

**А.И. СОЛОВЬЕВ\***

## **ЛАТЕНТНЫЙ ФУНКЦИОНАЛ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ**

*Аннотация.* Понимание публичной политики как особой формы властного соперничества государственных и негосударственных акторов отражает сложные взаимосвязи применяемых ими открытых и латентных технологий. Наряду со скрытыми от общества легальными методами политических взаимодействий (засекречиванием государственных тайн, ведением конфиденциальных переговоров) постоянно используются и латентные инструменты, продвигающие интересы крупных политических инвесторов, неизвестных обществу и чаще всего находящихся за рамками публичного пространства. Однако их фактическое влияние на центры государственной власти и управления неизбежно отражается на содержании публичной политики, вынужденной использовать конвенциональные нормы открытой конкуренции и гласного выражения позиций для продвижения таких интересов. В своем предметном выражении латентный функционал публичной политики формируется в рамках трех складывающихся в государстве социальных арен: в зонах оспаривания властных диспозиций Центра, принятия государственных решений и организации массового дискурса. Конкретные формы решения этих скрытых задач в конечном счете обусловлены характером правящего режима и уровнем гражданской активности населения, его политическими компетенциями и способностями использовать институциональные возможности для контроля за правящими кругами.

*Ключевые слова:* политическая власть; публичная политика; латентные функции публичной политики; латентные механизмы политического оспаривания; принятие политических решений; массовый дискурс.

---

\* Соловьев Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа МГУ имени М.В. Ломоносова, e-mail: solovyev@sps.msu.ru

Для цитирования: Соловьев А.И. Латентный функционал публичной политики // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 57–79. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.03>

## Латентные цели публичного соперничества

Как известно, концепт публичной политики вошел в обиход политической науки в качестве олицетворения неизбежного признания государством гражданских структур в качестве политического партнера. Однако по мере эволюции отношений этих сторон публичная политика не только показала свои новые грани, но и более глубоко раскрыла природу этих коммуникаций. Впрочем, и вчера, и сегодня в науке не прекращаются споры о том, кто же обладает приоритетом в публичном пространстве политики – власти или общество? Так, Ю. Хабермас и его сторонники делали упор на общественные источники публичной политики, утверждая, что импульсы ее появления коренятся в «резервуаре простых взаимодействий» в социуме, откуда люди, «преодолевая» границу повседневности, пытаются использовать эти возможности для установления «ненасильственного диалога» и «прагматического согласия» с властями [Хабермас, 2016]. В то же время другие ученые отдают приоритет правительству и его инициативам (не исключая ни полного доминирования властей, ни проявлений государственного интервенционизма) [Heidenheimer, Necló, Adams, 1990], а третьи пытаются найти некий баланс между этими сторонами, предполагающий право граждан на оспаривание решений (contention) и поддержание взаимообязывающих коммуникаций [Никовская, Якимец, 2012; Савенков, 2021].

Соответствующим образом в этой теоретической мозаике постоянно комбинируются и различные параметры публичной политики: от характера конкуренции и взаимного доверия государственных институтов и гражданских структур разного уровня до механизмов deliberation и технической оснащенности электорального процесса и т.д. В последние годы к традиционному набору этих параметров добавились представления о роли GONGO и партий-спойлеров, прекариата и постправды, механизмах цифровизации, а также другие характеристики, отражающие различные грани формирования поли-

тической воли государства и общества<sup>1</sup>. Выборочное сочетание этих параметров создавало и создает новые образы публичной политики, допуская при этом самые различные траектории ее исторического движения: от государства элит к государству, основанному на гражданах, или – от демократических версий общественного контроля до отчуждения масс и установления диктатуры и возникновения нетривиальных вариантов вождизма.

Понятно, однако, что при всех многообразных трактовках публичной политики и ее компонентов речь идет о той или иной форме, открытой коллаборации государства и общества. Причем, сохраняя формат полемики о политической роли коллективного актора, данный концепт не только создает особые модели, противопоставляемые элитарным и эгалитарным подходам во взаимоотношениях этих сторон, но и интерпретирует публичность как форму активности акторов, преодолевших границу партикулярной сферы.

Однако в спектре научных представлений о публичной политике (по-своему интерпретирующей ядерные для политики проблемы завоевания и отправления политической власти) все более значимой становится рефлексия по поводу соотношения явных механизмов продвижения государством и обществом своих интересов и скрытых технологий достижения этих целей [Коньков, 2022]. В этом измерении публичная политика (независимо от уровня гражданских свобод или характера государственного управления – от *bad governance* до *good governance*) выступает как открытое соревновательное пространство государственных и негосударственных акторов, находящееся в особом взаимодействии с латентными механизмами завоевания и использования легального господства.

Иначе говоря, приоритеты власти не только интегрируют скрытые и явные механизмы политической конкуренции в некую общую инструментальную конструкцию поддержания баланса сил, но и наделяют каждую форму этого политического взаимодействия своим особым функционалом. Но, хотя фактические возможности и границы этих политических механизмов (в части артикуляции интересов, разработки политической повестки, распределения ресурсов или диссеминации ценностей) зависят от

---

<sup>1</sup> Подробный обзор теоретических подходов и трактовок публичной политики приведен в статье А.Ю. Сунгурова в этом номере журнала.

компетенций участников этого не завершающегося исторического сражения, понятно, что публичные и латентные способы борьбы за власть сохраняют весьма асимметричный характер взаимоотношений. В конечном счете эти «ножницы» политических возможностей позволяют одним политическим игрокам опираться на неформальный фундамент властных притязаний, а другим – оставаться в тисках институционального прессинга конкурентов, сохраняя улицу в качестве единственного бастиона защиты своих прав и свобод.

