



полития

**А.И.Соловьев**

## **ДИСКУРСЫ И ПРАКСИСЫ: МОЖЕТ ЛИ ИДЕОЛОГИЯ ПОМОЧЬ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ?<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке РФФИ (грант «а» 17-03-00590).

Александр Иванович Соловьев — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова. Для связи с автором: alesol@mail.ru.

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению и исследованию факторов, определяющих место и ролевую нагрузку идеологических конструктов в государственном управлении. Особое внимание уделяется ситуации в современном российском обществе, где активизация публичных и академических дискуссий вокруг идеологии отражает скрытые и явные интересы ключевых политических игроков.

На основе анализа универсальных и специфических параметров идеологического влияния на механизмы государственного регулирования и формирования государственной политики автор показывает, что идеология является чужеродным для системы государственного управления инструментом, способным сыграть позитивную роль лишь в условиях кризиса режима, требующих резкого усиления солидарности власти и общества. В другое время идеология не в состоянии задать государственному управлению нужный вектор, поскольку вместо укрепления дискурсивных оснований выбора решений и повышения альтернативности целеполагания она продвигает узкий набор социальных предпочтений, который используется правящим классом для усиления своего господства.

Выступая в качестве идейного барьера при отборе вариантов правительственных решений, идеология сужает возможности включения общества в процесс формирования государственной политики. С управленческой точки зрения идеологизация сулит обществу нарастание произвола в проектировании и оценке результатов государственного регулирования. Это расширяет внеэкономические критерии принятия государственных решений и позволяет властям списывать неудачи на происки враждебных сил. В политическом плане использование идеологии в качестве инструмента государственного управления (отражающее страх элиты перед грядущими изменениями) означает неизбежное нарастание популизма, отрицающего общественный плюрализм и дискредитирующего политические институты.

**Ключевые слова:** государственное управление, политическая идеология, патрон-клиентские отношения, политико-административные сети, лидерская субсистема

Как известно, постсоветский период был наполнен попытками реформировать систему государственного управления — от стремления привлечь на госслужбу перспективную молодежь до структурных изменений аппарата управления в духе *new public management*. Однако неудачи, сопровождавшие реформаторские усилия, заставили власти взять паузу в этом вопросе, тем более что ряд социальных структур стал успешнее властей «выполнять традиционные функции управления»<sup>2</sup>. И поскольку «свято место пусто не бывает», на смену несбывшимся надеждам на трансформацию управленческого дизайна постепенно приходит идеология. Опираясь на утвердившиеся в российском истеблишменте представления о важнейшей роли «духовных скреп» в деле «возрождения великой державы», власти явно готовятся сделать ставку на идеологические конструкции в расчете, что они помогут компенсировать издержки ценностного вакуума и слабости госрегулирования. На активизацию идейных факторов работают и геополитические конфликты, а также санкционная политика Запада.

<sup>2</sup> Кулакова 2011: 12.

Маркеры политического дискурса, подготавливающего общество к подобному повороту событий, налицо. Мысль о ценности государственной идеологии настойчиво проводится, в частности, в популярных ток-шоу на центральных телеканалах, участники которых нередко интерпретируют отсутствие такой идеологии как основную причину экономических неурядиц и разрушительных последствий «политических заигрываний» с западными моделями демократического устройства. Помимо пропагандистов, ссылающихся на советский опыт мобилизации кадров госаппарата и «непоколебимое единство партии и народа», якобы доказывающие эффективность идеологической мотивации<sup>3</sup>, в поддержку курса на идеологизацию высказываются и «прагматики», указывающие на его благотворность с точки зрения снижения неопределенности в понимании национальных интересов и определения вектора политических стратегий<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Кара-Мурза 2017.

<sup>4</sup> Никонов 2016.

Неудивительно, что такие настроения проявляются и в академическом дискурсе, связывающем возрастание роли идеологии с глобальными и информационными процессами, политическими трансформациями в переходных государствах, конфликтами в мировой геополитике и т.п. При этом соответствующие исследовательские проекты во многом усиливают какофонию идеологических образов, расширяя спектр значений понятия «идеология» до утраты им когнитивной и функциональной специфики. Так, некоторые ученые предлагают рассматривать идеологию как систему ценностей, установок и идеалов, которая является основанием перманентного изменения интерпретационных схем человека и обуславливает все модальности его мышления<sup>5</sup>. Тенденция к расширительной трактовке идеологии, как справедливо отмечает Ольга Малинова, постепенно превращает ее в «способ функционирования символических форм не только идей, но и образов, действий и даже вещей — всего, что может быть наделено смыслом в контексте отношений власти, господства, неравенства»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Мартыянов и Фишман (ред.) 2016: 105—175.

<sup>6</sup> Малинова 2003: 7.

Одним словом, идеологическая тематика и метафорика начинают обретать практические очертания, подготавливая россиян к возвращению привычного инструмента реформирования власти и общественных отношений. Причем настойчивость, с которой приверженцы подобного механизма госрегулирования пытаются вернуть идеологию в орбиту государственного управления, заставляет задаться вопросом: может быть, коммунистам просто не удалось конструктивно использовать эту мощную политическую силу?

\* \* \*

Строго говоря, возможность рассмотрения ролевых нагрузок идеологии в качестве инструмента государственного управления определяется свойствами последнего и как особого социального пространства, и как деловой среды функционирования идей. Учитывая предметный характер данной модели осуществления власти, идеология предстает как некая «конфигурация идей и установок, элементы которой связаны теми или иными ограничениями или функциональной взаимозависимостью»<sup>7</sup>. Это позволяет нам осмыслить идеологию как форму сложного (временами непреднамеренного) идейного (духовного, ценностного) «воздействия на политическую реальность»<sup>8</sup>, благодаря чему она может использоваться не только для формулирования группами людей своих позиций и интересов, но и для реализации определенных ролевых (институциональных) нагрузок.

<sup>7</sup> Converse 1964: 207—208.

<sup>8</sup> Мусихин 2013: 11.

