

Политические институты, процессы, технологии

УДК-323:354

DOI: 10.17072/2218-1067-2022-2-39-48

«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ»: КОНФЛИКТЫ КОНЦЕПТОВ И ПРАКТИК

А. И. Соловьев

Соловьев Александр Иванович, доктор политических наук, профессор,
Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.
E-mail: solovyev@spa.msu.ru (ORCID 0000-0001-7146-0299).

Аннотация

Наращение разнообразных версий реформирования системы государственного управления не столько сохраняет основные акценты на монопольные полномочия центров верховной власти, сколько слабо отражает позиционирование и активность локальных центров влияния. Такая аналитическая – и одновременно прикладная – стратегия снижает эффективность государственного управления, не позволяя в должной степени агрегировать конструктивную энергию общества. В то же время фактическая диверсификация регулятивных возможностей множественных территориальных и социальных локалитетов демонстрирует наличие дополнительных альтернатив по целенаправленному развитию общества в рамках реально складывающейся макроуправленческой архитектуры. Эпистемологическим требованием, вытекающим из констатации разрозненного характера общественной власти и нормативной легитимации ее Центров, является разработка зонтичного понятия, обладающего как более релевантным характером по отношению к сложившейся управленческой реальности, так и повышенной теоретической емкостью, позволяющей рассматривать динамику взаимоотношений Центра и локальных структур в рамках волатильной динамики иерархических и гетерархических взаимосвязей. Переход от модели «государственного управления» к широкой политико-управленческой конструкции – «управлению государством» позволяет полнее истолковывать всю палитру складывающихся в рамках национального государства взаимоотношений властвующих и подвластных, управляющих и управляемых. При этом различные возможности современных политий в деле институализации вертикально-горизонтальных политико-административных конструкций позволяют не только полнее оценивать управленческую роль и эффект местных управленческих инициатив (в т.ч. различных форм гражданского активизма), но выявить и существующие в этих странах изъяны в области демократических отношений государства и общества, конкретизировать возможности предотвращения рисков политической дестабилизации.

Ключевые слова: власть; государственное управление; локальные структуры; принятие государственных решений; управление государством; демократия.

Диверсифицированная природа общественной власти

Деятельность государства по управлению общественным развитием, стабилизации социальных порядков, конструированию структур и институтов всегда находилась в центре внимания научного сообщества, постоянно предлагающего различные направления реформирования государственного управления и даже соответствующие варианты организации публичной власти. За последние десятилетия мир пережил всплеск самых разных теоретических идей (new public management, good governance, new public government, public science government и др.), тяготеющих либо к моделям public administration (предполагающих централизацию (state-centric approach) или децентрализацию государственного управления (decentering governance), либо к конструкциям общественно-политического толка (public policy). При этом многие из этих предложений, так или иначе, находили свое место в практическом преобразовании институтов власти и управления, хотя и не смогли создать гибкую и универсальную модель госрегулирования.

Представляется, что известная нерелевантность теоретических моделей современным вызовам складывается как в силу разнообразия национальных политий, затрудняющих выравнивание реформаторских требований к системам государственного управления, так и по причине институционального недоверия некоторым универсальным параметрам государственной власти. Коротко говоря, исходная идея большинства претендующих на доминирование управленческих моделей исходит из непререкаемой монополии легальных институтов государственной власти (особенно ее высших центров, действующих на суверенной территории) и имеющихся у них принудительных инструментов целенаправленного регулирования общественных отношений. В конечном счете, эти основания институционально закреплённого порядка и признавались достаточными основаниями целенаправленного регулирования государством социальных конфликтов и взаимоотношений, обуславливая способность властей к «производству намеренных действий» (Б. Рассел).

Сохраняя в теоретической «чистоте» эти утверждения, отметим, однако, некоторые аспекты функционирования системы государственного управления, сопутствующие целенаправленному «прокладыванию» правительством своего политического курса. В частности, нельзя забывать, что государственное управление является институциональной иномформой государственной (публичной) власти, которая, в свою очередь, представляет собой результат трансформации власти политической, проецирующей на государство конфликтную природу власти общественной и усугубляющей внутренние противоречия последней за счет подвижных интерпретаций групповых интересов. Сложные взаимодействия этих модусов власти неизбежно транслируют на систему государственного управления последствия ее изначальной диверсификации, демонстрирующей наличие множества локальных зон влияния (претендующих на доминирующие позиции в отдельных сферах жизнедеятельности социальных, этнических, территориальных, профессиональных и прочих сообществ), образующихся без оглядки на центры легального господства.