Коротко говоря, взгляд на публичную политику через призму властной конкуренции как универсального основания политической материи не только ставит проблему неопределенности социального объема открытых коммуникаций, отрицающих наличие «окончательного набора» институтов, акторов и решений [Heslo, 2011]. Используя мысль Б. Латура, можно сказать, что политическое соревнование за власть позволяет соотносить внутренне рассосредоточенные и переплетенные друг с другом различные методы регулирования соперничества государственных и негосударственных акторов [Латур, 2014, с. 177]. Причем аналитическая потребность в соотношении открытых и закрытых от общества форм политического соперничества оправдана еще и тем, что практика показывает постоянные примеры вытеснения властными отношениями политических механизмов за рамки публичных и институциональных конструкций.

В связи с этим уместно вспомнить, что еще в 70-х годах прошлого века С. Лукс теоретически описывал скрытые формы «второго» и «третьего» ликов власти [Lukes, 1974], а Дж. Скотт, как один из наиболее проницательных исследователей латентных политических процессов, указывал на то, что получение конкурирующими группами преимуществ перед своими конкурентами непосредственно связано с использованием особых дискурсивных приемов и речевых транскриптов, отражающих наличие скрытых от общества интеракций между властвующими и подвластными [Scott, 1990, p. 134].

Основной источник продуцирования латентных механизмов – воля политических акторов, обладающих *фактическим* влиянием в пространстве власти. В этом смысле даже интересы правящих группировок не устраивают легальные возможности для применения скрытых от общества технологий (засекречивания информа-

ции, проведения конфиденциальных договоров и т.д.), которые весьма ограниченно связаны с потребностями в получении дополнительных ресурсов и статусов. В результате реальные потребности политических «тяжеловесов» (политико-административных группировок правящей элиты, их «бизнес-партнеров» и др.) постоянно расширяют зону неконвенциональных и неконтролируемых латентных коммуникаций, использующих институциональные пустоты государства, ограниченность нормативного контроля и низкую компетентность основной части населения. В этом смысле главное, что имеет для них значение, – это увеличение доступности рычагов реальной власти и защита такой диспозиции от конкурентов.

Однако если роль латентных механизмов политической власти достаточно давно и многогранно исследуется в современной литературе [Olson, 1965; Buchanan, Tullock, 1962; Wheatley, 2015; Курилло, 2013], с упором на роли сетевых коалиций [Victoretal, 2017; Kolibaetal, 2018; Михайлова, 2013], то связь публичных и латентных интеракций в рамках единого политического процесса описывается весьма разрозненно и, как правило, в рамках изучения отдельных политий [Kononenko, Moshes, 2011; Ledeneva, 2013]. Что, впрочем, вполне оправданно, ибо в пространстве национального государства отношения публичных и латентных механизмов прежде всего обусловлены задачами конкретных игроков, стремящихся к завоеванию и отправлению власти.

Конечно, следует признать, что соотнесение публичных и латентных механизмов порождает ряд определенных эпистемологических проблем. Хотя бы потому, что затрагивает родственные концепты «публичной власти» (смысловые акценты которой сосредоточены на институционально-правовых параметрах государственного правления) и «публичного управления», демонстрирующего роль «теоретического и экспертного знания» при удовлетворении «конкретных потребностей государственных, муниципальных и общественных организаций» (с учетом поддержания «обратных связей» власти и населения и участия «формальных и неформальных акторов») [Купряшин, 2016, с. 103–105]. Представляется, однако, что главное отличие публичной политики от этих властно-управленческих конструкций состоит в акцентации претензий ее участников на прерогативы власти, которые, собственно, и порождают незавершенность открытых столкновений их политических

вошь, ресурсов и компетенций. Другими словами, эти базовые коннотации публичности не только сохраняют глубинный смысл политических отношений государства и общества, но и демонстрируют ограниченность открытых коммуникаций по отношению к противоположным по форме инструментам политического доминирования.

Одним словом, теоретическая емкость публичной политики, понимаемой в качестве одного из секторов пространства завоевания и применения власти, позволяет увидеть в ее «теле» не только конфликт частного и общественного, но и противоречие открытых и скрытых механизмов достижения политическими акторами своих властно значимых интересов. В этом контексте эпицентр исследовательского интереса не просто смещается к классическим индикаторам политического порядка (отражающим основные формы политического господства), но и преобразует отношения государства и общества в коммуникации правящего режима и гражданских структур как оппонирующих друг другу политических игроков.

Будучи одним из сегментов властной конкуренции, публичная политика неизбежно подготавливает, встраивает в свое «тело» и защищает присущими ей процедурами недекларируемые цели и замыслы политических акторов. И, повторимся, акторов доминирующих. Так что, совмещая открытые формы властного соперничества с полутеневыми и теневыми методами политического доминирования, публичная политика сращивает применение своих инструментов с волатильной нормативистикой скрытых от общества «серых» и «черных» зон политического господства.

Известно, однако, что коллективный актор, или «зрители», участвующие или наблюдающие властные перипетии в их открытых формах [Hardin, 1982], слабо ощущают как практическое значение скрытых смыслов в риторике политических лидеров, так и наличие сопровождающих публичную политику конфиденциальных переговоров, тайных сделок и неформальных коммуникаций оппонентов. Это означает, что открытые формы политического противоборства выносят на поверхность лишь отдельные проявления властных взаимодействий, отражающих волю разрозненных сегментов правящего класса и свидетельствующих о принципиальной ограниченности формальных норм функционирования госаппарата.

