RUDN Journal of Political Science. ISSN 2313-1438 (Print), ISSN 2313-1446 (Online) **2026 Vol. 28 No. 1 9–24**
Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: ПОЛИТОЛОГИЯ http://journals.rudn.ru/political-science

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT

DOI: 10.22363/2313-1438-2026-28-1-9-24
EDN: JWJRXK

Научная статья / Research article

Принятие государственных решений: в поисках комплексной структуры

А.И. Соловьев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, *Москва, Российская Федерация*

✉ solovyev@spa.msu.ru

Аннотация. Сложная теоретическая картина, сложившаяся по поводу принятия государственных решений, изобилует множественными противоречиями и риск-рефлексиями, подчас весьма слабо реагирующими на сложившиеся в этой сфере системные практики. Междисциплинарные конфликты, научные традиции, опирающиеся на исследования в различных национальных политиях и поддерживаемые авторитетными академическими школами, а также широкое распространение нормативных подходов, в значительной степени опирающихся на демократические приоритеты государственной эволюции, сохраняют и приумножают эпистемические размежевания в данной сфере научных изысканий. Концептуальные разногласия и разночтения относительно даже базовых параметров данного процесса сходятся только в понимании необходимости его постоянного теоретического доопределения. Но существуют ли основания надежды на разработку относительно целостной и одновременно комплексной теоретической модели государственных решений, отражающей специфический характер государственного целеполагания? В данном исследовании движение в этом направлении связывается с дальнейшим атрибутированием данного процесса, отражающим современные и одновременно специфические практики принятия этого типа решений. Методологически корректно осуществить такую атрибуцию предложено на основе сочетания принципов агентского подхода (позволяющего отобразить реальный состав участников этого процесса вкупе с используемыми ими ресурсами, стратегиями и типичными паттернами), а также сетевого измерения механизма государственного целеполагания (отображающего многосоставную логику взаимодействия политических и административных, публичных и латентных коммуникаций). Преодолевая ограничения нормативного подхода и принципов индивидуальной методологии, такая аналитическая рамка позволяет раскрыть субстантивные параметры принятия государственных решений, отражающих взаимную адаптацию реальных участников

© Соловьев А.И., 2026

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode

данного процесса, обусловливающую подвижность их позиционирования на публичных и латентных аренах современного государства, возможности и ограничения использования административно-правового инструментария.

Ключевые слова: принятие государственных решений, политика, управление, администрирование, сетевые коалиции, гибкий рационализм

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: *Соловьев А.И.* Принятие государственных решений: в поисках комплексной структуры // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2026. Т. 28. № 1. С. 9–24. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-9-24 EDN: JWJRXK

Making Government Decisions: In Search of a Comprehensive Structure

Alexander I. Solovyev

Lomonosov Moscow State University, *Moscow, Russian Federation*

✉ solovyev@spa.msu.ru

Abstract. The complex theoretical picture that has developed around public decision-making is replete with multiple contradictions and risk-reflections, which are sometimes quite poorly responsive to the systemic practices that have developed in this area. Interdisciplinary conflicts, scientific traditions based on research in various national polities and supported by authoritative academic schools, as well as the widespread use of normative approaches that heavily rely on democratic priorities for state evolution, all contribute to the persistence and expansion of epistemic divisions in this field of research. Conceptual disagreements and discrepancies regarding even the basic parameters of this process converge only in the understanding of the need for its constant theoretical refinement. But are there any grounds for hope in developing a relatively holistic and comprehensive theoretical model of government decisions that reflects the specific nature of government? In this article, the movement in this direction is associated with further attribution of this process, which reflects the current and at the same time specific practices of making this type of decision. Methodologically, such attribution is proposed to be carried out on the basis of a combination of the principles of the agent-based approach (which allows us to display the real composition of the participants in this process, along with the resources, strategies, and typical patterns they use), as well as the network measurement of the mechanism of state goal-setting (which reflects the multi-component logic of the interaction between political and administrative, public, and latent communications). Overcoming the limitations of the normative approach and the principles of individual methodology, this analytical framework allows us to reveal the substantive parameters of state decision-making, which reflect the co-adaptation of the actual participants in this process, and the resulting flexibility of their positioning in the public and latent arenas of the modern state, as well as the possibilities and limitations of using administrative and legal tools.

Keywords: public decision-making, policy, management, administration, network coalitions, flexible rationalism

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation: Solovyev, A.I. (2026). Making government decisions: In search of a comprehensive structure. *RUDN Journal of Political Science, 28*(1), 9–24. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-9-24 EDN: JWJRXK

Жизнь это «ловушка для логиков»,
а «ее дикость стережет их в засаде».
Г.К. Честертон

Принятие государственных решений: базовые модели и противоречия концептуальных подходов