Эта внутренняя разнородность первородных общественных отношений обуславливает наличие в государстве базового конфликта, влияющего на все стороны этой формы организации совместной жизни, а именно – противоречия между интеграцией и дезинтеграцией властных связей и коммуникаций (в крайних формах грозящего сепаратизмом, территориальными сколами, отколами и распадом географической целостности страны). Что касается территориальных последствий этого конфликта, то долгое время считалось, что подобные риски в полной мере компенсируются публичными институтами государственного управления, использующими инструменты нормативно-законодательного регулирования и предполагающими использование легального насилия. В целом так было и есть, и государство достаточно уверенно купировало претензии локальных центров влияния на территориальные трансформации. Однако по мере повышения локалитетами своей ресурсной оснащенности и более уверенной апелляции гражданских сообществ к своим правам на самоопределение и микролегитимацию ситуация во многих государствах становилась достаточно напряженной. В том числе и потому, что внутренняя разнородность центров влияния и власти не ограничивалась территориальными пространствами, но и распространялась на идейно-символическое пространство.

Коротко говоря, фактическое позиционирование локальных центров власти – включая и тех, кто «не имеет демократической легитимации» – (Héritier, Lehmkuhl, 2008) качественно усложнила многоуровневую зависимость и организацию интересов в сфере госрегулирования (Streeck, Schmitter, 1985). И хотя у частных центров влияния чаще всего отсутствовало желание распространять свои локальные интересы на более широкие социальные пространства, само их наличие предполагало необходимость определенной согласованности целей локальных структур и государственных институтов (Tosun, Koos, Shore, 2016). Однако такие согласования вели к тому, что «управленческий потенциал частных и государственных субъектов» (Börzel, Buzogány, 2010) мог как способствовать решению общенациональных задач, так и игнорировать замыслы и интересы властей (Euchner, Preidel, 2016). Такое положение демонстрирует, что локальные центры, действуя в рамках своих частных прав и возможностей, обусловленных собственными «критериями нравственности» (которых они придерживаются в процессе «реализации» конкретных целей), способны игнорировать и даже обесценивать «модели управления», предлагаемые властями (Knill, Adam, Hurka, 2015).

Одним словом, сама возможность снижения внутренней целостности и солидарности государства и общества неизбежно ведет к нарастанию издержек государственного управления (Baldwin, Cave, 1999). Таким образом, реальные следствия постепенного увеличения ресурсов локальными центрами власти, демонстрирующих, к примеру, нарастающую активность НКО, городских агломераций, национальных диаспор и других аналогичных акторов, последовательно расширяет зону влияния локальных центров как на общественные отношения, так и на Центры государственной власти.

Причем, в ряде случаев активность локальных структур может демонстрировать и их тяготение к иным – зарубежным и иллегальным – центрам фактического притяжения, то есть, ориентации локалитетов могут касаться не только приграничных территорий (демонстрируя искушение аффиляции с привлекательными иностранными государствами), но и неформальных криминальных сообществ, устанавливающих с ними властную коллаборацию. Между тем такое неравновесное положение сохраняется даже в условиях, при которых государство прибегает к усилению политико-административного надзора за оппортунистической активностью локальных структур в целях предотвращения «потери управляемости» обществом (Е. Эйчнер). Однако в других случаях государству, подчас, приходится отказываться от жестких контрольных функций, передавая локальным центрам часть своих полномочий (особенно при решении задач, где власти не могут добиться нужных результатов).

Так или иначе, но в целом регулятивные практики официального Центра (усиливая целевой характер власти или же снижая жесткость ее применения) совместно с действиями локальных структур формируют своеобразную решетку стабилизации взаимоотношений государства и общества, позволяя смягчать негативные эффекты принудительного регулирования. В то же время отсутствие конструктивного взаимодействия государства с локальными структурами однозначно усиливает трения внутри системы государственного управления, нередко порождая кризисные перегрузки, порождающие неопределенность ее целенаправленной деятельности и провоцирующие риски для всей регулятивной конструкции.

Впрочем, не преувеличивая значение этих перманентных рисков для сложно организованных (полиэтнических) государств, следует отметить еще одно значимое проявление морфологии власти, а именно – пролонгацию ее внутренней диверсификации на аппарат государственного управления, который по этим причинам испытывает организационно-административные и политические разломы. Иначе говоря, отдельные институты государства (в том числе и отдельные подразделения организационной архитектуры), представляя собой относительно самостоятельные центры влияния и силы, также являются угрозой для сохранения целостности этой формы организации территориальной власти.

Внутренние расколы в административном теле государственной власти, с одной стороны, обусловлены негативными последствиями конфликта между институализацией и партикуляризацией (демонстрирующего постоянные искушения статусных акторов использовать официальные возможности структур управления в собственных или корпоративных целях). С другой стороны, эти внутренние кливажи предопределяются и известными свойствами самих структур управления: обладанием у ведомств находящихся в их распоряжении существенных ресурсов и активов; собственными стратегиями и планами (даже при исполнении единого бюджета); наличием инструментов, регулирующих кадровый рекрутинг высших топ-менеджеров (и куда зачастую не могут вмешиваться даже центральные власти); существованием «высоких» ведомственных символов и традиций, укрепляющих внутреннее единство коллективов, а также амбиций руководителей (нередко порождающими ревность и некомплиментарные отношения к конкурирующим ведомствам и их руководителям).