## Социальные арены политического противоборства

Независимо от характера отдельных политий, особые направления политического взаимодействия правящего режима и гражданских акторов свидетельствуют о наличии различных арен (фронтиров) публичной политики, где складываются особые комбинации явных и неявных механизмов продвижения этими игроками своих интересов и целей [Соловьев, 2021 b]. Логически, да и политически первостепенной по своему значению ареной является пространство конкуренции за завоевание высшей политической власти. И хотя данная зона не является нейтральной и контролируется правящим режимом, публичные отношения складываются здесь в весьма широких рамках, очертания которых, с одной стороны, задаются параметрами *смутной* политики (демонстрирующей хаотическое столкновение множественных форм легальной и иллегальной конкуренции, не исключающих соскальзывания к насильственным акциям), а с другой – политики *дуальной* (уравновешивающей контакты публичных институтов и общественных акторов в рамках официальных правил оспаривания и смены власти). Учитывая расхождения в интересах правящих элит и гражданского населения, можно утверждать, что использование публичных инструментов политического соперничества не ограничивается нормативными рамками и в основном регулируется остротой противостояния оппонентов.

Однако традиционно используемые оппонентами приемы открытого соперничества (в виде массовых акций, скандалов и провокаций, деклараций лидеров, вытеснения оппонентов из политического пространства и т.д.) [Розов и др., 2019; Дмитриев, Сычев, 2014; Дмитриев, Сычев, 2017] используются не только для прямого давления конкурентов друг на друга, но и для сокрытия тайных сделок и договоренностей лидеров, осуществления перестановок в правящих кругах или для отвлечения внимания общества от подлинных претендентов на властно значимые позиции. К публичным акциям такого рода (применяющимся в целях политического маневрирования и предупреждения рисков для акторов, действующих в скрытом от общества пространстве), как правило, относятся разработка электорального законодательства (позволяющего правящим кругам получать на выборах незаслуженные преференции); практики избирательного правоприменения и рас-

ширения административных ограничений, препятствующих низкой активности населения; увеличение численности лояльных членов избиркомов и счетных комиссий, применение технических устройств, обеспечивающих «правильный» подсчет голосов и т.д. Весьма типичными примерами является и организация постановочных политических акций (призванных продемонстрировать «поддержку населения» или «массовые протесты» против различных политических фигур и институтов), а также создание партий-спойлеров, GONGov, «псевдопарламентов», «псевдовыборов», «псевдосудов» или же «псевдосвободных СМИ», в массе своей формирующих в государстве состояние «псевдопубличности» [Шалюгина, 2012], превращающей открытые формы политического соперничества в подбрюшье серого политического администрирования. Нельзя забыть и про использование цифровых инструментов (ботов, киберсимулякров, голографической симуляции, искусственного интеллекта и т.д.), которые в сочетании с технологиями астротурфинга и латерального таргетинга усложняют дополненную реальность публичной политики, скрывая от граждан реальный баланс политических сил и искажая смысл перестановок в правящих кругах (а в ряде случаев прикрывая даже негласный транзит власти), способствуя тем самым политической дезориентации населения.

Показательно, что масштабное и результативное применение таких публичных технологий позволяет отдельным режимам отказываться даже от использования фреймов «чрезвычайных обстоятельств», «временных трудностей» или «внешних угроз», оправдывающих отказ от свободной политической конкуренции. При этом авторитарные государства стремятся имитировать демократический характер и самого правящего режима, рассматривая «происки» оппонентов как атаки на демократию. Впрочем, в ряде государств, учитывая массивную пропаганду официальных СМИ и наличие традиционалистски настроенной части населения, диктаторам уже не нужно имитировать демократические формы власти или изображать свободные политические порядки.

Как правило, названные инструменты публичной политики, расширяя права теневых политических брокеров, выстраиваются в единую политическую конструкцию с латентными механизмами, ограничивающими фактически полномочия официальных институтов (сокращение статусных лиц, избираемых населением, сни-



жение их фактического влияния на центры власти и репрезентативность гражданских интересов). Понятно, что спровоцированный латентными механизмами блокирующий эффект политических институтов лишает граждан полноценного использования каналов публичной политики для продвижения своих интересов.

Коротко говоря, публичные акции и процедуры, сопровождающие диалог политических оппонентов, помимо открытой демонстрации выдвигаемых ими целей формируют политические отношения, ведущие к негласному усилению позиций доминирующих игроков и дистанцированию населения от структур и институтов власти. В ряде стран правящие круги, усиливая институциональные барьеры для своих конкурентов (не исключая присвоения политическим оппонентам статуса «экстремистов» или «иноагентов»), существенно сокращают «репертуар» общественного протеста (В. Костюшев), нередко порождая модусы деполитизированной власти, опирающейся на принудительное регулирование социальных отношений и императивное установление баланса сил [Господство против политики..., 2019].

Одним словом, в рамках латентных «обязательств» публичная политика на этой арене неизбежно меняет конфигурацию борьбы за власть, не только прикрывая неформальные коммуникации элит и их бенефициаров (к примеру, провоцируя соперников к переоценке «силы» оппонентов и изменению направленности их действий с цели получения преимуществ на избегание потерь) [Fischer et al., 2016], но и снижая политический потенциал общества под видом предупреждения рисков «балканизации» политического процесса.

В рамках *второй* арены взаимодействия правящего режима и общества публичная политика обнаруживает свой латентный функционал в связи с продвижением неоглашаемых целей политических инвесторов (в том числе международных структур, теневого бизнеса и др.), оказывающих решающее влияние на государственные цели и соответствующее распределение и перераспределение общественных благ и ресурсов. По сути речь идет о поддержании инструментами публичной политики «договорных целей», отрицающих «объективный характер» государственных интересов и предполагающих сочетание последних с позициями ключевых игроков и аффилированных с ними бенефициаров [Спектор, Китсьюз, 2001].