Первые попытки описания принятия решений предприняли еще древние греки, которые хотя и не разработали соответствующую *теорию,* тем не менее заложили традицию рациональной интерпретации этого процесса, впоследствии стимулировавшей и изучение механизмов целеполагания, характерных для государства. Интеллектуально разнообразная история изучения государственных решений постоянно демонстрировала столкновения «стандартного мышления» обывателей (связывающих цели лиц, принимающих решения (ЛПР) с «убеждениями, желаниями или ценностями») со сложными представлениями об условиях этого выбора, задававших множественные взаимосвязи «различных установок» и «предпочтений»[1]. В последние полтора-два столетия устойчивой интеллектуальной платформой теоретического поиска, раскрывающего содержание принятия государственных решений (далее — ПГР), были убеждения ученых, сформировавшиеся в русле западной ветви политической науки, утверждавшей рациональность и гуманизм Homo politicus, в конечном счете убежденного в превосходстве демократии и принципиальной роли гражданского сектора, стимулирующих ответственность элитарного правления[2]. Возможно, по этой причине в эпистемическом плане в основном доминировали подходы, складывавшиеся в рамках методологического индивидуализма, предлагавшего широкий спектр логических интерпретаций персональных и групповых форм активности ЛПР. Но хотя и этот мейнстрим не позволил выработать какую-либо общепризнанную концепцию ПГР, в науке все же сложились два наиболее общих подхода, не только прослеживающихся в различных интерпретациях этого процесса, но и позволяющих осуществлять систематическое сопоставление разных теоретических моделей.

[1] *Decision Theory* // Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: https://plato.stanford.edu/entries/decision-theory/ (accessed: 15.10.2025).

[2] Эти, по сути, мировоззренческие параметры ПГР, находя определенное подтверждение в функционировании западных политий, последовательно увеличивали удельный вес надежд и ожиданий, соответствующих демократическим замыслам. В этом русле даже ООН со дня своего основания стремилась к установлению прочного мира посредством совместных действий свободных народов. И хотя работы теоретиков-элитистов (начиная с Ч. Миллса), а впоследствии сторонников сетевого подхода предупреждали об эгоизме правящих кругов, они не сломали доминирующие формы политической экзистенции, масштабирующие политическую онтологию демократизации.

В данном случае речь идет о *нормативном* (прескриптивном) *и поведенческом* (дескриптивном) подходах. Первый, объясняя целеполагающую форму активности человека, делает акценты на его рациональной мотивации, способности к разумному поиску и переработке информации, взвешенной оценке средовых условий и понимании позиций контрагентов, Такой подход, породив разнообразные модели рационального отношения человека к неопределенности и разработке альтернатив (предупреждению рисков, социальному выбору, поиску предпочтений, осознанию средовых ограничений), позволил заявить о себе на этом предметном поле многим выдающимся математикам, использовавшим для объяснения этого процесса формализованные модели, описывавшие соотношение логической и условной истины, субъективной и объективной вероятности, а также иные аспекты активности человека, действующего в направлении ожидаемой полезности и результативности воплощаемых целей. Применительно к ПГР такая позиция утверждала приоритет публично-институциональных отношений, отражавших «рационально обоснованные принципы и интегральные цели» государства как единого (и в этом смысле «закрытого») целого [Дегтярев 2004, с. 20]. В этом русле государственная политика по преимуществу трактовалась как исполнение легальными институтами своих функционально-ролевых нагрузок (что не только отрицало существенную роль культурно заданных «девиаций» человеческой активности, но и тяготело к пониманию ПГР как отдельной интеллектуальной *функции* государственного управления). Одновременно в русле этого подхода сформировались идеи «объединенного», «универсального» и «активирующего» управления, сохранявшие общественно-гуманистическую традицию в трактовке изучаемого процесса.

Сегодня наряду с популярной моделью ограниченной рациональности Г. Саймона, теорией Э. Даунса (делающей упор на экономических приоритетах и внутриаппаратных механизмах государства), У. Нисканена (отождествляющего работу госаппарата с системами управления частных фирм, направленными на получение прибыли), М. Фармера (утверждающего статус политических решений в качестве результата агрегирования индивидуальных «выборов», связанных с совокупными или общественными результатами), а также стадиальными моделями и теориями социологического и политического институционализма нормативные идеи оказывают самое существенное влияние на теории конструирования целевых групп (SCTG), организационного поведения, институционального анализа и развития (IAD), исследования политических инноваций, групповой репрезентации (в ее парламентско-партийной, функциональной и корпоративной формах), а также на другие авторитетные теории.

В то же время нельзя не видеть, что в русле этой традиции политика превратилась в формализованный компонент системы управления государством[3].

[3] Даже при оценке перехода от структурных к динамическим (процессуальным) характеристикам принятия решений приоритет отдается механизмам, направленным «сверху вниз», где «инициатива исходит от институциональных лидеров», а инициируемые снизу социальные процессы «воспринимаются ими как угроза собственным ценностям и интересам» [Dye 2001].

Иначе говоря, она приняла форму интерактивной коммуникации власти и населения, играющей едва ли ни решающую роль в сближении государственного регулирования с корпоративным и многоуровневым управлением, обтекающим проблему гражданского выбора и потребности государства в поддержании баланса общественных сил.

В свою очередь, у сторонников *поведенческого* подхода (оспаривающих главный тезис оппонентов, что теоретики «в первую очередь интересуются рациональными, а не правильными решениями» [Peterson 2017, 1–2]), основной фокус исследований предполагает доминирующую роль интересов участников целеполагания. Такой подход делает акцент на многочисленных гранях ПГР, раскрывающих роль социокультурных, психологических и иных когнитивных факторов, определяющих не только стимулы и установки разрабатываемых стратегий и акций ЛПР, но и обусловливающих характер их коммуникаций со стейкхолдерами, а также согласование и корректировку целей, выработку приоритетов государственной политики и т.д. [4] Определившие содержательный профиль этого направления бихевиоралистские подходы Ч. Мерриама и инкременталистские идеи Ч. Линдблома убедительно показали, что динамично изменяющиеся в*и*дения человеком своих интересов обладают решающей ролью в проектировании целей и их практическом воплощении. В логическом пределе такая парадигмальная платформа тяготеет к пониманию ПГР как формы управленческого искусства, чье теоретическое истолкование неразрывно связано с когнитивными стимулами и ограничениями активности участников.