При таком угле зрения место и роль идеологии (как групповой формы рефлексии) в рамках государственного управления могут быть поняты только в связи с функциональными особенностями этой системы общественного макрорегулирования. В этом смысле идеология оказывается компонентом гибридной управленческой конструкции, в рамках которой ее возможности соотнесены с другими (административными, правовыми, экономическими, политическими и проч.) методами воздействия на объекты государственного регулирования. Конечная результативность применения идеологии зависит от специфики ее использования в публичном и непубличном секторах государственного управления, которая сказывается и на принятии решений, и на отправлении функций государственных органов, и на поддержании коммуникаций власти и общества.

**NB!** Применительно к экономике специалисты говорят о «континууме действий» (в области производства и распределения общественных благ), «опирающихся на разные механизмы поддержки доверия и модели принуждения к исполнению», которые не предполагают пространственной локализации соответствующих формальных и неформальных практик<sup>9</sup>. Однако в случае государственного управления ситуация иная, и здесь не обойтись без выделения публичного и непубличного секторов, последний из кото-

<sup>9</sup> Барсукова 2015: 31—32.

рых образует особую, закрытую для гражданского контроля зону со своим набором игроков, их стратегиями и механизмами влияния. В этом секторе действуют специфические нормы и правила распределения общественных ресурсов, используются особые каналы и технологии поддержания деловых коммуникаций. И хотя он выполняет ряд функций органов исполнительной власти (например, связанных с работой спецслужб или ведением конфиденциальных переговоров), профиль его активности качественно расходится с принципами публично-административного управления и деятельности государства как гражданского антрепренера.

Согласно Майклу Фридену, как функционально заостренная идейная структура идеология включает в себя набор центральных и периферийных концептов (когнитивных блоков), которые могут создавать самые разные конфигурации. «Строительными блоками политического мышления, образующими его основные смысловые центры, — отмечает он, — являются политические концепты, выражаемые в таких терминах, как свобода, справедливость, власть и права. Идеологии... — это комплексные конструкции, посредством которых широкому спектру используемых в них политических концептов придаются конкретные значения из потенциально неограниченной и сущностно спорной вселенной смыслов»<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *Frieden 1994: 140—141.*

Думается, однако, что все компоненты идеологии (связывающие ее с политико-административными практиками) укладываются в рамки трех ее составляющих: теоретико-концептуальных ориентиров, программных требований (соединяющих ценности и принципы с решением конкретных задач) и актуализированных форм упомянутых выше представлений (воплощающихся в поведении носителей данной идеологии и в материальных объектах). Таким образом, и различные ценности (справедливости, свободы, права и проч.), и программные установки конкретных сил, действующих идеологические символы, обретают разные значения, а следовательно, и возможности применения в публичных и непубличных подпространствах государственного управления. Другими словами, каждый из секторов госрегулирования извлекает из идеологии свой набор смыслов (существующих в тех или иных семантических формах), который используется при разработке повестки дня, формулировании целей, производстве программных продуктов, стимулировании массовых коммуникаций, распределении общественных благ и т.д.

В данном контексте следует особо подчеркнуть, что речь идет об идеологии как о реальном инструменте государственного управления, а не о «бумажных» ее формах, относящихся к «проектной литературе» и не оказывающих на практику никакого влияния. Поэтому публичные и непубличные виды управленческих действий востребуют и по-своему соединяют одни параметры идеологии (например, аксиологические

или лингвосемантические) и снижают значение других (в частности, семиотических).

В целом базовым процессом, актуализирующим регулятивный потенциал идеологии в государственном управлении, является принятие решений, сочетающее публичные и непубличные практики госрегулирования и лежащее в основе производства и распределения общественных благ. В рамках этого процесса идеология выступает как некий «когнитивный фильтр» (в терминологии Светланы Барсуковой<sup>11</sup>), утверждающий групповые приоритеты и отсекающий нерелевантные идейные источники проектирования и мобилизации управляющих и управляемых. В этом плане можно согласиться с Клиффордом Гирцем, считающим, что эффективность идеологии зависит от корреляции ее семантических и смысловых форм, которые не просто представлены на теоретическом уровне, но и доступны для различных социальных аудиторий. Поэтому идеология, по его мнению, это не «интегратор верований, ценностей и культурных стереотипов», а инструмент их продвижения в особом (в данном случае — в политико-административном) пространстве, требующем от когнитивных конструкций вполне определенных качеств<sup>12</sup>.

В публичном секторе госуправления роль идеологии связана с возможностью влияния на содержание национальных интересов, а также с осуществлением действий по мобилизации массовой поддержки поставленных властями задач. По справедливому замечанию Мануэля Кастельса, «государственная власть, даже в недемократических обществах, зависит по большей части от убеждений людей, их способности принимать правила или... готовности оказывать сопротивление»<sup>13</sup>. Идеология формирует некие «образы мира», служащие для государства определенными ориентирами, «стрелками, указывающими путь, по которому [его] действия были бы движимы динамикой интересов»<sup>14</sup>. Однако главной для идеологии является не «истина», олицетворяющая рациональное, а следовательно, поливариативное отношение к действительности, а «цель», подразумевающая видение существующих проблем с позиций заранее установленных приоритетов.

Конечно, было бы неверно отрицать, что у целевой ориентации идеологии в системе государственного управления есть и положительные стороны. В частности, предполагая уже заданный формат решения общественных задач, идеология упрощает познавательную ситуацию, сокращая для управленцев дистанцию между анализом и действием. Как показывает опыт, данное свойство идеологии может оказаться чрезвычайно полезным при оперативном ответе на кризисные явления, когда управленцы вынуждены действовать без глубокого понимания причин происходящего в стиле так называемой «технологии безрассудства». Понятно, что подобный стиль управления не позволяет оценить даже краткосрочные последствия предпринимаемых шагов, не говоря уже об их итогах. Риски «пожарной» тактики весьма велики и касаются как содержательных аспектов решения проблемы, так и поддержки

<sup>11</sup> Барсукова 2015.