В этом контексте публичная политика неизбежно сопрягает свои механизмы с латентными инструментами адресного перемещения общественных активов в пользу определенных групп. Однако сочетая возможности системы представительства с административными барьерами и вето-пространствами для гражданского населения, она еще и является площадкой активности крупных собственников и контролеров общественных ресурсов, объединенных «системами убеждений», демонстрирующих особую «координацию действий» при неформальном влиянии на центры принятия государственных решений [Schlager, 2007, p. 303]. В этом формате «государственные организации» превращаются в место формирования «внутренних сообществ», образующих вокруг себя «структуру неформальных устойчивых отношений» «с внешним специфическим окружением», начинают функционировать «как политические арены», обладающие собственным весом и влиянием [Crozier, Thoenig, 1976]. Более того, наряду с этими сетевыми механизмами неформального давления на центры принятия решений публичные институты сохраняют еще и возможности для организации полутеневых сделок под влиянием лоббистов и структур, действующих в поле GR-коммуникаций.

Именно под сетевым давлением неформальных коалиций «аппарат управления» ряда постсоветских государств даже с учетом действующих «вертикалей власти» неизбежно распадается «на соперничающие за доступ к ренте организованные структуры и неформальные клики» [Гельман, 2016, с. 8]. Причем эта бесконтрольная межсетевая внутриэлитарная конкуренция, прикрываемая публичными коммуникациями, неизбежно вовлекает в межведомственные «соревнования» даже силовые структуры, острота столкновений которых способна подорвать безопасность и государства, и общества.

Понятно, что в так организованном публичном пространстве крупные неформальные игроки имеют явные преимущества как перед гражданскими структурами, так и официальными институтами. Впрочем, ряд авторов, учитывая нынешнюю цифровизацию публичной сферы, рассматривают «внедрение платформенных сетей» как фактор ориентации властей на «включение граждан, сотрудничество заинтересованных сторон в выработке государственных решений» и расширение «дискурсивной практики определения повестки дня» [Сморгунов, 2021, с. 11], что повышает шан-

сы рядовых граждан в этом вопросе. Полагаем, однако, что даже расширение публичного пространства за счет технологий «процедурной справедливости» не сможет нивелировать роль латентных механизмов, используемых политическими тяжеловесами для продвижения своих интересов. Иначе говоря, преимущества неформального позиционирования таких игроков являются всего лишь гранью универсального доминирования правящей элиты и ее автономного статуса, позволяющих ей обладать «совершенно непропорциональным контролем над ресурсами или доступа к ним» [Khan, 2012, p. 362]. Так что новые технические инструменты (как, впрочем, и различия между госменеджерами и политическим корпусом элиты, понимаемые отдельными учеными как фактор, принципиально разграничивающий их возможности по части обретения общественных активов) [Hartmann, 2017, p. 373] не могут исключить универсальные преимущества правящего меньшинства в сфере принятия решений и «возможностей присваивать себе ресурсы неэлит» [Лакман, 2010, с. 31–32]. Причем, как показывает опыт, повышение уровня автономности элит прямо пропорционально повышению уровня политической коррупции [Porta, Vanucci, 1999].

Одним словом, следует признать, что публичные акции правящих кругов неизбежно защищают интересы латентных игроков, в том числе и действующих в теневом секторе экономики. Особенно ярко это проявляется в отношениях с ключевыми сегментами бизнеса, неформальные контакты с которыми нередко ведут к их сращиванию с институтами власти (превращая активы коммерсантов в «кошелек режима»)<sup>1</sup>. Впрочем, и в этом случае ряд ученых полагают, что такие корпоративистские практики продиктованы всего лишь «неурегулированностью вопросов собственности, неразвитостью судебной системы, государственным контролем над основными экономическими ресурсами» [Купряшин, 2017, с. 116]. Думается, однако, что причины носят более существенный характер, который обусловлен, как уже говорилось, фрактальным характером государства (наличием институциональных пустот),

---

<sup>1</sup> Например, в России учеными отмечается феномен так называемой «петрокрации», отражающей сращивание политической элиты с менеджментом нефтегазовой отрасли (Россия сползает к «петрокрации» / Время новостей online. – 2003. – 10 декабря. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2003/231/5/86980.html> (дата посещения: 19.05.2022) [см. также: Росс, 2015].

ограниченностью централизованных механизмов правления и, самое главное, – неугасимой энергией правящего меньшинства по части использования всех преимуществ своего доминирования. Так что самая развитая система нормативно-правового регулирования не в силах подавить «властический инстинкт» правящего меньшинства, постоянно перестраивающего политические конструкции своего политического господства.

В любом случае четкая ориентация доминирующих групп правящего класса на распределение ресурсов показывает, что в этой зоне публичной политики гражданские дебаты, общественное мнение и даже давление крупных масс медиа не способны оказывать существенное влияние на планы и решения ключевых игроков, действующих в «тени иерархии» (Б. Джессоп). И даже при наличии в государстве консенсуса относительно базовых политических ценностей этика договоренностей между ключевыми игроками неизбежно преобладает над публичной ответственностью политиков и общественной моралью<sup>1</sup>.

В целом на этой арене взаимоотношений правящего режима и населения латентный функционал публичной политики обладает тройким содержанием, выраженным в поддержании скрытого характера отдельных легальных акций государства, прикрытии полутеневых сделок неформального толка, а в ряде случаев – в создании условий для защиты коррупционных и криминальных практик (например, актов государственного рейдерства, подаваемых как переход владений к «эффективным собственникам»). При этом по форме реализации этих задач латентные функции публичной политики осуществляются в рамках взаимоотношений «доказательной политики» и «политики доказательств». Первая версия публичных коммуникаций означает обращение властей к гражданским экспертам (представителям «гражданской науки»), обсуждение с общественностью тех или иных решений или, говоря в целом, – обоснование в глазах общества предлагаемых властями «вариантов нормативно-правового регулирования, отдельных мер и мероприятий социально-экономической политики с помощью результа-

---

<sup>1</sup> Показательно, что в России даже исторический опыт показывает сквозной характер этой тенденции, демонстрирующий главенствующую роль внутриэлитарных конфликтов по сравнению с идеологическими распрями и публичной апелляцией властей к «национальным интересам» [Андреев, 2022].