В рамках такого подхода в науке сформировались концепты, утверждающие *открытый* характер ПГР, утверждающие «комплексно-компонентный» подход к этому процессу и аттестующие организационно-поведенческую основу взаимодействия конкурирующих акторов, представляющих государство и гражданский сектор [Дегтярев 2004]. Утвердилось здесь и понимание того, что государство, не будучи монолитным актором, разрабатывает целевые конструкции, опираясь на внутренние размежевания обладающих своими интересами участников целеполагания, что демонстрировало условность (многозначность) понимания ими общественных благ, а также множественность критериев оценивания эффективности воплощенных целей. По сути, здесь было заложено исключительно важное для ПГР понимание *разрозненного характера рациональности.* То есть того типа рефлексии, который демонстрировал не однозначность «взвешенного» подхода к решению проблемы, а гибкость и вариативность «разумного» истолкования целей в зависимости от ожиданий действующих акторов результатов их воплощения.

Многочисленные комбинации обозначенных идей повлияли на формирование множества оригинальных политико-административных моделей,

[4] Как пишут ученые, принятие решений «это не только теория выбора, но и теория убеждений, желаний и других соответствующих установок; важно то, как эти различные установки (назовем их „установками предпочтений“) связаны друг с другом» (Decision Theory // Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: https://plato.stanford.edu/entries/decision-theory/ (accessed: 15.10.2025)).

раскрывающих природу данного процесса: теории множественных потоков [Kingdon 1984], коалиций поддержки [Sabatier, Jenkins-Smith 1994], прерывистого равновесия [Baumgartner, Jones 1993] мусорной корзины [Cohen, March, Olsen 1972], раундов [Teisman 2000] и других влиятельных конструкций. С одной стороны, интенсивность развития этого теоретического направления, чем дальше, тем больше, расширяла основания изучения государственных решений, делая акценты на различных формах практического взаимодействия участников ПГР, провоцирующих еще и увеличение лингвосемантических инструментов анализа. Сегодня типичным способом теоретического расширения предметного поля становится выделение различных «профилей», «модусов», «контуров», «субкомплексов», «подсистем» или особых поведенчески заданных континуумов со своей логикой и набором акторов. В этом же русле разрабатывались и разрабатываются многочисленные классификаторы, дифференцирующие активность конкретных участников, типы решений, выдвигаемые государством задачи, стили деятельности ЛПР и т.д. Так что, в отличие от середины XIX в., когда Ч. Барнард «импортировал… термин (принятие решений. — *А.С.*) в мир бизнеса», заменивший такие «дескрипторы», как «распределение ресурсов» и «разработка политики» [Buchanan, O'Connell 2006: 32], эти частные параметры — наряду с разработкой правительственной повестки и другими характеристиками ПГР — превратились в отдельные направления исследований.

Однако выполненные в рамках различных дисциплин и направлений компоненты ПГР, даже частично пересекаясь между собой, весьма слабо поддерживают логическую корреляцию друг с другом, не способствуя тем самым усилению синергии эвристического потенциала науки. Описание и систематизация различных параметров этого процесса (разделяющих проектирование и использование ресурсов, принудительные и поощряющие стили императивной координации, специфицирующие инструменты разработки повестки и оценивания результатов и т.д.) порождают постоянные и углубляющиеся конфликты сторонников различных подходов и методологий. В основе этих разногласий были и остаются трактовки государства как института делового и общественного управления; прав и фактических полномочий управляющих и управляемых; сочетания иерархических и гетерархических связей; соотношения власти и политики, управления и администрирования; согласования между разными уровнями целеполагания, роли и содержания когнитивных параметров ЛПР и т.д. Сохраняется и скепсис относительно понимания ПГР как эпицентра государственного управления, центрирующего все отношения политического господства (гегемонии и монополии) и усилия политических конкурентов, заинтересованных в доминировании при распределении (перераспределении) ресурсов. При этом немалое количество авторов усматривают в ПГР «основную компоненту разработки и осуществления публичной политики» [Дегтярев 2024: 17] и даже исключительно «публичный процесс» [Васильева, Колеснева, Иншаков 2017: 248], что неизбежно совмещает *форму* легализации принятых решений с ее субстантивными параметрами.

Коротко говоря, эпистемические размежевания, совмещенные с онтологическим равноправием дисциплинарных (фундаментальных и прикладных) оснований, во многих случаях сохраняющих приоритет невалидированных сведений, позволяют трактовать ПГР в рамках «семейного сходства» близких по смыслу понятий, означающих отсутствие у референтов «единой сущности» и исключающих его сингулярные толкования [Wittgenstein 1969: 118]. В то же время признание отсутствия у исследователей информации, отражающей «массив контролируемого опыта… в части его получения, перепроверки, приращения» (что, хотя и «отличает науку ото всего остального» [Степанцев 2017: 104], но неизбежно выводит из рассмотрения невалидированные сведения), ведет к постоянному нарастанию логических допущений, усложняющих, но редко проясняющих теоретическую картину ПГР.

