems and conflicts hidden in the communicative potential of the authorities and society. With the expansion of congruent methods (including the promotion of propaganda technology, advertising, PR, rhetoric, imposition of identity etc.) and improvement of their application along with legal, administrative and other means of regulation of social relations, the overall functionality and quality of the state as a subject of power and control has substantially improved.