

ГОСУДАРСТВО КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ: ПРОБЛЕМА ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

А. И. Соловьев

Московский государственный университет

Поступила в редакцию 30 июня 2014 г.

Аннотация: автор предпринимает попытку теоретической идентификации государства как политического института, исследует его функционал как особый институционально-сетевой комплекс, включающий наряду с другими и собственно политические формы и методы распределения власти и ресурсов.

Ключевые слова: государство, политический институт, власть, ресурсы, элитарные сети.

Abstract: the author attempts to do theoretical identification of the state as a political institution, explores its functionality as a special institutional network complex that includes, along with the other and actually, the political forms and methods of distribution of power and resources.

Key words: state, political institution, power, resources, elite network.

Исследование многогранных политических проблем редко обходится без апелляции к государству, его способностям, функциям или особой роли в осуществлении тех или иных властно-управленческих процессов. Однако решение многих научных проблем напрямую зависит от определения профиля государства, нередко однозначно понимаемого как «политический», «административный», «правовой», «организационный» и прочий институт [см.: 1–3 и др.]. Представляется, однако, что постоянство номинирования государства с точки зрения той или иной его функциональной грани, в том числе и как исключительно политического института, не дает возможности адекватно оценить его подлинную роль и влияние на общественные процессы.

Если не углубляться в когнитивные основания спецификации государства, то данное образование можно рассматривать как некую устойчивую модель социального взаимодействия различно позиционированных групп людей (в рамках определенной территории), чье местоположение так или иначе определяется взаимной соразмерностью их возможностей по отношению к общему для них центру власти. Таким образом, государство свидетельствует о наличии особых статусов (социальных возможностей) элитарных и неэлитарных групп, властвующих и подвластных, правящих структур и гражданского населения. Причем разнообразные коммуникации этих акторов и структур как показатели его морфологического строения могут рассматриваться и в иерархическом, и в сетевом, и в некоторых иных контекстах. Все эти множественные коммуникации позволяют трактовать

государство в весьма широком теоретическом диапазоне (в том числе даже отрицая его наличное существование).

В то же время логика эволюции научного знания доказала исчерпание когнитивного потенциала зонтичных категорий и соответствующих им расплывчатых референций. Как показывает опыт, сущностные значения те или иные явления обретают только в качестве результатов своего узкопрофильного взаимодействия. В этом плане и в государстве множественные формы взаимодействия центров власти с корпусами граждан, структурами и прочими стейкхолдерами превращают данную институцию в сложносоставной организационно-поведенческий комплекс, который нуждается в столь же многогранных и избирательных дефинициях.

Это напрямую касается и политического строя государства, который далеко не сразу обрел свой предметно-функциональный облик, представленный наличием особой сферы общественной жизни. Данная сфера, обладая особым институциональным дизайном и сетевым ландшафтом, закрепляет особый тип социальных контактов государства с обществом. При этом надо иметь в виду, что специфику этой социальной морфологии задавали не предметные очертания целенаправленной деятельности государства и его контрагентов, а специфические методы управления и урегулирования общественных конфликтов и процессов. Это существенно отличало генезис политической сферы от формирования экономической, правовой или морально-этической сфер общественной жизни. С чем же это было связано?

В данном случае важно вспомнить, что и возникновение государства, и осуществление им своей ос-

новой функции – организации и поддержания общесоциального порядка на подконтрольной ему территории – происходило и происходит в основном за счет применения двух инструментов: силы, обеспечивающей принудительную интеграцию населения, проживавшего на этой части географического пространства, и трансценделизации, т.е. использования разнообразных идейных – мифологических, идеологических, ценностных и прочих – средств для внутреннего сплочения социума.

Коротко говоря, государство с момента своего зарождения на основании применения этих средств стремилось закрепить и институализировать структуры, направленные на сохранение суверенитета, обеспечение безопасности, стабильности и легитимации режима правления. В этом плане им, прежде всего, были закреплены наиболее результативные способы достижения данных жизненно важных целей за счет организации силового и административного блоков. При этом сакрализация принудительной силы государства опиралась на заимствованную у церкви стилистику укоренения в сознании общества «божественного права» вождей, королей и прочих иерархов [4]. Одним словом, государство, укореняя свою власть на той или иной части географического пространства, не использовало поначалу каких-то особо тонких инструментов для воплощения своего господства, делая упор на укреплении иерархических, централизованных структур и отношений. В этом смысле все, даже правовые стандарты гражданского правления, напрямую зависели от институализации принудительных механизмов.