Строго говоря, эпистемическая разнородность противостоящих друг другу подходов и теоретических моделей (включая непримиримый конфликт структурных и агентских приоритетов), обладающих собственной дистрибуцией на различных уровнях анализа, исключает создание некоей комплексной теории ПГР способной сблизить принципиально различные идеи, придав этому процессу некую логическую целостность и завершенность. Иначе говоря, сведение воедино в рамках особого концепта диверсифицированных параметров ПГР становится весьма отдаленной и интеллектуально неисполнимой задачей. Впрочем, возможно, что в случае качественного обновления процедур и результатов полученных знаний (к примеру, с использованием ИИ или сложных исследований когнитивного поля человека) теоретическая форма ПГР сможет обрести определенную гомогенность.

Однако даже такая познавательная ситуация не исключает возможностей дальнейшего атрибутирования принципиальных параметров этого процесса, позволяющих разглядеть в «смутном пространстве» целеполагания очертания логически взаимосвязанных конструкций, исключающих неопределенность «книжных» объяснений сложной комбинаторики ПГР. Другими словами, у науки существуют возможности корректно и логически непротиворечиво сопоставить определенные идеи и подходы, раскрывающие различные грани этого сложносоставного и политико-управленческого (и в известной степени — административного) процесса. Это тем более необходимо, поскольку трансформация мировых порядков в сочетании с итогами многолетних (и не очень успешных) реформ государственного управления неизбежно отражается на трансформации института государства и механизмов принятия государственных решений, меняющих свои очертания в условиях нарастающей конкуренции крупных бизнес-игроков и изменений транснациональных коммуникаций [Cerny 2012]. Свою роль в уточнении знаний о ПГР играют и новые системы аналитической поддержки принятия решений, сложившиеся в крупных корпорациях, постоянно взаимодействующих с государством.

Коротко говоря, для уточнения методологических оснований теоретической рефлексии по поводу ПГР следует атрибутировать ряд характерных для сегодняшнего времени параметров фактического целеполагания, противопоставленных ригидной логике теоретической схематики, слабо связанной

с фактическими коммуникациями политических структур и действующих акторов. Это позволит повысить релевантность теоретического материала, а в ряде случаев исключить наиболее очевидные заблуждения в отображении данного процесса. В этом контексте основной упор следует сделать на спецификации государства как института, действующего в формате принятия решений, в известной степени перестраивающего его внутреннюю архитектуру и меняющего принципы отбора участников этого процесса.

Основания комплексной атрибуции ПГР

Первостепенным шагом, в известной степени позволяющим преодолеть смысловую поливариативность и множественность значений ПГР, является уточнение предметного поля, создающего ограничения для открытого набора гетерогенных практик выработки и реализации целей, включающего как антропную логику продвижения интересов, так и нормативно заданные акции и интеракции. Такое совмещение теоретических версий ПГР предполагает «упрощение» базовых конструкций этого процесса (Sabatier 1994), в первую очередь, ориентированных на отображение активности повседневно действующих акторов, но при этом отвлекающихся от значений культурных стилей целеполагания, автономных форм проявления политической воли и т.д. Принципиальным характером здесь обладает «ключевая оппозиция — между наблюдаемым… что лежит на поверхности и ненаблюдаемым, скрываемым… что требует изучения, интерпретации и объяснения» [Степанцев 2017: 106]. Неслучайно Г. Райл рассматривал практико-ориентированные акции («знание *как*») в виде набора компетенций, несущих скрытые, закладываемые в решения смыслы и зачастую даже не сопряженные с рефлексией [Райл 1999].

Иначе говоря, атрибутирование базовых параметров ПГР, сопряженное с практико-ориентированными практиками государственного целеполагания, не только позволяет обнаружить фактическую конструкцию этого механизма, складывающуюся во взаимодействии реальных участников, но и «схватывать» (grasping) смысл их деяний и отношений [Hutchinson 2008]. Это, собственно, и позволяет достичь смыслового единства при теоретической интерпретации государственного целеполагания. По крайней мере, такой подход позволяет нащупать ту модальность долженствования, которая будет в большей степени релевантна фактическому процессу разработки и осуществления решений.

Определение референта, очерчивающего предметное поле ПГР, в первую очередь отражает *характер* решаемых государством задач. В частности, решения, связанные с повседневным предоставлением гражданам государственных услуг и товаров, являются рутинными практиками администрирования, предполагающими осуществление институтами своих функционально-ролевых нагрузок в рамках действующих норм (учитывающих влияние представительных механизмов гражданского волеизъявления) и аппаратного согласования полномочий. Данный режим применения власти превращает политические составляющие государственного целеполагания в постоянную грань проактивного

и интерактивного взаимодействия правящих структур с населением, в значительной степени игнорирующую проблему выбора (подтверждения) политического курса, регулирования баланса сил и идейной идентификации госслужбы.