тов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы» [Волошинская, Комаров, 2015, с. 91]. В противоположность этому стилю общения власти могут руководствоваться нормами «политики доказательств», делающих акцент не на представлении доводов, а на технологиях реализации принятых решений с использованием широкого круга аргументов: от демагогии и искажения информации до силового продавливания [Соловьев, 2021 а]. Причем, как показывает опыт, широта распространения этого стиля общения с населением прямо пропорциональна усилению соперничества элитарных группировок за убывающие ресурсы [Goldstone, 2016, p. 459–460].

По мере усиления ресурсной оснащенности граждан и их тяготения к переходу от «разговоров» о своих правах к реальному участию в распределении благ элиты стремятся максимально сократить претензии населения на эту форму участия, унять ту «демократию площадей», которая может угрожать их позициям в наиболее важном для них секторе власти. С одной стороны, этому способствует принципиальная «недостижимость всезнающего гражданина» (С. Жижек), способного компетентно соперничать с профессионалами от политики, а с другой – постоянное обновление используемых властями публичных технологий, купирующих воспламенение гражданской повестки. В этих целях властями применяются имитационные процедуры «совместного» с обществом рассмотрения принимаемых решений, но которые по факту направлены на сокрытие реальной архитектуры власти. В силу этого консультирование, обсуждение, гражданский контроль или экспертное участие (а также другие необязательные формы кооперации властей с общественностью) в принятии решений если и используются правящими структурами, то без каких-либо гарантий удовлетворения позиций населения.

В любом случае надо признать, что население чаще оказывается не готово к тому, чтобы вскрывать туманную логику принятия государственных решений и разбираться в псевдопартиципаторных маневрах. Так что эта зона политики, где приглашение общества к сотрудничеству и его «вовлечение в публичность» (Л. Сморгун) всего лишь прикрывает реальный механизм распределения ресурсов, снижая за счет открытых коммуникаций издержки внутри элитарного соперничества.

В конечном счете такая линия властей прикрывает фактическое перераспределение социальных обязательств государства перед обществом в пользу лиц, принимающих решения. Одним словом, складывающееся в государстве «недекларируемое целеполагание» (А. Коньков), формируя ядерные структуры распределительной (перераспределительной) политики, означает устойчивое доминирование ключевых неформальных акторов, которое ведет к *деинституционализации* легального правления, придавая публичности форму интеркурсивной власти (*intercursive power*), уравнивающей влияние каждого из игроков не правовыми нормами, а ресурсами и возможностями оппонентов.

*Третий фронт* публичной политики, выстраивающийся в процессе столкновения информационно-символических потоков, исходящих от общества и правящего режима, разворачивается в рамках массового дискурса и является наиболее благоприятной средой для обеспечения скрытых от общества интересов и целей, выраженных в тиражировании имиджевых конструкций, рекламных продуктов, PR-коммуникаций и иных символических формах.

В самом общем виде речь идет о методах продвижения текстов в условиях конкуренции со стороны политических оппонентов. Науке и практике хорошо известные используемые в данном случае манипулятивные технологии, средства дезинформации, технологии фейк-менеджмента, формирования информационных эхо-камер, цензурирования и иные пропагандистские приемы, сохраняющие инвариантный смысл передаваемой информации и содержащие скрытые замыслы или угрозы, утаивающие от общества истинные намерения коммуникаторов. В конечном счете скрытое назначение публичной политики прежде всего состоит здесь в укоренении в массовом сознании когнитивных стандартов, аутентично реагирующих на применение «операций и процедур», связанных с настойчивой «демонстрацией, декларацией и декорацией» целей и ценностей политических акторов [Бабинцев, 2012, с. 26]. В логическом пределе это ведет к «подмене» в публичном пространстве предметно-смысловой реальности реальностью сугубо символической, чистой видимостью, «кажимостью» происходящего [Шалюгина, 2012]. В этом плане следует согласиться с мнением ученых, утверждающих, что в публичном пространстве «всегда будет существовать... пропасть между политическими процессами, происходящими в закрытой для массового общественного

мнения сфере политики и создаваемой медийными средствами ее виртуального отображения, предназначенного для массового общественного мнения» [Основы теории практики..., 2022, с. 352].

Сказанное означает, что на этой арене задача латентных политических игроков состоит в формировании «иллюзорной публичности» (Ю. Хабермас), вытесняющей реальные смыслы из отношений правящего режима и общества (что так или иначе подталкивает государство к политическому кризису, а возможно и краху). В любом случае, чем агрессивнее официальная пропаганда и ее манипулятивный инструментарий, разжигающие политические конфликты (а подчас активизирующие даже этологические механизмы индивидуального самосохранения), тем более хрупкими становятся связи общества с публичными институтами.

Впрочем, следует видеть и то, что реалии публичной политики в ее дискурсивной форме, как правило, неспособны воздействовать на глубокие структуры человеческого сознания, формирующиеся под влиянием гораздо большего количества факторов и связанные с постепенной корректировкой групповых и индивидуальных идентификационных моделей. По этой причине люди сохраняют существенные резервы в части сохранения аутентичного отношения к символическим играм политических акторов. Однако в любом случае усилия последних по продвижению скрытых целей своих политических проектов сохраняют существенные издержки в деле конструктивного использования коммуникативного потенциала населения.

