



DOI: 10.22363/2313-1438-2026-28-1-40-58
EDN: NYDWMA

Научная статья / Research article

Государственное управление и политический менеджмент: взаимодействие сфер, факторов и акторов

Г.Л. Купряшин

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

✉ gkupryashin@gmail.com

Аннотация. В предмет изучения сфер взаимодействия государственного управления и политического менеджмента обычно включают лоббизм заинтересованных групп, политическую социализацию, электоральные и государственные информационные компании, политико-административные конфликты, когда предметным критерием является политика как объект воздействия (politics and policymaking). Реже сопоставляются сами организации и процессы воздействия, включая акторов и факторов государственного управления (policy of public administration). В исследовании классическая тема взаимодействия административного и политического представлена полиструктурно, посредством выявления специфики субъект-субъектных отношений на разных уровнях государственного управления. Политический менеджмент предстает своеобразной имманентной надстройкой государственного управления как совокупность механизмов (легальных и латентных) процесса принятия и исполнения решений, являясь выстроенной коммуникацией, обеспечивающей обмен властно значимыми ресурсами между управленцами государственных органов и политическими акторами. В результате получается устойчивая управленческая система, в которой наряду с бюрократическими правилами расширяется набор используемых политических инструментов (polity policies). В последних все большую долю занимают договоренности и обязательства, влияющие на мотивацию лиц, принимающих решения (ЛПР), и ориентиры управленческой деятельности. Происходит их трансформация в соответствии с зависимостями, теоретически объясняемыми патронатным, кластерным и агентским типами механизмов взаимодействия политического менеджмента и государственного управления, при этом гражданский механизм превращается в камуфляж. Автором обоснован вывод: политический менеджмент не только усложняет, но и ослабляет реально действующую систему полномочий государственных органов и функционального представительства интересов, если патронатные и кластерные латентные механизмы увеличивают свою сферу действия в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, политический менеджмент, принятие государственных решений, группы интересов, латентная сфера

© Купряшин Г.Л., 2026



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

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

Для цитирования: Купряшин Г.Л. Государственное управление и политический менеджмент: взаимодействие сфер, факторов и акторов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2026. Т. 28. № 1. С. 40–58. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-40-58> EDN: NYDWMA

Public Administration and Political Management: Interaction of Spheres, Factors, and Actors

Gennady L. Kupryashin 

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

✉ gkupryashin@gmail.com

Abstract. The study of the spheres of interaction between public administration and political management usually includes lobbying of interest groups, political socialization, electoral and state information campaigns, political and administrative conflicts, when the object of investigation is politics and policymaking. Less often, the organizations themselves and the processes of influence, including actors and factors of public administration, are compared. In this research, the classical topic of interaction between administration and politics is presented in a polystructural way, by identifying the specifics of subject-subject relations at different levels of public administration. Political management appears as a kind of immanent «superstructure» of public administration as a set of mechanisms (legal and latent) of the decision-making and execution process, being a structured communication that ensures the exchange of powerfully significant resources between public servants and political actors. The result is a stable system in which, along with bureaucratic rules, the set of political instruments used (polity policies) is expanded. In the latter, an increasing share is occupied by agreements and obligations that affect the motivation of decision-makers and the guidelines for managerial activity. They are transformed in accordance with the dependencies theoretically explained by the patronage, cluster and agency types of mechanisms of interaction between political management and public administration, while the civil society mechanism turns into camouflage. The conclusion of the article: political management not only complicates, but also weakens the actually operating system of powers of state bodies and functional representation of interests.

Keywords: public administration, political management, state decision-making, interest groups, latent space

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

For citation: Kupryashin, G.L. (2026). Public administration and political management: Interaction of spheres, factors, and actors. *RUDN Journal of Political Science*, 28(1), 40–58. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-40-58> EDN: NYDWMA

Введение

Государственное управление и политический менеджмент обычно различают объектами воздействия. В одном случае объект — общественные процессы, в отношении которых государство выступает регулятором многообразных сфер функционирования и развития и, кроме того, является поставщиком необходимых общественных благ. В другом случае объект — политика,

когда осуществляется воздействие различных акторов (руководителей государственных и общественных организаций, лидеров политических партий, крупных бизнесменов, групп интересов, участников медиапроцессов, глав силовых структур) на политические процессы. Как пишет Г.В. Пушкарева, политический менеджмент включает разнообразные виды управленческих отношений в политике, в том числе управление политическими процессами, укрепление авторитета государственного или политического деятеля, формирование электоральных предпочтений населения, создание политических союзов и блоков и т.д. [Пушкарева 2014: 8]. Очевидно, что сфера политического менеджмента выходит за рамки государственного управления при рассмотрении деятельности по организации и проведению электорального процесса кандидатов в органы государственной и муниципальной власти. Кроме того, политический менеджмент ассоциируется с пропагандистскими кампаниями и информационным манипулированием. В конечном итоге получается, что политический менеджмент — это все виды управленческих отношений, возникающих в политике.

Между тем все большее внимание исследователей привлекают сферы тесного переплетения государственного и политического управления, в частности, в процессе принятия приоритетных государственных решений (принятие госбюджета, формирование госпрограмм и их оценка, подготовка и осуществление инфраструктурных проектов, использование инструментов денежно-кредитной политики), а также при проведении бизнес-интересов в пространство государственного управления (функциональное представительство интересов) [GR-менеджмент бизнес-организаций... 2024]. В данном случае интерес ученых направлен не столько на объект управления, сколько на связанные технологии взаимодействия субъектов, т.е. акторов управленческих процессов, факторы взаимоотношений властных элит и групп интересов, выстраивание конвенциональных механизмов в сфере принятия государственных решений [Антанович 2021; Соловьев 2021; Новиков, Мамаева 2023; Алтыбасарова, Шарипов 2024].