<sup>12</sup> Гирц 2004: 250.

<sup>13</sup> Кастельс 2016: 45.

<sup>14</sup> Сирота 2011: 10.

общества. Причем повседневная практика управления свидетельствует о том, что такие риски явно перевешивают гипотетические выгоды от применения этой тактики.

Что касается идеологии, способной, как уже говорилось, обеспечить «сжатый» формат интерпретации проблемы, то она полностью исключает понимание цели как управленческой «гипотезы» и одного из вариантов развития событий. Очевидно, что такое отношение к целеполаганию минимизирует значение и практического опыта управленцев, и ряда основ профессиональной деятельности. Более того, подобная односторонность в корне противоречит принципам организации политического пространства, в котором, как правило, конкурируют различные схемы управления.

Однако предустановленные подходы к общественным проблемам используются идеологией и за рамками кризисного типа принятия решений. Оправдывая лишь определенные модели осуществления власти, она при любом развитии событий ориентирована на сохранение приоритетных форм господства и асимметричные отношения, базирующиеся на интересах конкретных групп (вокруг устремлений которых и предполагается спланировать население). Но даже когда такой «идейный» подход отвечает профилю решаемой задачи, сам иерархический характер системы управления снижает силу идеологии. Как отмечает Юлия Баскакова, при отдалении от центра власти идеология становится все более «маргинальной», а при приближении к нему «теряет свою уникальность и... идентичность»<sup>15</sup>, причем на всех стадиях разработки повестки дня, формулирования целей, мотивирования акторов и т.д.

Подобная тенденция неудивительна, поскольку деятельность аппарата управления ведет к неизбежной утилитаризации идеологических подходов, растворению их в полирациональных оценках и прогнозах. И такие управленческие практики полностью оправданны, ведь «профессиональная институциональная политика» государства никогда «не имеет явных целевых групп»<sup>16</sup>, а вырабатываемые и провозглашаемые властями цели являются результатом договоренностей между ключевыми политическими игроками<sup>17</sup>. Позиции этих игроков (включая институты политической системы) формируются по относительно автономной логике, не повторяющей механически динамику социально-экономических отношений, что способствует дополнительной диверсификации мнений, влияющих на центры принятия решений. Кроме того, власти имеют возможность самостоятельно конструировать интересы целевых общественных групп<sup>18</sup>.

«Договорной» характер государственных интересов придает принятию решений не просто контекстуальные, но и весьма подвижные основания (отражающие изменчивость позиций игроков). Попытки же сохранения изначальных предпочтений одних социальных групп и игнорирование потребностей других, как показали еще приверженцы инкрементального подхода<sup>19</sup>, самым губительным образом отражают-

<sup>15</sup> Баскакова 2015: 247.

<sup>16</sup> Sabatier and Jenkins-Smith (eds.) 1993: 118.

<sup>17</sup> Spector and Kitsuse 1973, 1977.

<sup>18</sup> Collier 2007.

<sup>19</sup> См., напр. Линд-блом 2003.

ся на реализации такого рода целей, по сути ставя под вопрос их достижение.

Одним словом, требуя приспособления целей к идейно заданному курсу, идеология принципиально конфликтует с рационально организованным порядком, не только сокращая варианты целеполагания, но и вытесняя часть проблем из зоны государственных решений как не имеющих значения с точки зрения ее приоритетов. Понятно также, что это затрудняет кооперацию акторов, заинтересованных в решении той или иной проблемы. Данное положение усугубляет и то обстоятельство, что идеологические требования оказываются предпосланными даже моральным установкам, призванным мотивировать действия управленцев.

Надо признать, что определенную роль в государственном управлении могут играть так называемые «частные» (Никос Пуланзас), «неполные» (Майкл Фриден) и «целостные», «интеллектуальные» (Джон Пламенац) идеологии, в которых полностью отсутствует мировоззренческая нагрузка и которые сформированы под конкретный проект. Однако в этом случае «идеология» становится не более чем формальным наименованием соответствующих планов, утрачивая свой идейно предзаданный характер и представляя собой лишь системно разработанную программу действий, которая, как и другие управленческие продукты, подвержена ситуативным изменениям и корректировкам.

Итак, можно утверждать, что в сфере государственного управления не может быть воплощено стремление идеологии «придать смысл» сложным «социальным ситуациям», выстроив дело таким образом, чтобы «стало возможно целесообразное действие»<sup>20</sup>. Не обладающая требуемой в управлении широтой подходов и замкнутая в рамках групповых интересов (даже если это интересы большинства) идеология оказывается неспособна обеспечивать рациональную платформу действий, оценивать и задавать государственные интересы. Идеологические установки и приоритеты неизбежно конфликтуют с рационально-утилитарным восприятием реальности, которая противоречит заложенным в них представлениям о настоящем и будущем, вступая в конфронтацию с опытом и ответственностью государственных менеджеров. Это сохраняет множественные риски ошибочных решений, обрекая общество на фабрикацию национальных интересов и произвол управляющих как в частных, так и в стратегических вопросах.

**NB!** «Широту» взглядов правящих кругов (заинтересованных в укреплении своих позиций) и трактовку ими общественного блага наглядно иллюстрирует опыт российских властей, всерьез рассматривавших в 1990-е годы (на волне демократических настроений и преобразований!) возможность реставрации в России монархии с провозглашением царем одного из членов Российского императорского дома в эмиграции. Данный вариант расценивался ими как способ консолидировать властные группы, повысить ле-

<sup>20</sup> Гириц 2004: 250.

гитимность правящего режима и расширить его социальную базу. Одновременно за счет этого правящая коалиция рассчитывала увеличить свою автономность. В контексте этого проекта предпринимались многочисленные шаги по «соблазнению» и «обольщению» фигур из дома Романовых и «прагматическому сближению» с ними. Параллельно (в целях идейной поддержки такого поворота) создавались соответствующие культурные и гражданские организации. Примечательно, что и сегодня можно наблюдать открытые нападки части российской элиты на республиканские и демократические принципы конституционного устройства. Пока же «сублимацией» монархических устремлений элиты выступает авторитаризм<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Дюка 2016.