Наряду с этим решения принципиального свойства (оказывающие влияние на положение государства в мире, изменение социальных диспозиций различных слоев населения или конфигурации правящего слоя как каркаса национальной и региональной политики и т.д.) [Zahariadis 2016], обусловливают иной тип взаимодействий при разработке и осуществлении целей. Неслучайно, Дж. Пфеффер [Pfeffer 1992], К. Худ и Х. Маргеттс [Hood, Margetts 2007], а также ряд других ученых резко противопоставляли решения, связанные с борьбой за власть и ее применением, всем иным принимаемым в государстве решениям. Как метко выразились Д. Осборн и Т. Гэблер, лишь один тип государственных решений связан с удержанием политического курса («рулением»), в то время как другие являются всего лишь повседневной «греблей» [Osborne, Gaebler 1992].

С эпистемической точки такой тип решений предполагает обращение знаний, связанных с «каверзными» проблемами, относительно которых нельзя «получить объективные и окончательные ответы» и «которые не могут быть описаны окончательно» [Horst 1973: 155]. Учитывая уникальный характер этих проблем, когнитивные конструкции требуют постоянного обновления знаний и корректировки ранее сделанных выводов.

Однако с политико-управленческой точки зрения выработка соответствующих решений связана с формированием *особого механизма* целеполагания, весьма далекого от рутинных форм повседневного администрирования. По сути, такие решения «запускают» механизмы целеполагания, вовлекающие лишь необходимых государству акторов (структур, институтов, стейкхолдеров), чьи ресурсы и способности позволяют им участвовать в разработке целей независимо от наличия или отсутствия у них прав говорить и действовать от лица государства. В этом аспекте принципиально важно, что политические параметры этого типа целеполагания изначально связаны с определением вектора развития государства и общества, результирующий характер которого выстраивается в острой конкуренции статусных и неформальных игроков, претендующих на участие в распределении крупных общественных ресурсов. Именно в процессе «ко-адаптации» [Infantino 2020] статусных и неформальных игроков ПГР превращается в динамично изменяющуюся конфигурацию согласования интересов, формирования повестки, корректировки целей и определения иных инструментов профилирования институциональных действий, заданных «победителями», олицетворяющими «общественный выбор». В этом контексте политика не только обретает естественную для себя форму конкурентного выбора и определения баланса сил, необходимого для продвижения доминирующих целей, но и превращается в форму «попечительской власти», способную обтекать институциональные нормы и действовать поверх законодательных ограничений и моральных инвектив.

Одним словом, объем распределяемых ресурсов и участие крупных политических инвесторов, влияющих на баланс общественных сил и устойчивость режима правления, формируют особый механизм ПГР, в котором даже административные формы целеполагания зачастую либо не имеют значения, либо играют сугубо формальную и подчиненную роль.

Важнейшим фактором, обусловливающим системные «ограничения» норм и институционального согласования интересов, является давление неформальных коалиций, образующих в государстве «пересекающиеся и конкурирующие трансграничные властные сети, меняющиеся лояльности и идентичности», порождающие «новые источники эндемичных конфликтов» и межэлитарных противоречий [Cerny 2012: 13, 20]. Даже будучи частично встроенными в систему государственного управления, эти неформальные ассоциации провоцируют «предательское поведение» институтов, образующих пространство, где доминируют «приятельские отношения и знакомства» [Хайоз 2011]. Этот фактический патронаж во вновь образующихся «цепочках» человеческих связей позволяет сетевым сообществам получать «непропорциональный контроль над ресурсами или доступ к ним» [Khan 2012: 362] и под видом «общественного управления» предпринимать действия, заменяющие «правительство» как форму осуществления институциональной власти [John, Cole 2000].

Короче говоря, неформальные коммуникации сетевых коалиций как «фактических группировок» (Р. Дарендорф), частично смягчая изъяны аппаратной иерархии, не только ослабляют влияние официальных норм при разработке целей, сколько формируют опирающиеся на каркас из переплетенных институтов и узлов власти фактические правила ПГР. Более того, усиливая дистанцирование и отчужденность граждан от рычагов принятия решений, сетевые коалиции выходят за рамки группового сплочения, растлевая общественное сознание представлениями о доступности общественных ресурсов за счет нелегальных способов их получения.

Главным источником преград, дополняющих существующие у граждан традиционные административные барьеры, являются недекларируемые, скрываемые от общества связи конкурирующих групп и фигур правящего класса. При этом даже «институты и общепринятые ценности (общества. — *А.С.*) могут становиться объектами осуществления скрытых замыслов» правящих группировок [John, Cole 2000: 201], переводя активность государства в латентную сферу, поддерживающую базовые формы каузальности при построении новой архитектуры власти [Kennedy 2011]. При этом в разных правящих режимах архитектура латентной сферы, формирующаяся на приоритетах элитарного потребления[5], может обретать очертания дополнительного, «второго контура го-

[5] Причем «необходимые для улучшения общественного положения и международной конкурентоспособности» интересы элитных группировок жестко связаны с попытками «самообогащения за счет своих соперников и противников», позволяя при этом не обращать внимания даже на «истощение национальных ресурсов» [Goldstone 2016: 481]). Неслучайно ряд ученых главный акцент при идентификации элит делают на их возможностях «присваивать себе ресурсы неэлит» [Лахман 2010: 31–32].

сударственного управления» [Соловьев 2021], и даже «глубинного государства» [Коктыш, Сергеев 2025].

Строго говоря, фактическое доминирование крупных игроков в зоне ПГР (при любых системах политического доминирования и господства) не только обладает решающим фактором принятия решений, но и способно лишать государство его миссии производства общественной жизни, функцию стабилизации политического порядка, а в ряде случаев даже сохранения суверенитета (способного раствориться во множестве соглашений и договоров с влиятельными внешними игроками).