Такие исследования сталкиваются с базовыми вопросами: если специфика политического менеджмента заключается в объекте управления, то каким образом следует идентифицировать механизмы, в которые включены разнообразные акторы государственного управления, реализуя свои политические интересы? Кроме того, многие задачи государственного управления включают оценку политической осуществимости альтернативных предложений, что предполагает анализ спектра политических и административных факторов, формирующих или обеспечивающих различные возможности определенных действий. Можно ли утверждать, что сфера этого анализа является исключительной прерогативой политического менеджмента за рамками государственного управления? И наконец, насколько органично инструменты политического менеджмента вписываются в решение типичных задач государственного управления?

Ответы на данные и другие вопросы политико-административного взаимодействия не только являются предметом теоретических дискуссий специалистов, но и имеют явный практический смысл как при институциональном

проектировании, так и при подготовке методик формирования и осуществления государственных программ и проектов, а также оценки регулирующего воздействия, совершенствовании механизма нормотворчества, выстраивании процедур подотчетности и при решении других существенных для политико-административной системы проблем, обостряющихся в условиях турбулентной среды [Хамидулин 2019: 7–9; Dehkanov 2022: 190–193].

Отсюда цель статьи — дать полиструктурную характеристику факторов и акторов взаимодействия государственного управления и политического менеджмента как властной и провластной модификации управления. В результате можно выявить и описать сферы этого взаимодействия, что позволяет увидеть болевые точки организации продуктивной системы принятия государственных решений. При этом акцент сделан не на экзогенных факторах (наиболее распространенный в литературе подход), а на эндогенных инструментах государственного управления.

Для достижения данной цели поставлены следующие задачи: уточнить место государственного управления и политического менеджмента в политико-административной системе; выявить акторов и механизмы взаимодействия политического и государственного управления; определить сферы и факторы эндогенных латентных механизмов государственного управления в связи с политическим менеджментом.

Место государственного управления и политического менеджмента в политико-административной системе

Государственное управление постоянно сталкивается с потребностью согласования усилий ключевых звеньев публичной власти, не стыкующейся с задачей рационализации деятельности по выработке, и, что особенно важно, имплементации отраслевой государственной политики. Успех в удовлетворении этих требований не достигается при ориентации управленческой системы лишь на отношения субъект-объектного типа, во многом завязанными на способности государства к принуждению выполнения правил. За рамками нормативного регулирования возникают иррациональные лакуны (ловушки), где превалируют субъект-субъектные отношения, усиливающие персонализацию и неопределенность властно-управленческих взаимодействий. В данном случае на авансцену выходят политические технологии, сила которых заключается в ориентации на использование инструментов коммуникативного типа (переговоры, информирование, манипулирование, психологическое давление). Тем самым они в большей степени связаны с самим процессом принятия управленческих решений, чем с другими форматами административной деятельности (например, предоставлением госуслуг, обработкой статистической информации, сбором социологических данных, делопроизводством или администрированием сайтов). Кроме того, проведение принятых решений в жизнь способно повлиять на такие элементы, как структура и мотивация государственных служащих. Следовательно, политический менеджмент вторгается в сферу государственного

управления, и эта властно ориентированная сфера может увеличиваться, расширяя набор используемых политических инструментов (*polity policies*). При этом политическая сфера неизбежно сужается при переходе от верхних стратегических этажей политико-административной структуры к нижним, тактическим и оперативным.

Полиструктурность государственного управления, правда в несколько ином аспекте, подчеркивает А.А. Дегтярев, отмечающий разнопорядковость факторов взаимодействия политических и административных процессов. Он считает, что следует функционально отграничить «менеджмент властвования» как управление политическими процессами «сверху», со стороны госорганов (как исполнительных, так и законодательных), от «менеджмента влияния», со стороны негосударственных организаций «снизу» (НКО и социальных движений, корпораций и ассоциаций бизнеса и т.д.) [Дегтярев 2023: 348–349]. Многоуровневость на примере латентных отношений констатирует и М.В. Вилисов, различая скрытые механизмы «сверху вниз» (аттестующие «клиентелизм» и «кормление»); «снизу вверх» (подчеркивающие зависимость людей от ключевых и наиболее отобаллизованных социальных групп, например, в виде «нового трайбализма»), а также горизонтальные формы взаимодействия (в виде «круговой поруки») [Вилисов 2023: 171].

Конечно, публичность и правовые рамки «менеджмента властвования» могут переплетаться в деятельности государства с «менеджментом влияния», когда легальные формы управленческой деятельности являются лишь своеобразным пологом, за которым скрываются неформальные практики (например, клановая кадровая политика или «силовое предпринимательство»), влияющие на содержание политико-административных отношений. Многообразие взаимодействия политических и административных механизмов формирования государственной стратегии, создающее разрыв между формальными и латентными институтами государственного управления, было в свое время аргументированно показано в классических моделях государственной политики Г. Аллисона на примере процесса принятия государственных решений во времена Карибского кризиса 1962 г. Согласно этим моделям принятие и поуровневое проведение политико-административных решений могут показывать существенную вариативность в зависимости от положенных в их основу принципов: рационального выбора, организационной иерархии или бюрократического торга [Allison 1971].