### **Выводы и надежды**

Как можно видеть, при всех возможностях открытого соперничества правящего режима и гражданских акторов публичная политика оказывается неразрывно связанной с латентными формами этого политического процесса и способна лишь частично и релевантно презентовать интересы и позиции этих участников. Тесная связь публичной политики с латентными целями властной конкуренции не только показывает принципиальную ограниченность открытых форм оппонирования этих акторов, но и демонстрирует ее очаговое значение для проявления их политического потенциала, по-своему востребованного на разных аренах национального

государства. При этом усиление фрагментарного характера функционирования публичной политики (а в дальнейшем и возрождения наиболее эгоистических форм элитизма и политического аристократизма) напрямую связано с пассивностью граждан, их чрезмерным доверием к верхам, притерпелостью к имитациям «общественной власти». И только там, где населению удается (например, в рамках исторически длительного использования каналов представления своих интересов и постепенного наращивания потенциала гражданского контроля) повысить свои политические кондиции, публичная политика становится вполне надежным инструментом трансляции политических запросов населения и предпосылкой эффективного управления общественным развитием. В противном случае правящие режимы (со своими аффилированными бенефициарами) используют публичное пространство для устойчивого замещения интересов граждан и продвижения собственных целей, в результате чего публичная политика неизбежно расширяет свои латентные функции, порождая риски делегитимации и снижения свойств государства как гражданского антрепренера.

Расширение неконвенциональных латентных связей под защитой публичной политики запускает логическую цепочку элитарного самовоспроизводства: ограничение публичных форм оспаривания власти – избирательное правоприменение – вытеснение оппозиции – контроль над принятием решений и массовым дискурсом – установление авторитарного правления. Но, помимо отдаленных последствий, эта логика уже сейчас демонстрирует раскол правящего меньшинства на два сегмента, один из которых обслуживает формально сохраняющиеся каналы представительства и коммуникации власти с обществом, а другой «реально правит» и, не участвуя в дебатах с обществом, распределяет ресурсы на нужды привилегированных и аффилированных с властью групп [Jones, 2016, p. 29]. Так что, поскольку рост автономии правящей элиты прямо пропорционален нарастанию неконвенциональных связей и отношений, то основная задача публичных форм политики прежде всего должна состоять в изживании тех латентных функций, которые укрепляют превосходство невидимой части правящего класса.

В современной России можно найти немало проявлений обозначенной логики, демонстрирующей использование политическими тяжеловесами публичных отношений для умиротворения



и демобилизации общественности [Палагичева, 2021], что в целом соответствует характеру патерналистской модели взаимодействия власти и общества, соответствующей государственническому варианту неокорпоративизма (Ф. Шмиттер). При этом в своем реальном виде эта модель показывает, что публичные формы активности правящего режима выходят за рамки правового поля, поддерживая блокирующий эффект институтов власти и неспособность общества презентовать свои интересы, призывая к ответу чиновников, злоупотребляющих своим положением.

Учитывая непреложность этой траектории развития событий, следует признать, что политическая самоорганизация общества в публичной сфере (требующая ответственности правящих слоев и их периодической смены) в настоящее время не имеет аутентичных институциональных и информационно-символических форм. Эта линия развития псевдопубличности, по сути, и есть продолжение курса «транзитной государственности» [Неклесса, 1997, с. 35–50], для которой характерны имитационные формы демократических отношений государства и общества с их фабрикацией национальных интересов, имитацией гражданских прав и свобод и популяризацией мнимых публичных ценностей.

Такого рода – не только отечественные – практики показывают необходимость уточнения традиционных представлений о взаимоотношениях элитарных и неэлитарных слоев. В частности, если в XX в. изменение публичного пространства политики понималось как результат влияния коллективного актора и усиления его позиций в пространстве власти, то сегодня есть все основания понимать происходящее иным образом: не только авторитарные формы власти, порождающие «неравенство граждан» и лишаящие их возможности использовать политические инструменты в своих интересах [Ingrametal., 2007, p. 93], но и демократические институты, способствуя адаптации правящего класса к открытым формам взаимодействия с обществом, сегодня искусно используются его неформальными участниками для приоритетного продвижения собственных интересов.

Реальность такова, что любые формы централизованной власти и управления создают приоритеты правящим элитам. Однако, чтобы все-таки расширить возможности граждан и демократических институтов, следует прежде всего снизить доминирование латентных механизмов элитарного господства, выстраивающих под

оболочкой публичной политики свои механизмы продвижения интересов. По крайней мере это реальный шанс сохранить в масштабах государства свободу и равенство граждан, упорядочить контроль и устойчивость власти. Пока же в условиях активного использования публичности для реализации скрытых от общества интересов элит мы видим лишь жесткость реальной схемы политики, противостоящей нормативным представлениям о позитивных для общества последствиях демократизации.

**A.I. Solovyev\***

### **Latent functionality of Public Policy**

*Abstract.* Understanding public policy as a special form of power rivalry between state and non-state actors reflects the complex interrelationships of open and latent technologies used by them. Along with legal methods of political interaction hidden from society (secreting state secrets, conducting confidential negotiations), latent tools are constantly used to promote the interests of large political investors, unknown to society and most often located outside the public space. However, their actual influence on the centers of state power and administration is inevitably reflected in the content of public policy, which is forced to use the conventional norms of open competition and public expression of positions to promote such interests. In its substantive expression, the latent functionality of public policy is formed within the framework of three social arenas emerging in the state: in the zones of contesting the power dispositions of the Center, making state decisions and organizing mass discourse. The specific forms of solving these hidden tasks are ultimately determined by the nature of the ruling regime and the level of civil activity of the population, its political competencies and ability to use institutional capabilities to control the ruling circles.

*Keywords:* political power; public policy; latent functions of public policy; latent mechanisms of political contestation; political decision-making; mass discourse.

*For citation:* Solovyev A.I. Latent functionality of Public Policy. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 57–79. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.03>

### **References**

Andreev D.A. *Autocracy at a turning point. 1894 in the history of dynasty and power*. Saint Petersburg: Aletheia, 2022, 230 p. (In Russ.)