В конечном счете, все проявления этой «территориально-функциональной диффузии» (А. Соловьев), доходящей до состояния «полувраждебной конкуренции» (А. Вилдавски) различных островков «административной силы», создают в государственном аппарате и в государстве в целом непреодолимые (хотя и невидимые обывателю) острые линии конфликтов. Причем такая институциональная интерференция не только слабо регулируется Центром за счет методов императивной координации, но и предполагает затрату центральными властями значительной политической энергии для агрегирования ведомственных интересов при осуществлении общеполитического курса.

В этой связи принципиально важно подчеркнуть, что ведомственная конкуренция совмещается, а еще чаще серьезно усиливается в связи с влиянием на публичные институты неформальных сетевых коалиций, образующихся как в теле правящего класса (Borzel, 1998)¹ так и гражданских структур (предполагающих продвижение своих целей и предпочтений, не реализуемых через механизмы социального представительства) (Kickert, Klijn, Korpenjan, 1997). Понятно, однако, что в этом контексте

¹ Вспомним попутно, что еще в середине прошлого века Дж. Гэлбрейт писал, что у корпораций исчезают административные барьеры на пути достижения своих целей, а М. Юзим полагал, что представители крупного корпоративного капитала, охватывая всю «национальную межкорпоративную сеть», формируют т.н. «внутренний круг» в социальном сообществе», получающий приоритеты в представлении интересов этой социальной страты, создавая в государстве «особый рычаг политического действия» (Цит.по: Перегудов, 2005: 50). Проникая в центры принятия решений и используя потенциал корпоративной солидарности, охватывающий все сектора бизнеса, такого рода структуры вдобавок еще получают необоснованную защиту от правительства.

наибольшим влиянием обладают неформальные ассоциации правящего класса, в конечном счете, стремящиеся даже колонизировать официальные центры власти и управления. Промежуточным – на пути полного установления контроля над государственными институтами – итогом такой экспансии становится широкое распространение «переплетенных» институтов (отражающих наличие неформальных установок и целей в планах государственных менеджеров) и распространение в государственной службе патрон-клиентской этики.

В результате совокупного влияния межведомственных конфликтов и сопутствующих им практик сетевого давления (усиливающих внутреннюю раздробленность аппарата управления) государство обретает возможность проведения не просто различных, но и *противоположных* по своей направленности (отраслевых, региональных и прочих) государственных политик. При этом все эти формы целенаправленного регулирования неизбежно сочетаются с различными программами и проектами локальных центров влияния, оппонировавших официальным инвективам, что по понятным причинам позволяет говорить, как о невозможности государства выстроить всю совокупность целеполагающих действий на фундаменте собственных приоритетов, так и о постоянном наличии диверсифицированной среды гражданских, политических и административных проектов. Таким образом, двойной (территориально-локальный и межведомственный) эффект диверсификации общественной власти ставит под сомнение фактические возможности высших государственных Центров (не к обеспечению территориального суверенитета), а к осуществлению эффективных управленческих стратегий и действий.

Политика и управление: старые споры в новой реальности

Укажем и на другой фактор, в значительной степени определяющий характер функционирования системы государственного управления и обновления его структуры. Речь в данном случае идет о применяемых институтами государства базовых способах макрорегулирования, к которым относится власть, политика и управление.

Учитывая соотносительность этих способов предметного воздействия на объекты госрегулирования, можно констатировать, что власть выступает как форма принудительного влияния, политика как способ символического давления на оппонентов (без которого невозможно осуществить конвертацию групповых предпочтений в коллективное решение (К. Эрроу), а управление как метод целенаправленного воздействия, тяготеющий к рациональным действиям, не зависящим от партийно-политических установок. С одной стороны, совместное применение этих методов обеспечивает эффективный синтез централизованных усилий верхов и низовой самоорганизации (впрочем, не исключаяющую реверсивности или перепозиционирования различных игроков). В то же время, поскольку каждый из них способен выступать в качестве относительно автономного метода воздействия на внешние объекты, в государстве постоянно возникают сложности их скоординированного применения, предопределяющего волатильность их взаимных комбинаций.

Однако, как показывает практический опыт, в рутинизированных формах государственного регулирования в основном доминирует управление, снижающее эффективность как прямых форм властного принуждения и мобилизационного давления, так и минимизирующее политические подходы, основанные на комбинировании баланса сил. К базовым характеристикам управления также относятся учет морально-этических норм и установок субъекта и объекта, наличие возможности воздействия управляемых на управляющих (реординации), что в своей совокупности трансформирует сохраняющуюся там принудительность в форму (содержащей ответственность исполнителей) обязательности. Благодаря этим свойствам, управление включает в себя различные формы и инструменты убеждающей коммуникации, в результате чего сближается с форматом регулирования, складывающимся по принципу «направляю, но не выстраиваю» (*steering, not rowing*).