Таким образом, место политического менеджмента в политико-административной системе определяется не только особенностями его объекта, но и спецификой применяемых способов управленческой деятельности (политических технологий), которые включают его в сферу государственного управления, нарушая автономность последнего. Взаимодействие оказывается многоликим, с полиструктурным дизайном под влиянием как эндогенных, так и экзогенных факторов. При этом, как показано в табл. 1, сопоставляя политический менеджмент и государственное управление, следует иметь в виду их разные базовые принципы и инструменты.

Таблица 1. Государственное управление и политический менеджмент

Характеристики	Государственное управление	Политический менеджмент
Универсальность	Высокая	Низкая
Структура	Преимущественно иерархия	Сеть
Тип управленческой системы	Преимущественная ориентация управленческой системы на оптимизацию отношений «субъект-объект»	Преимущественная ориентация управленческой системы на отношения «субъект-субъект»
Рациональность	Высокая	Низкая
Зависимость от персональных связей	Средняя	Высокая
Инструменты	Правила и полномочия	Коммуникативные технологии

Источник: составлено Г.Л. Купряшиным.

Table 1. Public Administration and Political Management

Characteristics	Public Administration	Political Management
Versatility	High	Low
Structure	Primarily Hierarchy	Network
Type of governance	The predominant orientation of the management system to optimize the «subject-object» relations	The predominant orientation of the management system to the «subject-subject» relations
Rationality	High	Low
Dependence on personal relationship	Medium	High
Tools of governance	Rules and Authority	Communication Technologies

Source: compiled by G.L. Kupryashin.

Акторы и механизмы взаимодействия государственного управления и политического менеджмента

Классический менеджмент определяется посредством перечисления его функций, направленных, прежде всего, на достижение целей с использованием минимально возможных ресурсов. Применительно к политическому менеджменту функции, реализующие принципы оптимальности, универсальности и рациональности, не работают. Их заменяет целеполагание, программирование, бюджетирование, информирование и другие

управленческие процессы, представляющие не как способы оптимизации использования людских и иных ресурсов для достижения общественно значимых целей, а как специфические объекты воздействия, ориентированного на политический курс или властные задачи внутри системы государственного управления. В этом смысле политический менеджмент предстает своеобразной надстройкой государственного управления («менеджмент процесса управления»), являясь выстроенной коммуникацией, обеспечивающей обмен властно значимыми ресурсами между управленцами государственных органов и политическими акторами. Последние имеют ресурсы, включая возможности влияния на власть, организационный потенциал и инсайд о планируемых проектах. Управленцы имеют свои ресурсы, в частности административные компетенции, финансы и информационную поддержку, которые необходимы для политических акторов. Политический менеджмент в этом смысле регулирует обменные отношения, когда каждая сторона осуществляет сделки с другой стороной по обмену своих нужд и ресурсов. При недобросовестном поведении сторон происходит «торговля влиянием» [Павроз 2005: 246], которая сопровождается сговорами и коррупцией. При регулярном воспроизводстве этих отношений управленцы (администраторы) закрепляют за собой место и роль в «менеджменте властвования», становясь де-факто политическими акторами, т.е. инсайдерами политических решений.

Выстраивание дизайна взаимодействия государственного управления и политического менеджмента происходит в разных институциональных формах, как экзогенных (лоббизм), так и эндогенных (государственная служба, государственные закупки) с использованием как формальных, так и неформальных (параллельных) структур, например кланов. Безусловно, эти формы не охватывают всего многообразия элементов системы государственного управления. Но, когда речь идет о согласовании интересов основных акторов регулятивных процессов (политиков, бюрократии, предпринимателей), выработке стратегии в условиях относительной пассивности гражданского общества, то данные структуры выходят на первый план и без них практически невозможно понять характер деятельности других значимых конструкций.

Сложившийся дизайн взаимодействия частично закрепляется на формальном уровне, в результате возникает двойная система управления (официальная и теневая). В частности, особенностью и неформальным аспектом положения вещей является отсутствие строгого соответствия между формально занимаемым положением в иерархии правящего класса и реальными полномочиями и политическим весом отдельных акторов. Отсюда значимость для понимания функционирования механизмов государственного управления имеющих групповых (властно-групповых) ценностей, определяющих допустимые ситуации нарушения как неформальных норм, так и формальных предписаний, предлагаемых государством [Handbook on the Politics... 2022: 2].

Следовательно, используя концепцию политического менеджмента, дизайн его взаимодействия с государственным управлением можно представить как пространство для оформления баланса сил и интересов (наиболее влиятельных акторов, включая крупный бизнес, высшую государственную бюрократию, политическую элиту, активных избирателей), который устраивает их на данный момент. Сами же политические факторы выступают в данном случае как инструменты торга и проведения интересов различных групп, имеющих и использующих свои правила игры.

Фактически политический менеджмент связывает взаимодействие формальных и неформальных политико-административных институтов и практик, когда политические задачи целеполагания, программирования, бюджетирования, информирования отягощены административными ограничениями (регламентами разных организационных уровней и административными практиками), а также лидерскими способностями конкретных акторов. Например, государственные программы представляют особый инструмент управления, главной задачей которого выступает возможность увязать политическую повестку с наличествующими у государства ресурсами, что позволяет решать инновационные и комплексные проблемы, требующие к себе системного подхода. При этом государственная программа рассматривается чаще всего как экономический инструмент стратегического планирования, однако более точная характеристика отмечает ее роль как инструмента перераспределения ограниченного объема бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственных расходов, увязанных с интересами включенных в процесс акторов. Соответственно, разработка и осуществление программ требуют политических решений. Эти решения предполагают согласование целей разных уровней управленческой системы: Президент (национальные цели), Правительство (основные направления деятельности) и субъекты бюджетного планирования (СБП) на федеральном и региональном уровнях. На практике СБП не всегда руководствуются данной иерархией и рационально выстроенными методическими рекомендациями, а действуют, ориентируясь на необходимость увязки целеполагания со своими интересами и ресурсами. Выбираются наиболее приемлемые или исполнимые управленческие решения. Иными словами, руководство ведомств стремится закрепить за собой ответственность за достижение тех целей третьего уровня, которые однозначно относятся к их сфере деятельности и которые представляются относительно легко достижимыми [Блинова 2020: 5–37].