В данном контексте уместно вспомнить, что идея приоритета фактических, а не номинальных участников ПГР была достаточно давно заложена в сетевом подходе, оппонировавшим институциональным и циклическим концептам. Однако приверженцы этого подхода в основном продвигали идею партнерской связи государства и общества, содействующей социальной интеграции власти и населения и повышению эффективности правления. И лишь в последнее время сторонники сетевой методологии стали утверждать, что формальность является всего лишь «привратником, ведущим к узловым точкам институциональных изменений» и принятия решений [Nederveen 2024], в то время как «неформальность» выступает в качестве «новой нормы» политической эпистемологии [Ledeneva et al 2024], заставляющей корректировать понимание ПГР.

Сама практика подтвердила системный характер изменения сетевыми акторами фрагментированных «цепочек власти» (М. Фуко), формирующих встроенные в систему правления узлы политического доминирования, поддерживающих разрозненные связи с внешними игроками (в том числе за рамками национального государства). Системное доминирование «закрытых» сетей не только осуществляет градацию ЛПР на основе их реальной роли при разработке решений, но и образует «сквозные формы власти и влияния» [Kapstein 2006], формирующие в государстве новые «сильные связи» и стимулирующие разнообразные формы политического покровительства [Gerlach, Teodorescu, Hertwig 2019]. Такое положение обусловливает качественное размежевание правящего слоя, с одной стороны, способствуя появлению элитарного корпуса, который «рулит в тени иерархии» [Джессоп 2019], снимая с себя ответственность перед государством и обществом, а с другой — превращая избранных политиков в «одноразовую» элиту, выпадающую из механизмов ПГР, но вынужденную оправдывать перед населением принимаемые решения. В этом контексте «публичная» политика государства может рассматриваться как вспомогательная функция управления, заданная внутри элитарной конкуренцией (сохраняющая латентные смыслы и замыслы политических доминантов), а формы администрирования как способ легализации институтами власти решений и целей, выработанных фактическими ЛПР за рамками аппаратной иерархии.

Как можно видеть, последовательное применение сетевого подхода не только подтверждает центральную роль внутри элитарного соперничества при

разработке целей, но и свидетельствует о наличии *латентной* сферы политики, интегрирующей недекларируемые связи правящего класса и формирующей особые «субъектные составляющие» управленческих правил, «организационные нормы» и функции «политико-административных структур») [Купряшин 2025][6]. Поскольку весь комплекс непубличных структур и отношений обусловлен и опосредован потребностями элитарных групп и фигур в постоянном и повседневном снижении издержек внутренней конкуренции (являющейся главным условием их позиционирования в структурах власти и выполнения ролевых нагрузок), это позволяет рассматривать латентную сферу как *фактическое ядро* ПГР и государственного управления в целом.

Такое положение весьма убедительно показывает, что «невидимая социальная реальность… оказывается сильнее» [Титков 2017: 9], чем публичные формы политической игры, лишь частично обнажающие реальные зависимости участников этого процесса и скрытые замыслы политических доминантов [Соловьев 2022]. Более того, признание субстантивной роли латентной сферы позволяет более определенно отвечать на вопросы — «что происходит» при разработке государственных решений и «что за этим скрывается» [Луман 2002]. Это подтверждает идею С. Лукса, что ученым следует уделять большее внимание менее доступным для наблюдения, но более эффективным с практической точки зрения проявлениям власти [Lukes 2005].

Одним словом, системное сетевое давление на институты власти, совместно с субстанциональной ролью латентных форм выработки государственных целей, свидетельствует о принципиальной зависимости ПГР от способностей элитарных групп и фигур проникать в зону принятия решений (преодолевая административные барьеры, «бутылочные горлышки» аппаратной иерархии, «политические засады» конкурентов). Это не только определяет принципиально «открытый» характер ПГР, обусловленный динамично меняющимся составом ЛПР, но и свидетельствует о принципиальной слабости гражданского сектора как политического партнера государства (чей дефицит ресурсов, компетенций, а главное — механизмов влияния вытесняет его на далекую периферию при разработке важнейших решений). И даже «демократизация демократии» (К. Пэйтмен) не способна устранить непреодолимые для населения функциональные вето-пространства в механизме ПГР.

Итак, можно констатировать, что преимущество неформальных латентных связей в механизмах ПГР определяет ведущую роль не нормативных и рационально-логических алгоритмов целесообразного поведения ЛПР, а различных коллабораций чиновников с группами и фигурами политического влияния. Сложные трансверсальные связи этих микроакторов с пронизанными латентными коммуникациями институтами власти

[6] Неслучайно Домхофф утверждает, что формирование государственной политики начинается неформальным образом в стенах корпоративных совещательных комнат, клубов и дискуссионных групп, где те или иные ситуации идентифицируются как проблемы, требующие политических решений, а конечным пунктом этого процесса являются государственные органы, утверждающие и реализующие эти решения [Domhoff 1998].