---

\* **Solovyev Alexander**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: [solovyev@spa.msu.ru](mailto:solovyev@spa.msu.ru)

- Babintsev V.P. Imitations in public administration. *The authority*. 2012, N 5, P. 24–29. (In Russ.)
- Buchanan J.M., Tullock G. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan press, 1962, 337 p.
- Crozier M., Thoenig J.C. The regulation of complex organized systems. *Administrative science quarterly*. 1976, Vol. 21, N 4, P. 547–570. DOI: <https://doi.org/10.2307/2391716>
- Dmitriev A.V., Sychev A.A. *Scandal: socio-philosophical essays*. Moscow, 2014, 323 p. (In Russ.)
- Dmitriev A.V., Sychev A.A. *Provocation: socio-philosophical essays*. Moscow: CSPiM, 2017, 336 p. (In Russ.)
- Fischer M., Ingold K., Sciarini P., Varone F. Dealing with bad guys: actor- and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. *Journal of public policy*. 2016, N 36(2), P. 309–334. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000021>
- Gel'man V. *Political foundations of “unworthy rule” in the post-Soviet Eurasia*. Saint Petersburg: European university press, 2016, 34 p. (In Russ.)
- Goldstone J.A. *Revolution and rebellion in the early modern world: population change and state breakdown in England, France, Turkey, and China, 1600–1850*. New York: Routledge, 2016, 646 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315408620>
- Habermas J. *The structural transformation of the public sphere*. Moscow: Vesmir, 2016, 342 p. (In Russ.)
- Hardin R. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins university press, 1982, 248 p.
- Hartmann M. Economic elites. In: Best H., Higley J. (eds). *The Palgrave handbook of political elites*. London: Palgrave Macmillan, 2017, P. 399–416. DOI: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7\\_26](https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_26)
- Hecló H. *On Thinking Institutionally*. Oxford: Oxford university press, 2011, 246 p.
- Heidenheimer A., Hecló H., Adams C. *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin press, 1990, 416 p.
- Ingram H., Schneider A., deLeon P. Social construction and policy design. In: Sabatier P.A. (ed). *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 2007, P. 93–124. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-4>
- Jones B.D. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. In: Zahariadis N. (ed). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2016, P. 25–35. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00009>
- Khan S. Sociology of elites. *Annual review of sociology*. 2012, Vol. 38, P. 361–377. DOI: <https://doi.org/10.1146/ANNUREV-SOC-071811-145542>
- Koliba C.J., Meek J.W., Zia A., Mills R.W. *Governance networks in public administration and public policy*. New York: Routledge, 2018, 500 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315268620>
- Konkov A.E. *Latent public policy area in a modern state*. Moscow: Argamak-Media, 2022, 222 p. (In Russ.)
- Kononenko V., Moshes A. (eds). *Russia as a network state: what works in Russia when state institutions do not?* New York: Ulkopoliittineninstituutti, 2011, 190 p.
- Kupryashin G.L. Public administration. *Political science (RU)*. 2016, N 2, P. 101–131. (In Russ.)

- Kupryashin G.L. Institutional pitfalls and public administration crises. Public administration. *E-journal*. 2017, N 60, P. 94–121 (In Russ.)
- Kurillo V.E. *Latent politics. Political latentology*. Moscow: Sputnik+, 2013, 724 p. (In Russ.)
- Lachmann R. *Capitalists in spite of themselves. Elite conflict and economic transitions in early modern Europe*. Moscow, Foreign literature, 2010, 456 p. (In Russ.)
- Latour B. *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory*. Moscow: HSE publishing, 2014, 384 p. (In Russ.)
- Ledeneva A.V. *Can Russia modernise? Sistema, power networks and informal governance*. Cambridge, New York: Cambridge university press, 2013, 314 p.
- Lukes S. *Power: a radical view*. Basingstoke, London: Macmillan, 1974, 192 p.
- Menshikov P.V. (ed.). *Fundamentals of the theory and the practice of integrated communications and media policy in the new reality*. Moscow: MGIMO-university, 2022, 352 p. (In Russ.)
- Mikhailova O.V. *Networks in politics and administration*. Moscow, 2013, 330 p. (In Russ.)
- Neklessa A.I. Postmodern world in the new frame. *The East. African-Asian societies: history and modernity*. 1997, N 1, P. 35–50. (In Russ.)
- Nikovskaya L.I., Yakimec V.N. Public politics as an indicator of the quality of interaction between government and society (based on the results of monitoring public policy in the regions of Russia). *Political expertise: POLITEX*. 2012, Vol. 8, N 4, P. 57–67. (In Russ.)
- Olson M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard university press, 1965, 175 p.
- Palagicheva A.V. *Political demobilization of civic protest activities in contemporary Russia*. Moscow: Peoples' Friendship University of Russia, 2021, 28 p. (In Russ.)
- Patrushev S.V., Filippova L.E. (eds). *Domination against politics: the Russian case. The effectiveness of the institutional structure and the potential of strategies for political change*. Moscow: Political encyclopedia, 2019, 319 p. (In Russ.)
- Porta D., Vannucci A. Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption. New York: Aldine de Gruyter, 1999, 314 p.
- Ross M. *The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations*. Moscow: Gaydar institute press, 2015, 460 p. (In Russ.)
- Rozov N.S., PustovoitYu.A., Filippov S.I., Tsygankov V.V. *Revolutionary waves in the dynamics of the modernization*. Moscow: Krasand, 2019, 399 p. (In Russ.)
- Savenkov R.V. *Political contestation: from discourse to opposition*. Voronezh, VSU Publishing House, 2021, 244 p. (In Russ.)
- Schlager E. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: Peters B.G, Pierre J. (eds). *The handbook of public administration*. Los Angeles, London: Routledge, 2007, P. 295–310. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780367274689-10>
- Scott J.C. *Domination and the art of resistance: hidden transcripts*. New Haven, London: Yale university press, 1990, 251 p.
- Shalyugina T.A. *Imitation in contemporary Russia: notion, subjects, context*. Rostov-on-Don, 2012, 60 p. (In Russ.)