Отсюда можно говорить о просчётах при разработке системы государственного политико-административного планирования в случаях неучтённой реально действующей конструкции государственного аппарата. Практический выход из данной ситуации дает политический менеджмент посредством неформальных согласований в процессе целеполагания, лоббирования отраслевых приоритетов либо пересмотра целей Правительства. Очевидно, что сложившиеся неформальные практики взаимодействия,

ориентированные на интересы, а не только на процедуры и регламенты, обеспечивают баланс и своеобразную устойчивость всему управленческому организму.

Следовательно, политический менеджмент может быть как *дополнением*, так и *замещением* рационально выстроенных управленческих процессов. Такая альтернативность наглядно проявляется в последствиях для СБП продолжения сложившихся конвенций. Например, Министерство финансов РФ, как определяющий политический орган правительства в бюджетном процессе, является одновременно министерством, работающим в стиле обычной административной, т.е. бюрократической практики. С одной стороны, это министерство, наряду с Минэкономразвития, есть ключевой орган, дающий заключения Правительству по проектам государственных программ (или их изменениям), предусматривающим новые финансовые обязательства для бюджета. С другой стороны, Министерство финансов исполняет роль «хранителя кошелька», обеспечивая финансовую стабильность государства, контролируя выполнение доходных и расходных обязательств. Для этой роли типичным является ответ «нет» на запросы о незапланированных бюджетных изменениях, даже если они перспективны с точки зрения инновационной экономики или структурных реформ. В данном случае стандартные ответы, получаемые из Минфина, соответствуют его административному предназначению, а не рисковому инновационным предложениям. При взаимодействии с любым из СБП оно достаточно профессионально в выражении скептицизма по поводу тех или иных цифр — затрат, которые могут быть произведены за счет федерального бюджета или трансфертов в региональные бюджеты. Так как никто еще не обращался к Минфину с какими-либо другими предложениями, а лишь об увеличении расходов, субсидиях или снижении налогов, то рефлекс «хранителя кошелька» уже прекрасно отточен в его административной практике. Отсюда вытекают претензии к данному Министерству как органу, где работают консервативные бухгалтеры, слепые к социальной реальности, глухие к инновациям, узурпировавшие функции по «созданию» бюджетной политики под прикрытием фискальной необходимости.

В данной системе отношений у любого СБП, по существу, есть три принципиальные альтернативы:

1) действовать согласно своим полномочиям и соблюдать нормативно установленные процедуры, т.е. встроиться в рациональную бюрократическую иерархию, с которой привычно работать Минфину, согласовывая варианты возможных бюджетных решений;

2) включиться в процесс лоббирования программных, отраслевых или узкосекторальных предложений, т.е. вписаться в латентные, а иногда и коррупционные сети;

3) использовать инструменты политического менеджмента, совмещая разовые официальные и неформальные каналы взаимодействия руководителей с налаженным постоянным обменом профессиональными услугами между

сотрудниками второго плана (заместителями руководителей, помощниками и начальниками департаментов).

В любом случае возникает очевидный конфликт интересов, когда фискальные и административные задачи оказываются весомее инвестиционных, связанных с риском, в том числе политическим. Тем самым инициативные проекты, выходящие за рамки сложившихся процедур взаимодействия и интересов влиятельных политико-административных и бизнес-групп, в нынешних условиях являются обременительными как для Минфина, так и для линейных СБП.

Таким образом, практика государственного управления показывает использование как рационально управленческих, так и политических инструментов, на разных уровнях структурного дизайна, дополняющих друг друга. Однако там, где функциональность управления дает сбой, происходит его замещение политическим менеджментом, что, с одной стороны, тактически помогает решать текущие управленческие проблемы, но, с другой стороны, мешает определению приоритетов развития, подвергает распределение ресурсов влиянию ловушек лоббизма, при этом усиливается неопределенность как результат действия иррациональных эндогенных и экзогенных факторов.

Наборы этих инструментов формируют механизмы взаимодействия политического и административного в системе государственного управления, которые должны обеспечивать баланс публичных и частных интересов, сохранять разграничение компетенций и предметов ведения, не допускать роста коррупции и злоупотребления полномочиями (табл. 2).

Таблица 2. Акторы и механизмы взаимодействия государственного управления и политического менеджмента

Сферы взаимодействия	Актеры	
	Актеры с политическими возможностями	Актеры с административными полномочиями
Легальные	<p>Гражданский механизм (ограниченное участие в сетевом взаимодействии): Развернутое социальное сотрудничество акторов на горизонтальном уровне включает представителей гражданского общества (НКО, активные избиратели) в процесс принятия и коррекции решений</p>	<p>Агентский механизм (бюрократический сговор): Актеры (администраторы разного уровня) последовательно выступают как агенты, исходя из действующих правил, используют ресурсы, полученные от принципалов, где сохраняется возможность оппортунизма и саботажа</p>
Латентные	<p>Кластерный механизм (создание устойчивых кластеров связей): Актеры (политические руководители, профильные чиновники, руководители бизнеса и силовых структур) создают «команды» для доступа к ресурсам госсектора (бюджетные средства, льготы, субсидии, и пр.)</p>	<p>Патронатный механизм (патрон-клиентские взаимодействия): Актеры (госслужащие) в рамках управленческой иерархии исполняют решения заинтересованно, стремясь добиться ожидаемого патронами (начальниками) результата, могут выйти за рамки предписанных процедур, используя дискреционные полномочия и импровизацию</p>

Источник: составлено Г.Л. Купряшиным.