Более того, сочетая принципы иерархии и гетерархии, управление отражает даже принципиальные «изменения в природе и роли государства», подразумевающие возможность обеспечения социального порядка «без действий со стороны» этого института (Bevir, 2011). Эти свойства управления, активизируют в государственном управлении формы коллективной рациональности, апеллирующий к экспертному знанию, многоуровневым согласованиям и постоянной координации позиций участников.

Видимо, имея в виду эти качества управления, ученые и говорят о тенденции к «обуправлению» политики или о растворении последней в управленческих практиках (Fredriksson, Blomqvist, Winblad 2012: 331). Иначе говоря, использование Центром и локальными игроками регулятивных

возможностей управления ведет к адекватному позиционированию и продвижению своих интересов, характеризует потенциал совместного обустройства общественной жизни.

Конечно, такая тенденция не говорит об илиминации властных и тем более политических методов из арсенала государственного управления. Речь идет, скорее о переформатировании профессиональных компетенций и установок лиц, обладающих правом говорить и действовать от лица государства. В этом контексте отказ госменеджеров от принудительно-силовых способов достижения целей (как универсального метода реализации решений) в общем-то понятен и обоснован. Убедительным доказательством тому служат, к примеру, все более расширяющиеся в демократических государствах практики «доказательной государственной политики» (evidence-based policy), предполагающей необходимость неопременного обоснования предлагаемых властями «вариантов нормативно-правового регулирования, отдельных мер и мероприятий социально-экономической политики с помощью результатов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы» (Волошинская, Комаров, 2015: 91).

В то же время с политической аргументацией ситуация складывается иная. Известно, что в научном мире немало специалистов говорит о поглощении управлением политических форм госрегулирования (на чем настаивает и немало авторитетных российских ученых (Комаровский, Сморгун (ред), 2019). Однако нельзя не видеть, что политические интенции как властвующих / подвластных, так и управляющих/управляемых, действующих на любых аренах государства, постоянно сохраняют возможность достижения групповых интересов (получения дополнительных ресурсов, статусов или ценностей) за счет неконгруэнтного, символического давления на центры легальной и фактической власти. С этой точки зрения политическая инициация активности управляющих, будучи генетически заданным профилем социальной активности людей, сохраняет свое присутствие во всех процессах государственного управления.

Существенно и то, что различные (локальные и даже глобальные) игроки, действующие на национальных аренах и занимающие при решении тех или иных проблем неоднозначные позиции, неизбежно вовлекают государственные институты в свои неравновесные деловые отношения, в конечном счете, влияющие на характер достижения целей и самого государства. В этом смысле политика создает для управленческих решений всех (в том числе локальных) действующих акторов своеобразную деловую среду, которая расширяет их возможности в части использования потенциала договорных практик, позволяющих им решать поставленные задачи за счет активизации коммуникативного потенциала своих партнеров (и что нередко позволяет им обходить жесткие ограничения предписанных норм).

Более того, в деятельности государственных институтов, наделенных «правом контролировать ключевые решения» (Рейни, 2004: 149), политика выступает еще и в качестве своеобразной попечительской власти, позволяющей им оказывать целенаправленную поддержку своим контрагентам (при условии, что их проекты и цели встраиваются в общее русло правительственного курса или же согласуются с подходами бюрократического сообщества). В случае обретения этой помощи локальные стейкхолдеры оказываются способными принимать решения в рамках менее ограниченного набора альтернатив (подчас перевешивающих даже экономические соображения), а государственные институты расширяют использование механизмов (переговоров, согласования позиций, манипулирования и иных способов активизации коммуникативного потенциала своих партнеров), способствующих поддержанию должного уровня легитимации Центров власти.

В историческом измерении практики такого рода сохраняют тенденцию к расширению роли управленческих инструментов, но при этом отнюдь не вытесняют политику из регулятивных механизмов государственного управления, разве что, активизируя гуманистические интенции этой формы внеэкономического регулирования и позволяя ей еще ярче проявлять свой общественный, консенсуальный потенциал. Конечно, при этом не следует забывать, что в повседневном формате взаимодействия государства и общества политика способна создавать и множественные «исторические девиации», усиливая волюнтаризм верхов, раздувая огонь популизма и даже продвигая иррациональные замыслы политических лидеров. Так что присутствие политики (действующей в формате «политического управления») в хитросплетениях государственного управления, способно не только смягчать его внутренние противоречия, но и создавать предпосылки для функционирования государства в виде «стихийной конфедерации бюрократов», провоцировать сепаратизм локальных центров, активизировать коррупционные практики и т.д.