При всей несостоятельности идеологии как когнитивной платформы целеполагания она остается довольно эффективным инструментом генерирования символической поддержки, предполагающей одобрение прокламируемой ею формы «общественного блага» и веру в справедливость и «честное распределение политической власти»<sup>22</sup>. Иначе говоря, в публичном секторе идеология способна — за счет символических действий, актуализирующих коммуникативный потенциал населения в рамках конструируемого властями медиадизайна, — работать на достижение поставленных целей. И хотя авторы теории деидеологизации (Раймон Арон, Дэниел Белл и др.) еще полвека назад ставили под сомнение ее социальную роль как идейно-ценностного регулятора, надо признать, что при медийной и институциональной помощи идеология в состоянии обеспечивать массовую поддержку предложенным властями стратегиям и проектам. Ну а пропагандисты давно осознали тот факт, что «ложь становится особенно эффективной в тех случаях, когда в ней содержатся некоторые элементы истины»<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Мусихин 2013: 170, 179.

<sup>23</sup> Вальдера 2015: 56.

Но, несмотря на эту в целом необходимую государству функцию (по сути, сводящуюся к информационному сопровождению проектов), идеология несет в себе серьезные риски *раскола* общества на сторонников и противников провозглашаемых идей и приоритетов. А выступая в качестве «государственной» или «конституционной», унифицирующей массовый дискурс посредством механизмов инкультурации и подавления моральной рефлексии, она и вовсе превращает инакомыслящих и несогласных с проводимым курсом во врагов государства и общества. Так что даже при отсутствии «априорной идеологии» (Глеб Мусихин) система государственного управления, сталкиваясь с действиями властей, насаждающих в обществе легитимирующие их взгляды и представления, неизбежно утрачивает доверие к декларируемым целям и стратегиям, качественно сужая социальную базу решений.

Разумеется, государственная политика делается не общественностью, поэтому публичный дискурс (даже с учетом того, что за многими установками общественности стоят позиции различных сегментов правящего класса) слабо влияет на реальные правительственные решения.



В этом смысле общественная повестка (как квинтэссенция воззрений политически активной части общества) является лишь одним из оснований для формирования итоговой повестки властей, а разношерстные дискурсы в публичной сфере суть не более чем «стыковочный узел» между властью и обществом, позволяющий замерять социальную напряженность, способную повлиять на определенные тактические решения.

Однако и в этом функционально ограниченном пространстве управленческие шансы идеологии постоянно снижаются. В значительной степени это объясняется тем, что на фоне экспоненциально развивающегося информационного рынка предлагаемая ею для производства политических смыслов матрица явно проигрывает имиджевым структурам, утверждающим эмоционально-чувственную стилистику восприятия и самого государства, и его целей. Практика показывает, что для большинства людей обмен информацией сегодня является гораздо более удобной формой ориентации (идентификации, позиционирования) в сфере власти, нежели поддерживаемый идеологией обмен идеями. В этой ситуации идеология неизбежно вытесняется на периферию политического рынка, сохраняя свою значимость лишь для узких групп населения.

Конечно, правительства в состоянии минимизировать — за счет идеологической аргументации — нежелательные последствия публичной дискуссии и, блокируя общественную повестку, продвинуть собственные задачи. Ведь даже в демократически развитых государствах недовольство населения нередко оценивается как «надуманное», не получая медиа-презентации. Но такие идейно профилированные действия имеют заведомо ограниченный масштаб, поскольку подрывают куда более важную для властей составляющую политического порядка, а именно основания публичного дискурса как инструмента легитимации.

В целом же можно утверждать, что в современных условиях ориентационно-символический потенциал идеологии в публичной сфере резко снижается, а сама идеология оказывается отодвинута на периферию массового дискурса. Поэтому любые попытки продвижения государственных проектов с помощью идеологических фреймов неминуемо влекут за собой сужение их социальной базы. Более того, пропагандистские методы популяризации идеологических требований (посредством техник индоктринации, манипулирования, дезинформации, астротурфинга и т.д.) зачастую производят обратный эффект, способствуя, как уже говорилось, внутреннему расколу общества и умерщвлению общегражданского духа. Одним словом, идейно-символические формы, идеологически олицетворяющие государственные цели, на практике генерируют лишь крайне ограниченную коммуникацию власти и общества, снижая репутационный капитал правящего режима.

\* \* \*

Роль идеологии в государственном управлении не исчерпывается, однако, публичной сферой. Ведь, помимо публичного, у госуправления есть и непубличный сектор, создающий иные возможности для применения идеологии.

Этот сектор, включающий в себя комплекс скрытых от общества структур и коммуникаций, встраивает в иерархическое пространство государственного аппарата качественно иные принципы организации и отправления власти — принципы, напрямую обусловленные внутренней самоорганизацией правящего класса, базирующейся на патрон-клиентских отношениях<sup>24</sup>. Эта продуцирующая неформальные внутри-элитные коммуникации патронажная система связей есть следствие дефицита официальных государственных институтов (включая каналы легального представительства), которые могли бы использоваться для продвижения интересов владельцев (и распорядителей) крупных экономических, финансовых, информационных и прочих ресурсов. Даже лоббируя свои интересы в структурах исполнительной власти, а подчас и контролируя определенные парламентские фракции, эти элитные слои не считают такие каналы влияния достаточно эффективными и оперативными.

Несоразмерность институционального дизайна потребностям правящего класса способствует формированию сетевых ассоциаций, консолидирующих различные сегменты элиты, заинтересованные в решении конкретных общественных проблем. Оказывая непосредственное воздействие на «узлы власти», эти сетевые коалиции не просто минимизируют (а порой и исключают) влияние гражданских структур на органы государственного управления, но и превращают их в «фикцию, не связанную с реальным принятием решений»<sup>25</sup>. «Будучи невидимыми для одних участников сетей и видимыми для других»<sup>26</sup>, сетевые ассоциации правящего класса de facto становятся основными «конструкторами» государственных решений, сохраняя при этом и контроль над их реализацией.