Table 2. Actors and mechanisms of interaction between public administration and political management

Sphere interactions	Actors	
	Actors with political capacities	Actors with administrative authority
	Citizen mechanism (limited participation in networking): Extensive social cooperation of actors at the horizontal level includes representatives of civil society (NGOs, active voters) in the process of decision-making and correction	Agency mechanism (bureaucratic collusion): Actors (administrators of different levels), acting as agents, consistently, based on the current rules, use the resources received from the principals, but the possibility of opportunism and sabotage remains
<i>Latent</i>	Cluster mechanism (creation of stable clusters of connections): Actors (political leaders, relevant officials, heads of business and law enforcement agencies) create «teams» for access to public sector resources (budget funds, benefits, subsidies)	Patronage mechanism (patron-client interactions): Actors (civil servants) within the managerial hierarchy execute decisions with interest, striving to achieve the result expected by patrons (bosses), they can go beyond the prescribed procedures, using discretionary powers and improvisation

Source: compiled by G.L. Kupryashin.

И теперь отметим некоторые существенные особенности механизмов, которые выше выделены в табл. 2.

Гражданский

Механизм включает создаваемые в сетях онлайн-коммуникации общественные форумы, информационные рассылки, виртуальные социальные сети, блоги, электронную почту и системы мгновенного обмена сообщениями. Властные структуры осознают силу влияния интернет-технологий и активно применяют их (официальные сайты госорганов, аккаунты первых лиц государства в социальных сетях, площадки электронной демократии, разработка и внедрение концепции электронного правительства). Социальные сети позволяют проводить политтехнологические кампании более эффективно и оперативно, чем при традиционных методах. Вместе с тем блоги, форумы, сайты становятся и инструментами артикуляции позиций граждан. С помощью социальных сетей можно проводить мониторинг общественного мнения, оперативно анализировать его изменения и даже управлять общественными настроениями в соответствии с политикой государства. Сохранение позитивного восприятия населением сложившейся системы государственного управления становится основной целью применяемых политических технологий в социальных сетях.

Агентский

В этом механизме «принципал-агент», субъект-субъектные отношения строятся исходя из действующих правил, причем там используются ресурсы, полученные на основе легальных процедур. Данный механизм, хотя и способствует

более четкой иерархизации и формализации целей, как правило, закладывает достаточно серьезную почву для злоупотреблений государственной властью в силу стремления агентов максимально удовлетворить намерения принципала, которые далеко не всегда соответствуют общественным целям. Это может, в частности, проявляться в предоставлении принципалу только позитивной информации, чтобы выглядеть в его глазах хорошими исполнителями и получать за счет этого благосклонность и различные привилегии. Однако агенты взаимодействия сохраняют возможность оппортунизма и саботажа в случае резкого расхождения собственных интересов и целей организаций, в которых работают эти госслужащие. Как следствие, тогда усиливается автономия государственного управления как от исполнительной власти, так и от граждан.

Кластерный

Данный механизм подразумевает формирование группы интересов в виде кластера связей с высокой способностью адаптации к сетевым нормам взаимоотношений. Кластеры связей базируются на стабильном, многократном и многостороннем обмене услугами на основе неформальных правил между руководителями компаний и профильными государственными чиновниками. Целью является обеспечение преимущественного доступа группы к ресурсам госсектора (бюджетные средства, льготы, субсидии), правам и возможностям, кадровым назначениям, которые в ином случае могут быть использованы в интересах других лиц. Член кластера получает свою долю выгод лишь при условии достаточного личного вклада в общее дело и групповой лояльности. В кластере уровень доверия и кооперативного сотрудничества существенно выше, чем вне его, что ведет к значительному сокращению транзакционных издержек, большей открытости к инновациям. Наиболее эффективны «команды», одна часть которых занимает влиятельные позиции в центральном или местном административном аппарате, другая — в силовых структурах, третья — в частном секторе.

Патронатный

Отличается внутренним лоббистским компонентом, являющимся составной частью управленческих структур или интегрированным с ними в процессе подготовки и принятия решений. Хорошо работает в рамках патрон-клиентной модели управления, предполагающей дискреционную деятельность чиновников. Ограниченность акторов и неформальный характер взаимоотношений придает внутреннему лоббированию гибкость и оперативность, обеспечивая быстрые договоренности. Одновременно использование лично ориентированных каналов наделяет власть реальной, хотя и несовершенной системой обратных связей. Однако данный механизм имеет высокие коррупционные риски и неустойчив, поскольку осуществляется на узком социальном пространстве и при отсутствии формальных процедур и правил.

Сферы и факторы латентных механизмов взаимодействия государственного управления и политического менеджмента

Как было показано выше, функциональная слабость государственных органов обуславливает распространение неформальных практик и правил как в рамках формальных институтов государственного управления, так и вне их. Речь идет, прежде всего, о расширении роли чиновников в принятии политических решений с ориентацией на свои частные интересы или тактические задачи. Происходит изменение границ сферы государственного управления, что проявляется в смешении административных и политических функций бюрократии. Кластеры связей и отношения по линии «патрон — клиент» оказываются решающими факторами процесса принятия решений. В результате затрудняется формирование необходимых для эффективного государства легальных механизмов согласования интересов различных правящих групп. Их отсутствие компенсируется фаворитизмом, доминированием аппаратно-бюрократических методов в процессе принятия и исполнения государственных решений. Тем самым создается эндогенная система сдержек и противовесов путем учреждения многочисленных параллельных служб, управлений, комиссий и т. д. Правительство, как центр принятия государственных решений, оказывается неспособным проконтролировать их реализацию. Если решение принимается в корпоративных интересах какой-либо элитной группировки, его осуществление на практике может саботироваться другими фракциями истеблишмента.