Однако какие бы тенденции в функционировании государственного управления не возникали, эффективность этой системы регулирования напрямую зависит от способности лиц, принимающих

решения, к гибкому совмещению различных методов воздействия на внешние объекты. В то же время даже стремление госадминистраторов придерживаться рациональных методов достижения целей непременно сталкивается с давлением политиков (озабоченных, к примеру, собственными концептуальными установками), неформальных политических инвесторов, локальных центров и иных контрагентов, обуславливающих качественную разнородность акций, складывающихся в теле государственного управления. В условиях же неизбежных организационных нестыковок, вето-пространств, аффилиций чиновников с привилегированными группами и постоянных межведомственных трений внутри административно-политической вертикали такое положение порождает качественную неопределенность создаваемых государством управленческих продуктов. Соответственно условность результативности и эффективности государственных проектов увеличивает дистанцию между властью и населением, ожиданиями людей и итогами масштабной управленческой деятельности.

«Управление государством»: эвристические преимущества концепта

Коротко говоря, система государственного управления (с ее конфликтами Центра с внешними центрами власти, межведомственными противоречиями, асимметричными контактами с неформальными коалициями и подвижным соотношением применяемых методов регулирования) представляет собой весьма подвижную конструкцию, не способную сохранять устойчивый нормативно заданный характер своей совокупной активности. Скажем иначе: постоянное перепозиционирование формальных центров власти и «встроенных автономий» (П. Эванс), увеличение институциональных пустот и усиление дискретности легальных центров управления, нарастание девиаций и форм служебного оппортунизма, а также иные аналогичные параметры государственного управления демонстрируют его социально, организационно и нормативно *открытый* характер, то есть, тот характер государственного управления, при котором нормативно заданные параметры его функционирования практически никогда не совпадают с характером *фактической активности* его институтов. Неудивительно, что при таких условиях волатильность намерений действующих от лица государства политиков и чиновников (а также их полномочия, характер ответственности, размер контролируемого ими социального пространства и др.), не гарантирует обществу приоритета его интересов.

Поскольку, «к возможному удовлетворению «чиновников» в государстве нельзя выстроить профиль власти в точнейшем соответствии с пожеланиями иерархии и гражданского общества» (Михайлов, 1996: 34) к государственному управлению уже невозможно предъявлять требования, превышающие возможности этой системы регулирования для реагирования на сложные вызовы современного мира. Одним словом, в своей институализированной форме государственное управление сегодня скорее *олицетворяет*, чем отражает реальный формат регулирования общественных конфликтов, и уж тем более не способно претендовать на приведение различных объектов в соответствии с замыслами коллективного (общественного) субъекта.

Понятно, что даже в среднесрочной перспективе общество вряд ли устроит такое положение, что потребует легализации иной архитектуры использования верховной властью своих полномочий. В этом смысле активность легальных центров власти, опирающихся на институты, формальные нормы, законы и статусные диспозиции лиц, принимающих решения, оказывается под вопросом. На этом фоне явное преимущество возникает у тех политических порядков, где нормативно поддерживаются различные векторы активности (исходящие из многоликих локальных, региональных и трансрегиональных) центров, обладающих собственным репутационным капиталом и другими атрибутами властного влияния. В пространстве этой мультиплицированной активности различных сил государство может выступать как один из игроков, который, с одной стороны, обязан поддерживать режим безопасности национального сообщества (устраняя радикальные и экстремистские проявления локальной активности), а с другой, должен доказывать гражданам преимущества своих (даже вырабатываемых совместно с сетевыми коалициями) целей и ценностей.

В таком случае речь идет об институализации системы *управления государством*, то есть, упорочении порядков, служащих некоей переходной ступенью от господства институтов национального государства к доминированию совместных форм взаимодействия власти и населения (локальных структур) при разработке государственных решений. Данные порядки должны означать не столько повышение соревновательности идей при разработке правительственной повестки (оценке политических деклараций или ответственности управляющих, которые относятся к форме «демократизации демократии», расширяющей формальные каналы влияния общества на государство), сколько изменение конкретных механизмов разработки целевых показателей правительства на основе расширения

фактического участия граждан в процессе распределении ресурсов и ценностей. В таком случае и государственная власть усиливает характер условного (скорректированного балансом участвующих в макрорегулировании сил) доминирования лидирующих общественных групп, расширяя возможности как для рационального соотнесения общих и локальных интересов, так и усиления собственно управленческих подходов.

Коротко говоря, речь идет не о децентрализации государственного управления, а об институализации разнородного характера общественной и политической власти, обуславливающих иное соотношение полномочий и возможностей Центра и локальных зон влияния.