Впрочем, эти принудительные методы не смогли уберечь государство от тех генетических для его «тела» конфликтов, которые сопровождали и сопровождают его эволюцию по настоящее время. В частности, диверсифицированный характер государственной власти в любом, тем более сложноорганизованном обществе (предполагающий наличие разнообразных центров влияния в различных гражданских структурах – семьях, общинах, сообществах и пр.) не может закрепить однозначное господство центра иерархии, приоритет распространяемых им целей и ценностей. Такое положение предопределило неразрывную связь эволюции государства с разрешением перманентных противоречий, оказывавших постоянное воздействие на выполняемые им функции и характер институциональной истории. К таким противоречиям стоит отнести столкновение тенденций:

– интеграции (стремления скрепить общество и государство при помощи силы единого центра власти) и парцелляции (разрушавшей интегративные потоки и отражавшей подверженность людей влиянию иных, локальных по своей природе центров общественной самоорганизации);

– институализации (превращения традиционных форм правления и власти в общегражданскую институцию) и персонализации (демонстрирующей тяготение конкретных фигур, отправляющих государственные полномочия, к формам традиционной попечительской власти);

– трансценделизации (поиска сплачивающих общество символов, идей, мифов, ценностей, идеологий) и детрансценделизации (постоянного снижения авторитета государственных символов и идей в силу их оспаривания со стороны духовных традиций и верований локального толка);

– функциональной локализации (успешного применения государством своей власти на определенных социальных аренах) и локальной дисфункции (образования социальных пустот, показывающих неспособность или эффективность действий государства как регулирующего института на ряде общественных арен и площадок) и др.

Первоначально в процессе урегулирования этих конфликтов собственно политические нагрузки государства отражали лишь два весьма формальных момента в его функционировании: наличие самого факта взаимоотношений между центрами власти и сообществом граждан, а также договорные отношения по перераспределению властных полномочий внутри правящего слоя. В конечном счете это усеченный формат политической деятельности государства, будучи связанным со стремлением минимизировать издержки центробежных тенденций, не имел своего предметного профиля и был составной частью стратегии трансценделизации.

В то же время для государства имел принципиальное значение тот факт, что правящий режим (как оператор государственной власти) всегда соперничал с группами, оспаривающими данный статус. В силу этого контролирующее государство круги были кровно заинтересованы в расширении спектра методов как укрепления собственных позиций, так и управления развитием общества как такового. Собственно, эта перманентная конкуренция социальных групп за прерогативы высшей политической власти и явилась генетическим источником «сгущения» и постепенной спецификации поля политики, институализации этого особого направления деятельности государства.

Опыт, однако, показал, что расширение политического, его институализация в теле государства были неразрывно связаны с эволюцией методов госрегулирования. Ведь использование лишь принудительных методов регулирования властной конкуренции было не только ресурсно затратным, но зачастую и малоэффективным, к тому же постоянно порождающим дестабилизирующие эффекты. Поэтому, когда контролирующее государство элитарные группы осознали, что их положение, отражавшее статусное и ре-

сурсное превосходство, можно использовать в качестве инструмента влияния на позиции конкурентов (в виде латентной угрозы гипотетического применения силы), они получили новый инструмент в арсенале своего могущества. Но, перейдя от спорадического к постоянному использованию этого «оружия», государство стало выстраивать и соответствующие общественные институты. Причем значение последних качественно возросло в связи с включением в эти процессы широких слоев населения, которые элитарные группировки стали использовать для публичной поддержки и расширения влияния своих планов и проектов.

Конечно, новый инструмент только внутренне опирался на эту гипотетическую угрозу, на поверхности расцветая многогранными переговорными тактиками, блефованием, уговорами и прочими атрибутами убеждающей коммуникации. Использование таких методов было принципиально основано на применении двойных и тройных стандартов (по отношению к контрагентам, обладавшим различными властно значимыми ресурсами) – манипулировании, дезинформации и иных игровых технологий. Это позволило властям качественно расширить масштабы маневрирования и силу влияния для защиты своих статусов, отстройки от позиций оппонентов, конструирования общественных отношений и пр. Именно эти методы стали важнейшим инструментом поддержания и даже конструирования баланса сил.