выражаются в постоянном воспроизводстве (рекурсивности) меняющегося набора участников (ассамбляжа) базовых государственных решений. В итоге идущие трансформации в системе государственного управления, работающей в режиме принятия принципиальных для власти решений, заменяют административно-организационную иерархию целеполагания на подвижное политико-управленческое *устройство* ПГР. Иначе говоря, эти, по сути, матричные формы госрегулирования, формируя разнообразные арены и площадки целеполагания [Соловьев 2015], сглаживающие (или даже уничтожающие) различия статусных и неформальных претендентов на участие в ПГР, формируют реальные структуры и отношения в постановке и реализации целей, качественно отличающиеся от нормативно заданных конструкций институционального дизайна. Триггером же формирования этих политико-управленческих образований является энергетика элитарных группировок, соревнующихся в закрытом от общества пространстве с целью продвижения своих интересов.

Заключение

Как можно видеть, ПГР в решающей степени складывается как персонально и интеллектуально опосредованные взаимодействия ЛПР, взаимодействующие в слабоинституционализированной среде, где доминируют не заданные нормы их деловых коммуникаций, а подвижные парциальные (складывающиеся по принципу здесь и сейчас) реакции, возникающие в результате «ко-адаптации» основных политических инвесторов. Эти субстанциональные параметры как очерчивают границы ПГР, так и позволяют *специфицировать* реальный характер этого процесса. Центральное место здесь занимает понимание того факта, что распределение крупных общественных ресурсов (изменяющее баланс сил во внутренней и внешней политике государства), сопряженное с систематическим и скрытым от общества влиянием сетевых коалиций на институты власти, преобразует нормативно заданный организационно-административный процесс разработки целей в динамично изменяющееся *устройство* ПГР, где преобладает воля акторов, обладающих фактическими преимуществами в диспозициях, ресурсах и компетенциях. Причем это касается и тех случаев, когда действующие от лица государства акторы не имеют на это общественного мандата. Иначе говоря, ПГР представляет собой зону государственного управления, существенно реконфигурирующую аппаратные связи и создающую внутри системы институционального правления подвижную, но одновременно целостную управленческую конструкцию, основанную на скрытых коммуникациях крупных политических игроков.

Универсализм этой конструкции, складывающейся в любых политических системах, показывает ее относительную автономность от системных (обусловленных связями с обществом) оснований организации государственной власти. Не только авторитарные, но и демократические политические системы

демонстрируют одну и ту же зависимость разработки своих принципиальных целей от наиболее влиятельных политических акторов, предпочитающих разрабатывать цели «общественного» развития со своими партнерами в сфере латентных коммуникаций. Идущие от сетевых коалиций и латентных связей токи преобразований (не исключающих ни деформацию стандартов общественного развития, ни коррупцию, ни рейдерство, ни неправомерное засекречивание расходов) создают в государстве «новые нормы» целеполагания, одновременно порождая и круг элитарных акторов, снимающих с себя ответственность перед населением.

В этом смысле наиболее опасной тенденцией в трактовке ПГР является отождествление реального и номинального характера этого процесса, ведущего к нерелевантному признанию преимуществ институционально-нормативных взаимодействий легальных акторов в публичной сфере и игнорирующего субстантивную роль латентных структур и скрываемых от общества целей и замыслов правящего класса. Сведе́ние содержания ПГР к иерархическим взаимосвязям управленческих институтов, формам кадровой политики и организационной работы, а также иным проявлениям аппаратных коммуникаций «официальных государственных агентов» (пусть даже дополненных формализмом, дезорганизацией и коварством бюрократии), не способно выявить смыслы происходящих в государстве политико-управленческих взаимодействий при постановке и реализации целей.

Возможно, в будущем более релевантной аналитической рамкой для изучения этого процесса и одновременно фактором создания более целостной теории ПГР могут стать нормы *конфиденциального менеджмента,* нацеленного на повышение уровня валидации данных об алгоритмах внутри элитарного соперничества. Это позволило бы довести изучение латентных коммуникаций и идентификационных концептов ЛПР до обобщений, способных прояснить контуры комплексной модели данного процесса.

Поступила в редакцию / Received: 17.09.2025
Доработана после рецензирования / Revised: 10.10.2025
Принята к публикации / Accepted: 15.11.2025

Библиографический список

Васильева В.М., Колеснева Е.А., Иншаков И.А. Государственная политика и управление. Москва : Юрайт, 2017. EDN: ZTAHML.

Дегтярев А.А. Принятие политических решений. Москва : КДУ, 2004.

Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее, будущее. Москва : Дело, 2019. EDN: FXZBWZ.

Коктыш К., Сергеев В. Становление американского глубинного государства // Полис. Политические исследования. 2025. № 3. С. 76–95 https://doi.org/10.17976/jpps/2025.03.06. EDN: WOCKOT.

Купряшин Г.Л. Латентные отношения в государственном управлении // Современное государственное управление / под ред. С. Глазьева, С. Бодрунова. Москва : Ленанд, 2025. С. 278–285.

Лахман Р. Капиталисты поневоле: конфликт элит и экономические преобразования в Европе раннего Нового времени. Москва : Издательский дом. Территория будущего, 2010. EDN: QPOBQR.

Луман Н. «Что происходит» и «Что за этим скрывается?» Две социологии и теория общества // Теоретическая социология : антология : в 2 частях / под ред. С.П. Баньковской. Моск. высш. шк. соц. и экон. наук, Ин-т социологии РАН, Центр фундам. социологии. Москва : Книжный дом университет. CEU, Ч. 2. 2002. С. 319–353.