Понятно, что перспективы институализации модели управления государством зависят от состояния взаимоотношений государства и общества в различных политиках. Так, в демократических государствах тенденция к усилению плюралистических форм правления и активности локальных центров связана с расширением публичными институтами управленческих инструментов и даже повышением уровня «нравственного регулирования». (Engeli, Rothmayr, 2016). В то же время в переходных государствах или глубоко разделенных обществах уместнее говорить не о движении в этом направлении, а о путях преодоления «недостойного правления» (В. Гельман). В таких государствах существуют условия, когда под влиянием сетевых коалиций и давления теневых локалитетов формируются модели «административной инквизиции» (М. Фуко), доводя государственное управление до границ юридического экспансионизма, политического произвола и перетекания последнего в прямое насилие.

Своя ситуация существует и в современной России, где, как показал С. В. Патрушев, власть практически вытеснила политические методы из перечня применяемых государством средств макроуправления, в значительной степени девальвируя и рациональное содержание управленческих практик (Патрушев (ред), 2020). Наглядными примерами такого рода становится трансформация административных структур государственного управления (отдающая приоритет кураторам и политическим назначенцам); расширение влияния на институты власти неформальных ассоциаций (обеспечивающих защиту неприкасаемым «королям госзаказов» и аффилированным фигурам и группировкам); укрепление позиций «узлов» решений (подменяющих официальные центры разработки целей); увеличение роли партий-спойлеров и ГОНГов (перестраивающих систему представительства); усиление контроля за общественно-политической активностью населения, а также применение других механизмов, снижающих зависимость управляющих от управляемых и дистанцирующих граждан от рычагов власти. В совокупности такие действия еще больше политизируют процесс государственного управления, сохраняя возможности для различных форм административного оппортунизма (государственного рейдерства) и коррупции.

Информационное прикрытие подобного рода практик (использующее технологии астротурфинга, латерального таргетинга или пропаганды, создающих видимость учета интересов граждан и локальных сообществ), имитирующее ответственность и компетентность управляющих, поощряет у населения стереотипы механического повиновения директивам власти и даже провоцирует активизацию этологических механизмов самосохранения. Не случайно вместо доказательной политики распространяются практики «политики доказательств», делающие упор не на убедительную коммуникацию и представление населению аргументов в пользу того или иного решения, а на его продавливание любыми доступными для власти способами (Соловьев, 2021). Однако, как показывает опыт, ни используемые управленческие механизмы, ни активное создание проправительственными СМИ публичного капитала действующим властям не ведет к росту доверия граждан ее институтам и укреплению солидарности государства и общества (Волков, 2021; Пушкарева, Михайлова, Батоврина, 2021: 21)². Скорее, следствием такого стиля государственного управления является расширение источников волюнтаризма и других форм «смутной политики».

² Особенно сильно недоверие к институтам власти проявляется у молодежи. Как пишет Д. Волков, «за последние два-три года настроения в российском обществе существенно изменились. Рейтинги властных институтов потеряли в среднем по 20 процентных пунктов, усилился пессимизм по поводу будущего, выросла готовность участвовать в акциях протеста» (Волков, 2021). Существенно, что сохранение у молодых людей недоверия к институтам власти, «вынуждает человека с опаской относиться к политическим институтам, ожидать от них непредсказуемых действий и даже видеть в них угрозу собственному благополучию» (Пушкарева, Михайлова, Батоврина, 2021: 21). По данным этих ученых, подтверждающих и иные исследования, полное доверие Президенту сохраняет только четверть студентов, которых при этом в два с половиной раза меньше тех, кто доверяет Правительству. При этом уровень доверия региональным органам власти в студенческой среде в два раза ниже, чем в целом по стране. При этом лидерами недоверия в студенческой среде стали Государственная дума и Совет Федерации, им не доверяют соответственно 35,29% и 31,14% респондентов (там же).

Одним словом, российская ситуация говорит о нынешнем движении системы государственного управления в сторону ужесточения политико-административного контроллинга и отчуждения общества от государства. В рамках такой тенденции особые формы приобретает даже перспектива конструкции «управления без правительства», означая не расширение гражданского активизма и соучастия населения в управлении, а укрепление власти неформальных сетевых ассоциаций. В рамках такого направления развития событий государственное управление ждет судьба «административной инквизиции» (М. Фуко) и усиление имитационных форм взаимодействия государства и общества (подразумевающих фабрикацию правительственных целей, гражданских ценностей и иных связующих эти стороны представлений). Коротко говоря, сегодняшняя ситуация демонстрирует версию интеграции власти и общества силой «административного захвата». В этом контексте элиминируются даже возможности конструктивного заимствования положительного зарубежного опыта.