Предельно важно и то, что ресурсная база такого госрегулирования была существенно минимизирована, поскольку не предусматривала ни применения принудительных мер, ни значительных материальных затрат. Впоследствии эти неконгруэнтные методы, означавшие, что коммуникативные методы ориентировались на поддержание баланса сил и применялись *независимо от типа* регулируемых конфликтов, были распространены на все иные, значимые для государства проекты, превратившись в мощное средство конструирования в массовом сознании «общественного блага», презентации целей государственной политики и обоснование ее целесообразности и перспективности. Другими словами, именно эти методы давали возможность центрам власти формулировать цели общественного развития и организовывать их соответствующую поддержку. Дополнительным плюсом было и то, что власти за счет этой регулятивной методики не только стабилизировали свое положение, но и обретали средство включения гражданской иновативности в принимаемые решения.

Таким образом, государство в процессе своей эволюции постепенно институализировало особый тип норм и отношений, демонстрировавших важность (для осуществления его базовых функций)

позиций общественных акторов, занимавших проправительственные или оппозиционные позиции. Иначе говоря, в государстве сложились и институализировались общественные отношения, значение которых оценивалось с точки зрения их – политических! – позиций по отношению к власти, в контексте того «лево-правого» спектра, который демонстрировал степень легитимации иерархических центров, уровень поддержки их планов и стратегий со стороны игроков на поле власти. Оценивая исторический опыт формирования и постепенного укоренения этих коммуникаций, можно констатировать, что только последовательное применение неконгруэнтных методов и институализация соответствующих структур со временем привели к формированию политической сферы.

Впрочем, надо иметь в виду, что ряд ученых, в частности, Х. Арндт, П. Рикер, Ш. Муфф и другие, рассматривают политику как возникающую в связи с появлением государства обособленную от «рыночных отношений», «сферы частной жизни», морали и других социальных арен форму «деятельной жизни», «разумной организации человеческого бытия», т.е. как особую автономию, дистанцированную от других областей социума [5–7 и др.]. Однако такая позиция, видевшая в политике «совместность» и «внутреннее согласие» граждан, опирающихся на регулятивную силу власти, отождествляя политику и политическую сферу, вольно или невольно выравнивала с политическими методами *любые* – в том числе и силовые – применяемые государством инструменты регулирования общественных отношений.

Представляется, однако, что такая позиция явно не учитывает особенностей становления государства как главного проектировщика и регулировщика общественных связей (а вместе с этим и генезис присутствующих ему средств и методов регулирования). Ведь если рассматривать данный институт через эту функциональную призму, то становится очевидным, что формирование властно-управленческих структур, которые принимают решения, направленные на перераспределение ресурсов (а следовательно, и сопутствующее регулирование конфликтов, конструирование процессов и т.д.) происходило достаточно постепенно.

Если огрубить эту историческую – саму по себе весьма нелинейную – логику, то можно обнаружить, что первоначально наличие иерархических зависимостей населения от центра власти (и его силового потенциала), прежде всего, предопределило возникновение элитарных сетей, которые в современной науке обозначают как *politicalnetwork*, т.е. тех образований, которые непосредственно контролировали принятие государственных решений. Именно влияние сетей способствовало и способствует до сих пор

привлечению или «отвлечению внимания» государства «от конкретных вопросов», определяя, какие вопросы попадают или не попадают «в верхние строчки политической повестки дня» [8].

Лишь со временем эта сугубо элитарная конструкция, обретя публичную форму и расширив возможности влияния населения на перераспределение ресурсов, институализировала формы координации и кооперации иерархических центров и гражданских структур. Впоследствии же организация этого сложного государственно-гражданского диалога породила и другой тип сетей (policy network), которые пытались снизить транзакционные издержки и недостатки как иерархических структур, так и их взаимодействия с гражданскими акторами.

Конечно, сказанное не касается вопроса о направленности и характере действий государственно-общественных образований, типе интересов, которые лежат в основании конкретных решений. Но для нас в данном случае важно подчеркнуть, что функционал государства как властно-регулятивного актора складывался постепенно, лишь на определенном этапе открыв дорогу для коммуникативных (договорных, игровых, манипулятивных и пр.) методов взаимодействия власти и населения. Тех методов, которые легли в основание институализации особой сферы общественной жизни. Ведь наличие сферы как особой области жизнедеятельности означает и то, что искусством убеждающей коммуникации в той или иной степени обладают и негосударственные акторы, контрагенты государства, его стейкхолдеры. Партии, группы давления, форумы и объединения граждан обрели (обретают, развивают, утрачивают) эти способности, состязаясь в умении убеждения государства в преимуществе собственных планов, необходимости его подключения к их поддержке и реализации. Понятно, что такие связи, собственно, и породили публичный дискурс, соответствующие институты массового применения механизмов и технологий политического коммуницирования.