Поскольку в государственном управлении решения имеют значимые поведенческие экстерналии за пределами принявшего решение органа, то естественным образом возникают побудительные мотивы для организационного оппортунизма и саботажа. Отсюда опасность разрыва между политическими целями и административным потенциалом, вытеснение группами специальных интересов публичных политико-административных институтов на задворки общественной и политической жизни, то, что некоторые специалисты назвали «неформальной институционализацией» [Борщевский 2023: 198].

В вертикально организованных иерархических структурах управления благоприятной для возникновения латентных отношений средой является практика межведомственных согласований и межкорпоративных отношений. На среднем уровне управления возникают латентные отношения между должностными лицами, заинтересованными в принятии определенных решений, предполагающих взаимодействие различных ведомств и корпораций.

Латентные отношения возникают во всех сферах, где органы государственного управления имеют дело с расходом денег и управлением имуществом. Как правило, они сопровождаются коррупцией, борьбой с которой занимаются правоохранительные органы. Отсутствие четких критериев подотчетности должностных лиц исполнительной власти и руководителей государственных корпораций компенсируется плотностью работы с ними правоохранительных органов, которые образуют симбиоз с подконтрольными субъектами. На почве совместного распределения доходов возникают кластеры латентных отношений, камуфлируемые имитацией функций государственного контроля и управления [Барсукова 2015].

Широкое распространение латентных отношений во властно-финансовой сфере государственного управления порождается отсутствием механизмов ответственности обремененных властно-финансовыми полномочиями лиц за объективные результаты работы. Если реальный результат не отличим от его имитации, то вся управленческая вертикаль подвергается быстрой коррозии. На места специалистов набираются лично преданные люди. Кадры оцениваются не по профессиональным качествам, а по принципу «свой-чужой». В результате в системе управления нарастает некомпетентность, оборачивающаяся коррупцией. Место высококвалифицированного персонала занимают «команды», которые на поверку часто оказываются организованными преступными группами [Глазьев, Бодрунов 2025: 295].

Злоупотребление неформальным взаимодействием без опоры на нормативную основу приводит к тому, что государство как самостоятельная система перестает работать, все этапы принятия решений выстраиваются в ручном режиме и держатся на авторитете лиц, принимающих решения. Если авторитет теряется или лицо, принимающее решения, исчезает, то система неформальных связей «провисает» на неопределенный период и оперативное принятие управленческих решений становится затруднительным. Поэтому любое взаимодействие в государственном управлении, будь то формальное или неформальное, должно иметь под собой качественную нормативную основу, гибкую структуру управления и действовать в доверительной среде.

Распространение и влияние политического менеджмента, стимулирующего постоянное воспроизводство латентных механизмов, определяется значительным количеством факторов, среди которых можно выделить следующие:

- многоуровневая административная структура, что создает значительные проблемы в координации и согласованности, особенно с учетом размеров страны;
- регулятивные и правоприменительные полномочия региональных властей, включая утверждение инвестиционных проектов, нормативов по безопасности, выполнение налоговых требований, трудового законодательства и природоохранных норм;
- чрезмерное регулирование, сочетающееся с массой возможностей для индивидуального усмотрения при трактовке применения множества детализированных и часто противоречивых правил;
- персонализация процесса принятия решений, ограничивающая возможности экспертно-аналитического их обоснования и действенность политической и административной подотчетности.

Если общегосударственная нормативно-контрольная система слаба и происходит необоснованная приватизация государственных функций, то усиливается автономизация центров государственной власти, а патронатные и кластерные взаимодействия становятся предпочтительной формой политико-административных отношений. Появляются разнообразные лобби, а законодательная власть оттесняется государственной бюрократией. Личная лояльность в системе патронатных и кластерных связей затмевает общественные интересы.

Такое взаимное переплетение групп интересов и институтов на всех уровнях власти приводит к формированию кластеров связей, образующихся в результате наложения друг на друга формальных и неформальных каналов влияния в ходе взаимодействия международных институтов, национальных государств и регионов, их структур и организованных групп [Selepe, Mehlape 2023: 507–515].

Опасность латентного влияния групп интересов состоит в том, что они могут выйти за рамки присущих им функций, связанных с передачей требований и «менеджментом влияния», и начать осуществлять собственно властные полномочия под прикрытием официальных государственных институтов. В этом случае возникает так называемое «глубинное государство» — сообщество связанных друг с другом общими долгосрочными интересами влиятельных лиц из числа крупных собственников и руководителей силовых структур, которые манипулируют публичной властью. Когда власть концентрируется в глубинном государстве, публичные институты становятся фикцией, не связанной с реальным принятием решений, а фактической властью обладает параллельная власть – неформальная сеть банкиров, чиновников и работников спецслужб, действующая под прикрытием официальных органов. Реальная политика государства входит в противоречие с публично декларируемыми интересами страны [Scott 2017]. Глубинное государство является сетевой альтернативой власти в демократических странах, использующей коррупцию как инструмент стимулирования и компромат как инструмент управления [Коктыш, Сергеев 2024: 134]. Назначаемые «глубинным государством» руководители министерств и агентств, бюрократия в целом тайно преследуют свои собственные цели, фактически узурпируют власть, решая свои задачи и придерживаясь клановых ценностей [Johnson 2021: 62–93].