**NB!** По сути, сетевые коалиции правящей элиты и обуславливают ту пресловутую «замкнутость правящего класса», которую Колин Крауч и его единомышленники связывают с реалиями XIX в., когда власть полностью зависела от элитных группировок<sup>27</sup>. Подчеркнем, однако, что доминирующая на политическом уровне сетевая организация элиты — не патология, а непреходящая внутренняя форма устройства политики, складывающаяся в пространстве власти и управления. Показательно в этом смысле, что Крауч видит корни подобной организации в наличии не просто непубличной, а именно реальной политики, фундаментом которой являются коммуникации статусных, официальных представителей правящего

<sup>24</sup> См. Рогожина 2011.

<sup>25</sup> Silke and Kreisi 2007: 132.

<sup>26</sup> Михайлова 2016: 16.

<sup>27</sup> См., в частности, Крауч 2010.

<sup>28</sup> Там же.

класса с бизнес-элитой<sup>28</sup>. Сетевой ландшафт межэлитных связей — универсальный элемент политического порядка, лишь меняющий свои формы и значение при принятии государственных решений.

Коротко говоря, непубличный сектор внедряет в государственное управление совокупность норм и паттернов, превращающих неформальные установки элитных группировок (клик, кланов, парантелл и др.) в конкурентоспособный, а временами и доминирующий набор правил и технологий построения и отправления власти. Так, легальные механизмы представительства гражданских интересов начинают оттесняться технологиями «сетевого делегатства» (окупирующими каналы кооптации и ротации правящей элиты); на место административной подотчетности приходят различные формы попечительской власти (в виде протекционизма и «крышевания»); принцип персональной (групповой) лояльности «вершинам» сетей торпедирует нормы служебной этики, провоцируя круговую поруку; узкогрупповые и партикулярные воззрения на общественные блага подменяют их гражданское понимание (а дискреционные полномочия бюрократии обретают форму рентоориентированного поведения, порождая институциональную коррупцию); компетентность управленцев подвергается искушениям сетевой солидарности, минимизирующим значимость общегражданских интересов и ценностей. Причем в современных условиях сетевой контроль распространяется и на публичное пространство, делая медиасреду малодоступной для оппозиционных или просто неконтролируемых властью форм гражданского активизма.

Одним словом, формируемая сетевыми коалициями элиты особая конфигурация государственного управления утверждает патронаж и сопутствующие механизмы отправления власти в качестве неизменного принципа организации служебной деятельности правящей элиты. На фоне активности непубличных структур подлинной «идеологией» власть имущих становится укрепление позиций «своей» сетевой коалиции и получение преимуществ при распределении ресурсов. В силу этого даже те представители элиты, которые попадают в структуры власти через выборы (где исходными основаниями ответственности за представительство гражданских интересов служат идеологии), оперативно меняют цели своего пребывания во власти, вовлекаясь во внутрисетевую конкуренцию за ресурсы и привилегии. Та же часть элиты, которая проникает во властные структуры путем кооптации, как правило, вообще не чувствует какой-либо ответственности перед населением<sup>29</sup>.

Именно сетевые коалиции элиты и их неформальные коммуникации в сфере власти и создают пресловутую «политическую машину», которая играет главную роль в управлении и распределении ресурсов.

**NB!** Правда, Джеймс Скотт, одним из первых описавший этот феномен, связывал его лишь с процессом правоприменения и интересами традиционного сектора, чья роль в условиях слабо работающих

<sup>29</sup> В президентских и суперпрезидентских республиках гражданская безответственность этих сегментов элиты только усугубляется. В переходных же системах непубличные механизмы и коммуникации сетей с официальными центрами власти, по сути, полностью перетягивают на себя управленческие функции государства, искажая, а то и полностью устраняя выбор населения.

<sup>30</sup> Скотт 2016:  
244, 247.

<sup>31</sup> Купряшин 2012:  
184—216.

институтов возрастает<sup>30</sup>, а некоторые другие ученые — с операционализацией государственных целей<sup>31</sup>. Однако сети порождают патронажные отношения на всех стадиях разработки и осуществления политики. Конечно, здесь неизбежно возникают структурные конфликты, поскольку патрон-клиентские отношения сами по себе пирамидальны и ориентированы на «босса», тогда как сети представляют собой матричные структуры, чей политический капитал и управленческий потенциал зависят не столько от «вершины» сети, сколько от совместных действий ее участников. Но на практике эти конфликтующие процессы скорее дополняют друг друга, чем мешают участию элит в принятии решений.

<sup>32</sup> Мысляева 2017:  
11.

Помимо сетевых коммуникаций элиты, силу «политической машины» обуславливает и автономность исполнительных органов власти, огражденных от систематического контроля со стороны граждан и имеющих возможность самостоятельно оценивать вклад социальных игроков в приращение общественного богатства (по сути, произвольно решая, как «служат обществу» различные группы и сообщества)<sup>32</sup>. Нарастив свое влияние, эта «политическая машина» управления трансформирует государство, а в ряде случаев ведет к поглощению сетевыми ассоциациями правящего класса официальных органов, тем самым отказывая «простым» людям в праве на определение целей, ценностей и средств их достижения<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Кулакова 2011: 5.

Другими словами, неформальные цепочки, продуцируемые «политической машиной» власти, в принципе минимизируют возможности публичного сектора в выработке государственной политики. В такой ситуации государственные интересы и общественное благо становятся заложниками корпоративных подходов и интересов элитных слоев, плодом фабрикации целей, на которые общество не способно оказывать существенное влияние.

Таким образом, место непубличной сферы в системе государственного управления еще больше сокращает в нем роль идеологии. Во-первых, скрытый характер сетевого влияния (задающий фактический формат постановки целей и распределения ресурсов) не предполагает организации идейно окрашенных контактов власти и населения. Как уже говорилось, эта задача отнесена к функциям публичного сектора, в рамках которого власти посредством символических (и по большей части имитационных) действий убеждают население в наличии у него права и возможности влиять на государственную политику. На деле же внушение людям подобной (ложной) уверенности просто прикрывает действия сетевых игроков.