Райл Г. Понятие сознания. Москва : Идея-пресс, Дом интеллектуальной книги, 1999.

Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127–146. https://doi.org/10.17976/jpps/2015.03.78 EDN: TSJZML.

Соловьев А.И. Политика и управление государством. Проблем теории и методологии. Москва : Аспект пресс, 2021.

Соловьев А.И. Латентный функционал публичной политики // Политическая наука. 2022. № 3. С. 57–79. https://doi.org/10.31249/poln/2022.03.03 EDN: GKUKYS.

Степанцев П.А. Семантика и прагматика архитектурного объекта: что может дать витгенштейнианский подход для изучения архитектуры // Социология власти. 2017. Т. 29. № 1. С. 101–121.

Титков А. Социологи и архитекторы: два пути к новым онтологиям // Социология власти. 2017. Т. 29. № 1. С. 8–18.

Хайоз Н. Управление, коррупция и локальные структуры политического влияния в Швейцарии // Элиты и общество в сравнительном измерении / под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. Москва : РОССПЭН, 2011. С. 200–208.

Baumgartner F., Jones B.D. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Buchanan L., O'Connell A. A Brief History of Decision Making // Harvard Business Review. 2006. Vol. 84. Iss. 1. P. 32–41.

Cerny P.G. Globalization and the Transformation of Power: manuscript version of chapter 7 // Political Power: The State of the Art / ed. by M. Haugaard, K. Ryan; International Political Science Association, Research Committee on Political Power. Leverkusen Opladen : Barbara Budrich, 2012. P. 187–215.

Cohen M., March J., Olsen J. A Garbage Can Model of Organizational Choice // Administrative Science Quarterly. 1972. Vol. 17 P. 1–25.

Domhoff W.G., Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000. Mountain View. Calif.: Mayfield, 1998.

Dye T.R. Top-Down Policymaking. NY. London: Chatham House Publishers, 2001.

Gerlach P., Teodorescu K., Hertwig R. The Truth about Lies: A Meta- Analysis on Dishonest Behavior // Psychological Bulletin. 2019. Vol. 145. Iss. 1. P. 1–44.

Goldstone J. Revolution and Rebellion in the Early Modern World: Population Change and State Breakdown in England. France. Turkey and China, 1600–1850. Routledge, 2016.

Hood C., Margetts H. The Tools of Government in the Digital Age. London: Palgrave Macmillan, 2007.

Horst W.J. Rittel Webber M. Dilemmas in a General Theory of Planning // Policy Sciences. 1973. Vol. 4. No. 2. P. 155–169 https://doi.org/10.1007/bf01405730 EDN: TGFJKX.

Hutchinson P., Read R., & Sharrock W. There is No Such Thing as a Social Science // Defence of Peter Winch (1st ed.). Routledge, 2008. https://doi.org/10.4324/9781315551135

Infantino L. Infrasocial Power Political Dimensions of Human Action. Palgrave Macmillan, 2020.

John P., Cole A. When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France // Comparative Political Studies. SAGE Publications. 2000. Vol. 33, no. 2. P. 248–268. https://doi.org/10.1177/0010414000033002004 EDN: JRCDHL.

Kapstein E.B. Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field. Princeton : Princeton University Press, 2006.

Kennedy P., Collins R. Explaining the anti-Soviet revolution by state breakdown theory and geopolitical theory // International Politics. 2011. No. 48 (4/5). P. 575–590.

Khan S. Sociology of Elites // Annual Review of Sociology. 2012. No. 38. P. 361–377.

Kingdon J.W. Agendas, alternatives, and public policies. Boston. Toronto : Little Brown. Cop, 1984.

Ledeneva A., Teague E., Matijevic P., Moisé G., Majda P., Toqmadi M. (Eds). Informal care and the end // The Global Encyclopedia of Informality A hitchhiker's guide to informal problem-solving in human life. Vol. 3. UKL Press, 2024.

Lukes S. Power: a radical view. Second ed. London; Houndmills; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government // A Case for Reform / ed. James Fallows. The Atlantic, 1992.

Nederveen J.P. Concluding remarks: the Big Three and informality // Concluding remarks: the Big Three and informality / ed. by A. Ledeneva [et al.]. London : UCL Press, 2024. Vol. 3. P. 601–606.

Peterson M. An Introduction to Decision Theory. Second Edition. Cambridge University Press, 2017.

Pfeffer J. Managing with Power: Politics and Influence in Organizations. Boston. MA: Harvard University Press, 1992.

Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Evaluating the advocacy coalition framework // Journal of public policy. 1994. Vol. 14. No. 2. P. 175–203. https://doi.org/10.1017/s0143814x00007431

Theories of the policy process / ed. by P.A. Sabatier. 2nd ed. N.Y. : Routledge, 2007.

Wittgenstein L. Philosophical Investigations. Oxford : Blackwell, 1969.

Teisman G.R. Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds // Public Administration. 2000. Vol. 78. No. 4. P. 937–956. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00238

Zahariadis N. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies // Handbook of Public Policy Agenda Setting / ed. by N. Zahariadis. Rhodes College. USA. Handbook of research on Public Policy. Cheltenham. UK. Northampton. MA. USA.: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 1–24.

Сведения об авторе:

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (e-mail: solovyev@spa.msu.ru) (ORCID: 0000-0001-7146-0299)