Впрочем, практика показывает и то, что сегодня в стране (на региональном и местном уровнях) все-таки складываются – конечно, не модели и институты, а – некие серые зоны, демонстрирующие определенную коллаборацию гражданских и административных структур, отражающих возрастание роли общественного самоуправления (Никовская, Якимец, 2020). Так что, протеев комплекс властно-административного регулирования все-таки подрывается, и реальная диффузия интересов, и раздробленность социального пространства политической власти ищут выход на управленческую поверхность. Представляется, что в дальнейшем под давлением этих новообразований будут корректироваться даже дисфункции государственного управления. Для этого потребуются, конечно, и усилия по развитию интеллектуальной гигиены общества, противопоставляющей агрессии пропаганды здравый смысл и убежденность людей в ценности гражданского самоуважения. Цифровизация сферы управления (где у населения уже сейчас складываются вполне ощутимые преимущества перед государственными структурами), кстати, дает для этого весьма серьезные основания. Нужно только не упустить этот дополнительный шанс.

Список литературы / References

- Волков, Д. (2021) ‘Молодежь от Москвы до Брянска: приведет ли смена поколений к модернизации страны?’, *Левада-центр* (внесен в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента), 25 нояб. URL: <https://www.levada.ru/2021/11/25/molodezh-ot-moskvy-do-bryanska-privedet-li-smena-pokolenij-k-modernizatsii-strany/> (дата обращения: 04.12.2021). [Volkov, D. (2021) ‘The Youth from Moscow to Bryansk: will the change of generations lead to the modernization of the country’ [Molodezh` ot Moskvu` do Bryanska: privedet li smena pokolenij k modernizatsii strany?], *Levada-centr* (vnesen v reestr organizacij, vy`polnyayushhix funkcii inostranogo agenta), URL: <https://www.levada.ru/2021/11/25/molodezh-ot-moskvy-do-bryanska-privedet-li-smena-pokolenij-k-modernizatsii-strany/>. (In Russ.)].
- Волошинская, А. А., Комаров, В. М. (2015) ‘Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы’, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, 4, сс. 90–102. [Voloshinskaya, A. A., Komarov, V. M. (2015) ‘Evidence-based public policy: problems and prospects’ (Dokazatel`naya gosudarstvennaya politika: problemy` i perspektivy`)], *Vestnik Instituta e`konomiki Rossijskoj akademii nauk*, 4, pp. 90–102. (In Russ.)].
- Господство против политики: российский случай (2019) / под ред. С. В. Патрушева, Л. Е. Филипповой, Москва: РОССПЭН, 318 с. [*Domination versus Politics: The Russian Case* (2019) [Gosподство protiv politiki: rossijskij sluchaj]] / pod red. S. V. Patrusheva, L. E. Filippovoj, Moscow: ROSSPE`N, 318 p. (In Russ.)].
- Джессопп, Б. (2019) *Государство. Прошлое, настоящее, будущее*. Москва: Дело, 504 с. [Dzhessop, B. (2019) *State. Past, present, future* [Gosudarstvo: proshloe, nastoyashhee i budushhee]. Moscow: Delo, 504 p. (In Russ.)].
- Михайлов, А. П. (1996) ‘Моделирование эволюции распределения власти в государственных иерархиях’, *Вестник фонда «Российский общественно-политический центр*, 2, сс. 26–39. [Mikhailov, A. P. (1996) ‘Modeling the evolution of the distribution of power in state hierarchies’ [Modelirovanie e`volucii raspredeleniya vlasti v gosudarstvenny`kh ierarkhiyakh], *Vestnik fonda «Rossijskij*