Во-вторых, идеология не в состоянии стать духовным основанием для сетевой ассоциации различных сегментов правящего класса — как по причине своей узкогрупповой природы, способствующей усилению внутриэлитной конкуренции, так и в силу низкого уровня прагматизма, жестко связанного с характером распределяемых благ. А поскольку

элитные сети являются самоорганизующимися сообществами, чей менеджмент недоступен для властей в качестве объекта управления, навязать им ту или иную форму идейной профилизации их действий просто невозможно.

В-третьих, и это главное, сетевая организация власти и принятия решений порождает такой механизм госрегулирования, где идеология остается на периферии управленческих действий<sup>34</sup>. Поэтому, соглашаясь с Таней А. Бёрцель, что «идеи, верования, ценности» имеют «значение для политических сетей» и влияют на логику взаимодействия как между членами сети<sup>35</sup>, так и между различными сетевыми ассоциациями, тем не менее можно утверждать, что прагматичность принимаемых решений (стоящие за ними материальные ресурсы) однозначно преобладает над идейной связанностью элит. Даже революционные романтики, попадая в тенета власти, быстро пропитываются этикой истеблишмента, усваивая приоритеты материального благополучия и комфорта. Так что идеология в рамках элитных сетей всегда предполагает такое управленческое конструирование «общественных благ», которое создает преференции для групп, «ожидающих получения эффектов от принимаемых решений»<sup>36</sup>.

Вслед за Скоттом можно утверждать, что идеология, наряду с харизмой лидеров и принуждением со стороны властей, возникает в пространстве государственного управления только «время от времени», будучи при этом всего лишь «фоновым аккомпанементом в „машинной оркестровке“»<sup>37</sup>. С технологической точки зрения непубличный сектор обуславливает обращение к идеологии в государственном управлении исключительно для создания «ауры популизма» или «наезда на оппозицию», хотя и в этих случаях она остается не более чем «фоновым аккомпанементом», носящим второстепенный характер по сравнению с «партикуляристскими вознаграждениями» (ресурсами, получаемыми бенефициарами данного режима)<sup>38</sup>.

В общем, непубличный сектор государственного управления, порождающий «политическую машину» власти, — явление принципиально внеидеологическое, слабо заинтересованное в постоянном присутствии неоспариваемых приоритетов и в основном ориентирующееся на сохранение власти лидеров и распределение доходов между ними и теми, кто на них работает<sup>39</sup>. Даже кратковременно снижая неопределенность политического регулирования, идеология как служебный инструмент непубличного сектора все равно нацелена на обслуживание соответствующих «коммуникативных нужд элиты»<sup>40</sup>.

Разумеется, это не означает, что в государственном управлении нет механизмов идейного профилирования стратегических и тактических действий. Как представляется, таким механизмом выступает, условно говоря, лидерская подсистема, синтезирующая инструменты и каналы иерархического и сетевого влияния<sup>41</sup>. Эта частично институционализированная конструкция, формируемая для поддержания совокупности функций общегосударственного политического лидера (являющегося одновременно «вершиной» доминирующей элитной сети), не

<sup>34</sup> *Исключения составляют, пожалуй, только тоталитарные общества с идеократическими системами правления. Впрочем, и там ключевую роль играют корыстные устремления элит и жесткая межгрупповая конкуренция, лишь прикрываемые идейными кон- струкциями.*

<sup>35</sup> Börzel 1998: 256.

<sup>36</sup> Ingram, Schneider and Leon 2007: 95.

<sup>37</sup> Скотт 2016: 247.

<sup>38</sup> Там же.

<sup>39</sup> Banfield and Wilson 1965: 116.

<sup>40</sup> Freedен 2008.

<sup>41</sup> Соловьев 2017.

только задает фактическую конфигурацию правящего класса (в отличие от внутриэлитного баланса, складывающегося в результате выборов или использования иных представительских механизмов), но и превращается в источник распространения определенных ценностей, идей и приоритетов. Однако применительно к системе управления государством такие комплексы идей (принимающие форму концепций, доктрин, правительственных программ и т.п.) в основном имеют сугубо прагматическую направленность.

В исполнении лидера (а также его команды, в которую входят и зависимые эксперты и аналитики) идеология представляет собой набор задач, которые в первую очередь отвечают запросам лояльных ему сетевых коалиций. Поэтому лидер (равно как и доминирующая сеть) не заинтересован в чрезмерных символических «телодвижениях», отдавая предпочтение непубличным технологиям (усилению контроля над политическими выдвиженцами, повышению материальной зависимости и персональной лояльности управляющих, борьбе с «перебежчиками» и т.д.), обеспечивающим сохранение им его положения и возможностей принудительного регулирования. Даже заставляя правительство время от времени «перегибать палку», чтобы показать обществу, что они что-то делают<sup>42</sup>, представители доминирующей сети в силу изменчивости политического контекста (трансформирующего межсетевую конфигурацию, в которую определенным образом включены и международные игроки) не могут сколько-нибудь долго опираться на неизменные идейные конструкции<sup>43</sup>.

И в публичном секторе, где лидер пытается минимизировать риски возникновения политических конфликтов и кризиса легитимации<sup>44</sup> в результате эндогенных или экзогенных шоков<sup>45</sup>, роль идеологии довольно скромна. Ведь с позиций из одной и той же конфигурации интересов нельзя объяснить населению даже принимаемые правительством непопулярные решения или явное столкновение общегосударственных и локальных интересов. Более того, подвижки в перечне выдвигаемых лидерской подсистемой управленческих целей в большинстве случаев обусловлены не столько срочностью решения тех или иных вопросов или повышением их общественной значимости, сколько трансформацией взглядов лидера (под влиянием различных сегментов доминирующей сетевой коалиции), сменой команды и внутренними коммуникациями в окружении первого лица, изменением установок высокопоставленных чиновников (что отражается на бюджетировании проектов), интенсивностью давления лобби-коалиций крупного (в том числе международного) бизнеса и т.д.<sup>46</sup>

\* \* \*

Суммируя сказанное, можно утверждать, что идеология является чужеродным для системы государственного управления инструментом, способным сыграть позитивную роль лишь в условиях кризиса режима,

<sup>42</sup> Jones and Baumgartner 2012: 1—19.