- Smorgunov L.V. Three strategies of digitalization: public administration and the transformational potential of digital technologies. Gaman-Golutvina O.V., Solovyov A.I., Shcherbinin A.I. (eds). *Mosaic field of world and Russian public policy. RAPN Yearbook 2020–2021*. Moscow-Tomsk, Tomsk State University Press, 2021. P. 9–33 (In Russ.)
- Soloviev A.I. “Evidence-based policy” and “policy of evidence”: the dilemma of post-Soviet societies. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 2021, Vol. 14, N 5, P. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3> (In Russ.)
- Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)
- Spektor M., Kitsuse J. Constructing social problems. In: Erofeev S.A. (ed). *Context of modernity*. Kazan: Kazan university press, 2001, P. 160–164. (In Russ.)
- Victor J.N., Montgomery A.H., Lubell M. (eds). *The Oxford handbook of political networks*. Oxford: Oxford university press, 2017, 1008 p.
- Voloshinskaya A.A., Komarov V.M. Evidence-based policy: problems and prospects. *Bulletin of the institute of economics of the Russian academy of sciences*. 2015, N 4, P. 90–102. (In Russ.)
- Wheatley J. Identifying latent policy dimensions from public opinion data: an inductive approach. *Journal of elections, public opinion & parties*. 2015, Vol. 25, N 2, P. 215–233. DOI: <https://doi.org/10.1080/17457289.2014.985222>

## Литература на русском языке

- Андреев Д.А. Самодержавие на переломе: 1894 г. в истории династии и власти. – СПб.: Алетейя, 2022. – 234 с.
- Бабинцев В.П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // *Власть*. – 2012. – № 5. – С. 24–29.
- Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. – 2015. – № 4. – С. 90–102.
- Гельман В. Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: наброски к исследовательской повестке дня. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2016. – 34 с.
- Господство против политики: российский случай. Эффективность институциональной структуры и потенциал стратегий политических изменений / отв. ред. С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова. – М.: Политическая энциклопедия, 2019. – 319 с.
- Дмитриев А.В., Сычев А.А. Скандал. Социофилософские очерки. – М.: ЦСПиМ, 2014. – 323 с.
- Дмитриев А.В., Сычев А.А. Провокация: социофилософские очерки. – М.: ЦСПиМ, 2017. – 336 с.
- Коньков А.Е. Латентное пространство публичной политики в современном государстве: в поисках теоретической модели. – М.: Аргмак-Медиа, 2022. – 222 с.

- Купряшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. – 2016. – № 2. – С. 101–130.
- Купряшин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – № 60. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-lovushki-i-krizisy-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 24.04.2022).
- Курилло В.Е. Латентная политика. Политическая латентология. – М.: Спутник+, 2013. – 724 с.
- Латур Б. Пересборка социального: введение в акторно-сетевую теорию. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 384 с.
- Лахман Р. Капиталисты поневоле: конфликт элит и экономические преобразования в Европе раннего Нового времени. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. – 456 с.
- Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. – М.: Университетская книга, 2013. – 330 с.
- Некlessа А.И. Постсовременный мир в новой системе координат // Восток. Афроазиатские общества: история и современность. – 1997. – № 1. – С. 35–50.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества (по результатам мониторинга публичной политики в регионах России) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2012. – Т. 8, № 4 – Р. 57–67.
- Основы теории и практики интегрированных коммуникаций и медийной политики в новой реальности / под ред. П.В. Меньшикова. – М.: МГИМО-университет, 2022. – 352 с.
- Палагичева А.В. Политическая демобилизация протестной активности граждан в современной России: автореферат дис. ... канд. полит. наук. – М.: РУДН, 2021. – 28 с.
- Революционные волны в ритмах глобальной модернизации / Н.С. Розов, Ю.А. Пустовойт, С.И. Филиппов, В.В. Цыганков. – М.: Красанд, 2019. – 399 с.
- Росс М. Нефтяное проклятие: как богатые запасы углеводородного сырья задают направление развития государств. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2015. – 460 с.
- Савенков Р.В. Политическое оспаривание: от дискурса к оппозиции. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2021. – 244 с.
- Сморгунов Л.В. Три стратегии цифровизации: государственное управление и трансформационный потенциал цифровых технологий // Мозаичное поле мировой и российской публичной политики. Ежегодник РАПН 2020–2021 / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной, А.И. Соловьева, А.И. Щербинина. – Москва; Томск: Издательство Томского государственного университета, 2021. – 438 с.
- Соловьев А.И. Доказательная политика и политика доказательств: дилемма постсоветских государств // Контуры глобальных трансформаций. – 2021. – Т. 14, № 5. – С. 61–80. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>
- Соловьев А.И. Фронтальные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>

---

*Спектор М., Китсьюз Дж.* Конструирование социальных проблем // Контексты современности. Хрестоматия. Ч. 2 / сост. и ред. С.А. Ерофеев. – Казань: Издательство Казанского университета, 2001. – С. 160–164.

*Хабермас Ю.* Структурная трансформация публичной сферы: исследования относительно категории буржуазного общества / под ред. М. Беляева; пер. В.И. Иванова. – М.: Весь мир, 2016. – 342 с.

*Шалюгина Т.А.* Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления: автореферат дис. ... д-ра филос. наук. – Ростов-на-Дону, 2012. – 60 с.