- obshhestvenno-politicheskij centr*, 2, pp. 26–39. (In Russ.).
- Никовская, Л. И., Якимец, В. Н. (2020) ‘Особенности институтов и механизмов публичного взаимодействия власти и гражданского общества на муниципальном уровне (по результатам социологического исследования)’ в: *Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт / отв. ред Н. В. Кефнер*. Омск: Издательство Омского государственного университета, сс. 371–374. [Nikovskaya, L. I., Yakimecz, V. N. (2020) ‘Features of institutions and mechanisms of public interaction between government and civil society at the municipal level (based on the results of a sociological study)’ *Osobennosti institutov i mexanizmov publichnogo vzaimodejstviya vlasti i grazhdanskogo obshhestva na municipal`nom urovne (po rezul`tatam sociologicheskogo issledovaniya)* in: *Development of political institutions and processes: foreign and domestic experience* [Razvitie politicheskix institutov i processov: zarubezhny`j i otechestvenny`j opy`t] / Otv. red N. V. Kefner. Omsk: Izdatel`stvo Omskogo gosudarstvennogo universiteta, pp. 371–374. (In Russ.).]
- Перегудов, С. П. (2005) *Корпоративный капитал в мировой и российской политике*. Москва: ИМЭМО, 99 с. [Peregudov, S. P. (2005) *Corporate capital in world and Russian politics* [Korporativny`j kapital v mirovoj i rossijskoj politike]. Moscow: IME`MO, 99 p. (In Russ.).]
- Политико-государственное управление* (2019) / под ред. В. Комаровского и Л. Сморгунова. Москва: Аспект Пресс, 407 с. [Political and public administration (2019) [Politiko-gosudarstvennoe upravlenie] / pod red. V. Komarovskogo i L. Smorgunova. Moscow: Aspekt Press, 407 p. (In Russ.).]
- Пушкарева, Г. В., Михайлова, О. В., Батоврина, Е. В. (2021) ‘Политические ориентации российского студенчества’, *Южно-российский журнал социальных наук*, 22 (1), сс. 19–33. [Pushkareva, G. V., Mixajlova, O. V., Batovrina, E. V. (2021) ‘Political orientations of Russian students’ [Politicheskie orientacii rossijskogo studenchestva], *Yuzhno-rossijskij zhurnal social`ny`x nauk*, 22 (1), pp. 19–33. (In Russ.).]
- Рейни, Х. Дж. (2004) *Анализ и управление в государственных организациях*. Москва: Инфра-М, 401 с. [Rejni, X. Dzh. (2004) *Analysis and management in government organizations* [Analiz i upravlenie v gosudarstvenny`x organizacijax]. Moscow: Infra-M, 401 p. (In Russ.).]
- Соловьев, А. И. (2021) ‘«Доказательная политика» и «политика доказательств»: дилемма постсоветских обществ’, *Контурь глобальных трансформаций*, 14 (5), сс. 61–80. [Solov`ev, A. I. (2021) “Evidence policy” and “evidence politics”: the dilemma of post-Soviet societies’ [«Dokazatel`naya politika» i «politika dokazatel`stv»: dilemma postsovetskich obshhestv)], *Kontury` global`ny`x transformacij*, 14 (5), pp. 61–80. (In Russ.).]
- Baldwin, R. and Cave, M. (1999) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford and New York: Oxford University Press, pp.129–135.
- Bevir, M. (2011) *Key Concepts in Governance*. Sage. Los Angeles. London, New Delhi, Singapore, Washington DC, p. 218.
- Börzel, T. A. (1998) ‘Organizing Babylon on the Different Conception of Policy Networks’, *Public Administration*, vol. 76, pp. 253–273.
- Börzel, T. A. and Buzogány, A. (2010) ‘Governing EU Accession in Transition Countries: The Role of Non-State Actors’, *Acta Politica*, 45(1–2), pp. 158–182.
- Engeli, I. and Rothmayr, C. (2016) ‘When Doctors Shape Policy: The Impact of Self-Regulation on Governing Human Biotechnology’, *Regulation & Governance*, 10(3), pp. 248–261.
- Euchner, Eva-Maria and Caroline, Preidel (2016) ‘When morality policies meet governance: private governance as response to value-driven conflicts’, *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, pp. 1–25.
- Héritier, A. and Lehmkuhl, D. (2008) ‘The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance’, *Journal of Public Policy*, 28(1), pp. 1–17.
- Fredriksson, M., Blomqvist, P. and Winblad, U. (2012) ‘Conflict and Compliance in Swedish Health Care Governance: Soft Law in the «Shadow of Hierarchy»’, *Scandinavian Political Studies*, 35(1), pp. 48–70.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M (1997) ‘A Management Perspective on

Policy Networks' in: *Managing complex networks: Strategies for the public sector* / ed. Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M. London. Sage, p. 10, pp. 35–61.

Knill, C., Adam, C. and Hurka, S. (eds.) (2015) *On the Road to Permissiveness*. Oxford: Oxford University Press, 272 p.

Streeck, W. and Schmitter, P. C. (1985) 'Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order', *European Sociological Review*, 1(2), pp. 119–138.

Tosun, J., Koos, S. and Shore, J. (2016) 'Co-Governing Common Goods: Interaction Patterns of Private and Public Actors', *Policy and Society*, 35, pp. 1–12.

Статья поступила в редакцию: 25.03.2022

Статья принята к печати: 30.04.2022

«STATE MANAGEMENT» AND «PUBLIC ADMINISTRATION»: CONFLICTS OF CONCEPTS AND PRACTICES

A. I. Solovyev

A. I. Solovyev, doctor of political sciences, professor,
Moscow State University M. V. Lomonosov.
E-mail: solovyev@spa.msu.ru (ORCID 0000-0001-7146-0299).

Abstract

The growth of various versions of the reform of the public administration system, focusing on the monopolistic powers of the centers of supreme power, poorly reflect the positioning and activity of local centers of influence, which reduces the effectiveness of public institutions and does not allow to aggregate the constructive energy of society. The creation of conditions for the institutionalization of the actual influence of local structures on social processes involves a transition from the model of "public administration" to a broad political and managerial structure - "state management", which allows interpreting the entire palette of relations between the ruling/subordinate and the governing/governed within the framework of the national state. Various possibilities of modern polities in the institutionalization of this political and administrative architecture show the flaws in the democratic configuration of relations between the state and society existing in these countries, as well as the possibilities of preventing the risks of political destabilization.

Keywords: power; public administration; local structures; public decision-making; state governance; democracy.