<sup>43</sup> Немало ярких примеров кардинального изменения позиций доминирующей в России элитной сети (по вопросам, связанным с развитием демократии, отношением к либеральным и консервативным традициям, вступлением в НАТО, взаимодействием с союзниками и др.) дали, в частности, 2000-е годы.

<sup>44</sup> Dowding et al. 2010: 538—539.

<sup>45</sup> Breunig 2011.

<sup>46</sup> См. Baumgartner and Jones (eds.) 2002; Baumgartner, Boef and Boydsun 2008; Baumgartner et al. 2009.

требующих резкого усиления солидарности власти и общества. В другое время идеология не в состоянии задать госуправлению нужный вектор, поскольку вместо укрепления дискурсивных оснований выбора решений и повышения альтернативности целеполагания (свидетельствующей о рационализации этого процесса и вовлечении в разработку государственной политики различных групп гражданского общества) она продвигает узкий набор социальных предпочтений, который используется правящим классом для усиления своего господства.

Выступая в качестве идейного барьера при отборе вариантов правительственных решений, идеология сужает возможности включения (социально разнородного) общества в процесс формирования государственной политики. Причем в логическом пределе (о чем наглядно свидетельствует исторический опыт тоталитарного правления) идеологии превращаются в инструмент репрессивного регулирования элитой общественных порядков, распространяющегося даже на частную жизнь человека.

По общему правилу востребованность идеологии есть не признак утраты обществом перспективного вектора развития, а показатель ослабления позиций правящей сетевой ассоциации и аффилированных с ней элитных группировок. Идеология (как кардиомагнит пожилым людям) дарит правящей элите время, чтобы попытаться удержаться на вершинах власти. И те, кто действительно рассчитывает использовать государство и его политические инструменты для повышения своего благосостояния, должны это понимать и не питать иллюзий относительно мотивации элит.

Мировой опыт давно показал, что в государстве нет ни «идейного», ни «этического» механизма принятия решений<sup>47</sup>, и потому идеологическая мотивация может носить исключительно прецедентный характер. Это однозначно указывает на отсутствие у государства потребности в постоянном возбуждении «идейности» при осуществлении своих регулятивных функций. Даже служебная роль идеологии в управлении проявляется лишь эпизодически, когда слабеют позиции лидеров (и ставятся под вопрос доходы доминирующих элитных сетей). Но и в этом случае она не способна претендовать на выбор действительно верного пути.

С управленческой точки зрения идеологизация сулит обществу нарастание произвола в проектировании и оценке результатов госрегулирования. Это расширяет внеэкономические критерии производства государственных решений и позволяет властям списывать неудачи на происки враждебных сил. С высокой долей вероятности в этом случае стоит ожидать и увеличения доли ресурсов, выведенных из общественной «в частную сферу экономического обращения»<sup>48</sup>. С политической же точки зрения использование идеологии в качестве инструмента государственного управления (отражающее страх элиты перед грядущими изменениями) означает неизбежное нарастание популизма, «отрицающего общественный плюрализм и дискредитирующего политические институты»<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Zey 1998.

<sup>48</sup> Хабермас 2003: 110.

<sup>49</sup> Глухова 2017: 49.

Все сказанное как нельзя лучше иллюстрирует нынешняя российская ситуация, где на фоне снижения уровня жизни населения и все более явной неэффективности госрегулирования (свидетельствующей об истощении потенциала «ручного управления») мы наблюдаем очередную попытку властей отвлечь внимание граждан от реальных проблем, сохранив систему перераспределения общественных ресурсов в интересах господствующих кланов. При этом нет оснований прогнозировать какие-то принципиальные изменения в арсенале идей, применяющихся правящим классом для символического обеспечения своего господства и интерпретации ценностей «патриотизма». В рамках такой стратегии существуют и риски наполнения публичного дискурса символическими формами, полностью оторванными от реальности.

**NB!** Универсализм установок российской элиты (особенно ее силового блока) хорошо виден при сопоставлении сегодняшних концептов «русского мира», «духовных скреп» и т.п. с аналогичными концептами, использовавшимися представителями правящего класса России в XIX в. Весьма современно, к примеру, звучат мысли Фаддея Булгарина, писавшего: «Наша постоянная идея... состоит в том, что Россия должна составлять отдельный русский просвещенный мир, утвержденный на своих собственных народных началах с отвержением всех умственных и нравственных заблуждений Запада и усвоением всего честного и истинно полезного, сообразно нашим нравам, обычаям и потребностям»<sup>50</sup>. Именно в русле подобного подхода, как отмечает Олег Абакумов, и действовали российские силовики: фокусируя «внимание на известиях о европейских беспорядках, народных волнениях, смелых суждениях иностранной печати... проецируя их на российскую действительность, [они] создавали утрированную картину общественной и политической жизни Европы, демонизировали европейскую цивилизацию, создавая фантомы мыслимых и немислимых угроз»<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> *Цит. по: Абакумов 2008: 3.*

<sup>51</sup> *Там же: 3—4.*

Используя инструменты публичного дискурса, власти хотят снизить несистемную активность внутри правящего класса и (несмотря на риски конфронтации с отдельными сегментами элиты) повысить консолидацию доминирующей сети на основании лояльности к первому лицу. Тем самым верхи пытаются сохранить даже не существующий формат сетевого госрегулирования, а политический порядок в целом, не предусматривающий никаких изменений ни в отношениях государства и общества, ни в позиционировании различных элитных сетей. Так что все поощряемые властью и возбуждающие общественное мнение разговоры о дефиците идеологического сопровождения политического курса — это не более чем дымовая завеса над практиками частного распределения общественных благ, составляющих суть нынешнего стиля управления государством.