Так что, думается, есть все основания утверждать, что функционал государства как особого институционально-сетевого комплекса включает в себя наряду с другими и те особые формы и методы перераспределения ресурсов и статусов (регулирования конфликтов, управления процессами и т.д.), которые обладают собственно политическим содержанием. Массовое распространение этих механизмов и технологий смогло институализироваться только благодаря исторически сформировавшейся зависимости общественных игроков от центров высшей государственной власти, которые постепенно вырабатывали новые формы взаимодействия с обществом. Методы убеждающей коммуникации, доведенные до принятия конкретных управленческих решений, преврати-

лись в обязательное условие кооперации действий статусных фигур с представителями доминирующих в обществе элитарных группировок. В этом смысле цели правящих (конкурирующих) кругов превратились в систему политических ориентиров и ценностей, определявших содержание конкретного использования органов государственной власти (применительно к отраслевым, территориальным и прочим площадкам).

При этом главным ограничителем применения методов убеждающей коммуникации было соотношение сил, ограничивающее возможность властей договариваться со своими конкурентами. Вовлекая в эту коммуникацию общественных, значимых для власти акторов, государство постепенно институализировало данный тип взаимодействия как при организации дискурса, так и при осуществлении целеполагания. В конечном счете это и позволило говорить о наличии у государства особой системы политического менеджмента, а у общества – соответствующей сферы жизнедеятельности (предполагающей специфические – институализированные, сетевые и непосредственные – связи населения с государством, особые механизмы взаимодействия партнеров и конкурентов, технологии применения власти и пр.).

Одним словом, политическая сфера – это плод исторической эволюции общества, отразившей институализацию государством неконгруэнтных методов в публичной и латентной сферах, организации массового дискурса и в процессе принятия решений. Такой взгляд на динамику политических процессов показывает возможность не только дальнейшего усложнения конфигурации политической сферы (к примеру, в связи с усилением позиций международных игроков на национальных площадках), но и деинституализации отдельных внутривнутриполитических арен (например, в связи с новыми формами взаимодействия онлайн и онлайн-коммуникаций) и даже их исторического полураспада (распада).

Суммируя сказанное, можно заключить, что если для государства как *общественного* института главными показателями его жизнеспособности являются те параметры, которые обуславливают устойчивость его связей с обществом и приоритет высшего центра власти, то для государства как института *политического* принципиальным значением обладают ресурсы и позиции акторов (либо поддерживающих, либо оппонировавших правительству и его целям) по отношению к действующей власти (правлящему режиму). Другим словами, измерение деятельности государства с точки зрения соотношения проправительственных или антиправительственных сил, демонстрирующее особый политический спектр отношений, отражающий позиционирование игроков по отношению к действующей власти и ее стратегиям, свидетель-

ствуется о наличии у него (государства) особых – политических – структур и институтов (механизмов и технологий), обладающих специфическим профилем активности.

Наличие политических методов урегулирования общественных конфликтов (постановки и достижения целей) лишней раз показывает, что государственная власть – явление диверсифицированное. И государство должно – хотя и не всегда способно – на разных социальных аренах и при реализации разных проектов применять релевантные методы применения власти и осуществления управленческих действий. В этом формате использование игровых методов госрегулирования абсолютно органично вписывается в набор этих инструментов. Более того, политическое регулирование (демонстрирующее отношение к общественным проблемам как к условиям самосохранения властных позиций правящего режима) оказывается самым чутким средством восприятия общественных вызовов и запросов. Именно политика пытается создать такую архитектуру отношений, которая была бы способна минимизировать издержки разнонаправленных общественных интересов, кризисов легитимации, дестабилизации общественных связей.

Отметим, что такая направленность действует не только в государстве, но и на всех уровнях организации политики, включая глобальный. В этом можно легко убедиться, обратив внимание на деятельности G7 или G8, которые пытаются в трансграничном масштабе снять наиболее острые препятствия для международной безопасности, согласовывая при этом интересы крупнейших игроков на этой арене, достигая временных договоренностей, пытаясь убедить общественность в правомерности предпринимаемых действий.