Заключение

Проведенный анализ показывает не только общие и отличительные черты государственного управления и политического менеджмента, но и механизмы их взаимовлияния.

Во-первых, политический менеджмент, в отличие от государственного управления, не ориентируется на стандартную оценку действий для оптимального способа достижения целей в рамках субъект-объектных отношений. Его акторы имеют различные предпочтения в действиях, предполагающие торг и возможные компромиссы. Поэтому конечное решение является результирующим не рационального выбора альтернатив на основе сопоставления целей и ресурсов с позиций эффективности, а плюрализма властных возможностей. В отличие от государственного управления здесь управленческая система преимущественно ориентирована на отношения типа «субъект-субъект». В них место бюрократических правил занимают персональные связи — договоренности и обязательства, автономные от социального контекста.

Во-вторых, все подсистемы государственного управления в той или иной мере включают политический менеджмент. Политико-административный

дизайн государственного управления нельзя представить без политического менеджмента как набора политических технологий, необходимых для достижения баланса интересов, участвующих в процессе принятия решений акторов. Используя сетевые структуры и коммуникативные инструменты, данный тип управленческой деятельности повышает адаптационные возможности государственного управления, его гибкость и скорость принятия решений.

Тем самым управленческие и политические инструменты на разных уровнях структурного дизайна дополняют друг друга. Политический менеджмент дает инструменты для тактики управления, но ограничивает способности для принятия стратегических решений, что усиливает турбулентность и неопределенность в государственном управлении. Наборы этих инструментов формируют механизмы взаимодействия политического и административного: агентский, гражданский, патронатный и кластерный. Первые два характерны для легальной сферы взаимодействия, вторые два — для латентной. Легальные механизмы в большей степени используют государственные служащие, члены НКО, активные избиратели, латентные — политические руководители, профильные чиновники, руководители бизнеса и силовых структур. Однако, эта акторная специфика условна и быстро исчезает в случае увеличения доли соответствующей сферы взаимодействий.

Изучение латентных практик в процессе взаимодействия государственного управления и политического менеджмента показывает их противоречивый характер. С одной стороны, они дают возможность участникам снизить транзакционные издержки функционального представительства интересов и добиться нужных ресурсов в условиях жестких административных процедур и высоких административных барьеров регулирования хозяйственной и общественной деятельности. Но, с другой стороны, латентные практики усиливают неопределенность в регулятивном механизме, формируются параллельные структуры, где основным инструментом выполнения правил являются переговоры участников, результатом чего является рост исключений к применяемым правилам. Тем самым, существенно меняется и весь общий дизайн государственного управления.

Поступила в редакцию / Received: 17.09.2025

Доработана после рецензирования / Revised: 23.10.2025

Принята к публикации / Accepted: 15.11.2025

Библиографический список

- Алтыбасарова М.А., Шарипов Б.К.* Роль политического менеджмента в процессе государственного управления // *Endless Light in Science*. 2024. № 4. С. 65–68.
- Антанович Н.А.* Исследование государственного управления как направление политической науки // *Актуальные вопросы теории государственной политики и управления в современной политологии* / редкол.: Н.А. Антанович (гл. ред.), С.В. Решетников, С.Г. Паречина. Минск : БГУ, 2021. С. 75–80.

- Барсукова С.Ю.* Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
- Блинова Т.* Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 гг. и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2020. № 1. С. 5–37.
- Борщевский Г.А.* Институт государственной службы в политической системе российского общества. Москва : Юрайт, 2023.
- Вилисов М.В.* Неформальное правление // Политология. Новый Лексикон / под ред. А.И. Соловьева, Москва : Аспект пресс, 2023. С. 164–173. EDN: YOQTUF.
- Глазьев С.Б., Бодрунов С.Д.* Современное государственное управление. Москва : КРАСАНД, 2025.
- Дегтярев А.А.* Свой среди чужих: GR-менеджмент как политическое управление в арсенале «неполитических» агентов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2023. Т. 25. № 2. С. 348–367. <http://doi.org/10.22363/2313-1438-2023-25-2-348-367> EDN: YYYTLQ.
- Коктыш К.Е., Сергеев В.М.* Рождение глубинного государства // Полис. Политические исследования. 2024. № 1. С. 134–148. <http://doi.org/10.17976/jpps/2024.01.10> EDN: BVVUQY.
- Макарин А.В.* Формальные и неформальные отношения в политико-управленческих структурах современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия. Культурология. Политология. Право. Международные Отношения. 2008. № 6. С. 33–42. EDN: KWLKN.
- Новиков О.Г., Мамаева Ю.А.* Политический менеджмент. Москва : КноРус, 2023. EDN: VCLRQC.
- Павроз А.В.* Government relations как институт социально-политического взаимодействия // Политическая экспертиза: Политекс. 2005. Вып. 2. С. 238–252. EDN: KVPAZX.
- Пушкарева Г.В.* Политический менеджмент. Москва : Юрайт, 2014. EDN: VTURXJ.
- Соловьев А.И.* Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 70–98. EDN: OHRWPI.
- Соловьев А.И.* Политика и управление государством: очерки теории и методологии. Москва : Аспект Пресс, 2021.
- Хамидулин В.С.* Дизайн-мышление для государства: разрабатывать политику по-новому // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 6. С. 7–9. <http://doi.org/10.22394/2070-8378-2019-21-6-6-10> EDN: XKHRNE.
- Allison Gr.* *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, 1971.
- Dehkanov N.* The Role of Political Management in Public Administration // World Bulletin of Management and Law (WBML). 2022. Vol. 17. P. 190–193.
- GR-менеджмент бизнес-организаций в современной России: комплексный анализ и прикладные технологии / под ред. А.А. Дегтярева, А.С. Тетерюка. Москва : Прометей, 2024.
- Handbook on the Politics of Public Administration* / ed. by Ladner A. and A. Sager. UK, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2022.
- Johnson T.* Depth Charges: Does «Deep State» Propagandizing Undermine Bureaucratic Reputations? // Journal of Applied Social Theory. 2021. Vol. 1. P. 62–93.
- Scott P.D.* *The American Deep State. Big Money, Big Oil, and the Struggle for U.S. Democracy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2017.
- Selepe M., Mehlapе M.* Politics-Administration and Public Policy: Some Explanations for Public Administration Community // International Journal of Social Science Research and Review. 2023, Vol. 6, Iss. 7. P. 507–515. <http://doi.org/10.47814/ijssrr.v6i7.1341> EDN: BMJBJN.