Сказанное позволяет констатировать, что с точки зрения политического выстраивания своих планов государство обладает особыми институциональными параметрами. И если как общесоциальный институт оно обладает одними признаками и свойствами (в частности, строго ограниченной территорией, на которой действуют его законы и правила, нормы и постановления, ограничивающие и регулирующие поведение граждан; суверенитетом, особым аппаратом управления, монополией на легальное применение силы и правом на взимание с населения различного рода налогов и сборов), то к его собственно политическим чертам можно отнести следующие характеристики:

- систематическое использование государством неконгруэнтных методов регулирования общественных процессов, распределения ресурсов и статусов;
- право на определение высшими органами государственной власти (совместно с «узлами» и «вер-

пинами» элитарных сетей) вектора эволюции, стратегий социально-экономического развития общества, выработку основных путей и способов их реализации;

- систематическая направленность усилий госорганов на поддержание баланса социальных сил (их политических представителей) для сохранения стабильности и равновесности (эквиполюма) отношений власти и гражданского населения;

- наличие зависимости принимаемых государственными органами решений от внутренних отношений в правящем классе, характера (наличия/отсутствия) конкуренции между различными элитарными коалициями и альянсами;

- сочетание публичных и латентных (теневых и полутеневых) форм организации государственной власти;

- постоянная ориентация органов государственной власти на повышение своей легитимности (поддержки граждан) и соответствующее расширение своих регулятивных возможностей (поверх правовых ограничений);

- определение форм и каналов участия граждан в принятии государственных решений.

В зависимости от характера решения этих задач, проявления государством своих политических способностей данный институт обретает те или иные компетенции в качестве центра политической власти и управления, которые, в свою очередь, показывают, способно ли государство (как политический институт) стабилизировать власть (доминирование, господство определенных социальных сил), эффективно управлять развитием общества, предлагать и обеспечивать перспективные пути и направления его эволюции.

Политическая сфера государства по-особому проявляет и ранее отмеченные его генетические конфликты. Например, конфликт интеграции и парцелляции выражен здесь в наличии так называемой территориально-функциональной диффузии [9], демонстрирующей «враждебное партнерство» различных органов государственной власти и элитарных сетей, конкурирующих за приоритет ведомственных целей, бюджетные средства, преимущество позиций своих руководителей и т.д.

Область решений демонстрирует и едва ли не ведущую роль наиболее важных закоперщиков политического профилирования деятельности государства. Это элитарные сети, которые являются непосредственными носителями и представителями позиций социальных сил, закладываемых в цели ориентиров политического развития. Рискнем утверждать, что именно эти образования в конечном счете через поддержку тех или иных целей и цен-

ностей и демонстрируют подлинный баланс общественных сил, их готовность и способность отстаивать свои интересы и приоритеты. В этом плане именно в умение этих коалиций договариваться, согласовывать свои планы и пр. упираются массовые и групповые интересы населения.

Наличие политического тела государства существенно корректирует логику его эволюции как общественного института, как структуры, связанной с достижением общегражданских интересов. Поэтому сложнейшие формы взаимосвязей этих функциональных граней государства навсегда останутся притягательнейшим объектом для исследований, расколдовывания этих – не только рациональных – форм борьбы за использование власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Денисов С. А. Общая теория административного государства / С. А. Денисов. – Екатеринбург, 2010.

Московский государственный университет

*Соловьев А. И., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа
E-mail: alesol@mail.ru
Тел.: 8 (495) 939-29-10*

2. Куриц С. Я. Боле́зни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. – М., 2010.

3. Knoke D. Comparing Policy Networks. Labor Politics in the US, Germany, and Japan / D. Knoke [et al.]. – Cambridge, N. Y. : Cambridge University Press, 1996.

4. Каспэ С. Центры и иерархии : пространственные метафоры власти и западная политическая форма / С. Каспэ. – М., 2008.

5. Арндт Х. Vita active, или О деятельной жизни / Х. Арндт. – СПб., 2000.

6. Муфф Ш. К. Шмитт и парадокс либеральной демократии / Ш. К. Муфф // Логос. – № 6.

7. Рикер П. История и истина / П. Рикер. – СПб., 2002.

8. Gairney P. Understanding Public Policy. Theories and Issues / P. Gairney. – London, 2012.

9. Соловьев А. И. Принятие и исполнение государственных решений / А. И. Соловьев. – М., 2013.

Moscow State University

*Soloviev A. I., Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of Political Analysis Department
E-mail: alesol@mail.ru
Tel.: 8 (495) 939-29-10*