References

- Allison, G. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little Brown.
- Altybasarova, M.A., & Sharipov, B.K. (2024). Role of political management in the process of public administration. *Endless Light in Science*, 4, 65–68. (In Russian).
- Antanovich, N.A. (2021). Public administration research as a field of political science. In N.A. Antanovich (Ed.), *Actual issues of the theory of state policy and management in modern political science* (pp. 75–80). Minsk: BSU (In Russian).
- Barsukova, S.Yu. (2015). *Essay on the Informal Economy, or 16 Shades of Grey*. Moscow: Izd. Higher School of Economics. (In Russian).
- Blinova, T. (2020). Report on the results of the expert-analytical measure “Strategic audit of the formation and achievement of indicators of the activities of federal executive bodies, the management of whose activities is carried out by the Government of the Russian Federation, in 2017–2018 and the past period of 2019”. *Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation*, (1), 5–37. (In Russian).
- Borshchevsky, G.A. (2023). *Institute of Public Service in the Political System of Russian Society*. Moscow: Yurayt Publisher. (In Russian).
- Degtyarev, A.A. (2023). At home among strangers: GR management as a political management in the arsenal of “non-political” agents. *RUDN Journal of Political Science*, 25(2), 348–367. (In Russian). <http://doi.org/10.22363/2313-1438-2023-25-2-348-367> EDN: YYYYTLQ.
- Degtyarev, A.A.(ed). (2023). *Comprehensive analysis of GR management of business organizations in modern Russia: conceptual models and applied technologies*. Moscow: Prometey Publ. (In Russian).
- Dehkanov, N. (2022). The role of political management in public administration. *World Bulletin of Management and Law*, 17, 190–193.
- Glazhev, S.B., & Bodrunov, S.D. (2025). *Modern Public Administration*. Moscow: Krasand Publ. (In Russian).
- Johnson, T. (2021). Depth charges: Does «deep state» propagandizing undermine bureaucratic reputations? *Journal of Applied Social Theory*, 1, 62–93.
- Khamidulin, V.S. (2019). Design-thinking for the state: Develop politics in a new way. *Public Administration*, 21(6), 7–9. (In Russian). <http://doi.org/10.22394/2070-8378-2019-21-6-6-10> EDN: XKHRNE.
- Koktysh, K.E., & Sergeev, V.M. (2024). The birth of the deep state. *Polis. Political Studies*, 1, 134–148. (In Russian). <http://doi.org/10.17976/jpps/2024.01.10> EDN: BVVUQY.
- Ladner, A., & Sager, A. (eds). (2022). *Handbook on the Politics of Public Administration UK*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Makarin, A.V. (2008). Formal and informal relations in political and administrative structures of modern Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 6, 33–42. (In Russian). EDN: KWLNKN.
- Novikov, O.G., & Mamaeva, Yu.A. (2023). *Political Management*. Moscow: KnoRus Publ. (In Russian) EDN: VCLRQC.
- Pavroz, A.V. (2005). Government relations as an institution of socio-political interaction. *Political Expertise: POLITEX*, 2, 238–252. (In Russian). EDN: KVPAZX.
- Pushkareva, G.V. (2014). *Political Management*. Moscow: Yurayt Publ. (In Russian). EDN: VTURXJ.
- Selepe, M., & Mehlappe, M. (2023). Politics-administration and public policy: Some explanations for public administration community. *International Journal of Social Science Research and Review*, 6(7), 507–515. <http://doi.org/10.47814/ijssrr.v6i7.1341> EDN: BMJBJN.
- Soloviov, A.I. (2011). Latent structures of state management, or the game of shadows on the face of power. *Polis. Political Studies*, 5, 70–98. (In Russian). EDN: OHRWPI.

- Soloviov, A.I. (2021). Politics and state management. In *Essays on Theory and Methodology* (pp. 70–98). Moscow, Aspect Press Publ. (In Russian).
- Vilisov, M.V. (2023). Informal rule. In A.I. Solovyov (Ed.), *Political Science. New Lexicon* (pp. 164–173). Moscow: Aspect Press. (In Russian). EDN: YOQTUF.

Сведения об авторе:

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, профессор, кафедра теории и методологии государственного и муниципального управления, факультет государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (e-mail: gkupryashin@gmail.com) (ORCID: 0000-0002-0438-7957)

About the author:

Gennady L. Kupryashin — Doctor of Political Sciences — Professor, Department of Theory and Methodology of State and Municipal Administration, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University (e-mail: gkupryashin@gmail.com) (ORCID: 0000-0002-0438-7957)