## Библиография

- Абакумов А.О. (2008) «...чтоб нравственная зараза не проникла в наши пределы». Из истории борьбы III отделения с европейским влиянием в России (1830 — начало 1860-х гг.). Саратов: Научная книга.
- Барсукова С.Ю. (2015) *Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого*. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.
- Баскакова Ю.М. (2015) «Большинство и меньшинство: Как структурно представить массовый фактор в политике» // Соловьев А.И., ред. *Идеи и ценности в политике: Ежегодник РАПН 2015*. М.: Российская энциклопедия: 236—252.
- Вальдера Х. (2015) «Легитимация социального неравенства в советской идеологии сталинского периода» // *Мир России: Социология, этнология*, т. 24, № 4: 29—59.
- Гирц К. (2004) «Идеология как культурная система» // Гирц К. *Интерпретация культур*. М.: РОССПЭН: 187—221.
- Глухова А.В. (2017) «Популизм как политический феномен: вызов современной демократии» // *Полис. Политические исследования*, № 4: 49—68.
- Дука А.В. (2016) *Монархический соблазн российской элиты*. Выступление на XV Всероссийском научном семинаре «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» (Санкт-Петербург, 10—12 ноября).
- Кара-Мурза С. (2015) *Манипуляция сознанием: XXI век*. М.: Алгоритм.
- Кастельс М. (2016) *Власть коммуникации*. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.
- Крауч К. (2010) *Постдемократия*. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.
- Кулакова Т.А. (2011) *Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества*. СПб.: Изд-во СПбГУ.
- Купряшин Г.Л. (2012) *Модернизация государственного управления: институты и интересы*. М.: Изд-во Московского университета.
- Линдблом Ч. (2003) «Наука доведения дел кое-как» // Шафритц Дж. и А.Хайд, ред. *Классики теории государственного управления: американская школа*. М.: Изд-во МГУ: 254—269.
- Малинова О.Ю. (2003) «Концепт идеологии в современных политических исследованиях» // *Политическая наука*, № 4: 8—31.
- Малинова О.Ю. (2013) «Фриден М. Мыслить политически и мыслить идеологически» // *Политическая наука*, № 4: 45—50.
- Мартьянов В.С. и Л.Г.Фишман, ред. (2016) *Россия в поисках идеологии*. М.: Аспект Пресс.
- Михайлова О.В. (2016) «Как возможны властные позиции государства в сетевых альянсах, или „Стратегия чеширского кота“ по управлению сетями» // *Человек. Сообщество. Управление*, т. 17, № 4: 6—19.

Мусихин Г.И. (2013) *Очерки теории идеологий*. М.: Издательский дом Высшей школы экономики.

Мысляева И.Н. (2017) *Распределение и неравенство в глобальной рыночной экономике*. М.: Инфра-М.

Никонов В.А. (2014) *Русская матрица*. М.: Русское слово.

Рогожина К.А. (2011) «Патрон-клиентские отношения как принцип внутренней консолидации постсоветских элит» // Гаман-Голутвина О.В., ред. *Элиты и общество в сравнительном измерении*. М.: РОССПЭН.

Рудаков С.И. (2017) *В ногу с Октябрем: Избранные статьи*. Воронеж: Цифровая полиграфия.

Сирота Н.М. (2011) *Идеология и политика*. М.: Аспект Пресс.

Скотт Дж. (2016) «Коррупция, политические машины и политические изменения» // Гилев А., ред. *Патрон-клиентские отношения в истории и современности: Хрестоматия*. М.: РОССПЭН: 242—279.

Соловьев А.И. (2017) «Политический лидер в административной среде государственного управления, или „Кто в доме хозяин?“» // *Политические исследования*, № 2: 60—81.

Хабермас Ю. (2003) «Постнациональная констелляция и будущее демократии» // *Логос*, № 4—5: 105—152.

Banfield E.C. and J.Q.Wilson. (1965) *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Baumgartner F.R., S.L.Boef, and A.E.Boydsun. (2008) *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Baumgartner F.R., C.Green-Pedersen, B.D.Jones, P.Mortensen, M.Neytenmans, and S.Walgrave (2009) «Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective» // *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 3: 602—619.

Baumgartner F.R. and B.D.Jones, eds. (2002) *Policy Dynamics*. Chicago: Chicago University Press.

Börzel T.A. (1998) «Organizing Babylon on the Different Conceptions of Policy Networks» // *Public Administration*, vol. 76, no. 2: 253—273.

Breunig C. (2011) «Reduction, Stasis, and Expansion of Budgets in Advanced Democracies» // *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 8: 1060—1088.

Collier P. (2007) *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. Oxford: Oxford University Press.

Converse P.E. (1964) «The Nature of Belief Systems in Mass Public» // Apter D.E., ed. *Ideology and Discontent*. New York: Free Press of Glencoe.

Dowding K., A.Hindmoor, R.Iles, and P.John. (2010) «Policy Agendas in Australian Politics: The Governor-General's Speeches, 1945—2008» // *Australian Journal of Political Science*, vol. 45, no. 4: 533—557.

Freeden M. (1994) «Political Concepts and Ideological Morphology» // *Journal of Political Philosophy*, vol. 2, no. 2: 140—164.

- Freeden M. (2008) «Thinking Politically and Thinking Ideologically» // *Journal of Political Ideologies*, vol. 13, no. 1: 1—10.
- Grindle M.S. (2007) «Good Enough Governance Revisited» // *Development Policy Review*, vol. 25, no. 5: 533—574.
- Ingram H., A.L.Schneider, and P. de Leon. (2007) «Social Construction and Policy Design» // Sabatier P.A., ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 93—128.
- Jones B.D. and F.R.Baumgartner. (2012) «From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing» // *Policy Studies Journal*, vol. 40, no. 1: 1—19.
- Sabatier P.A. and H.Jenkins-Smith, eds. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Silke A. and H.Kreisi. (2007) «The Network Approach» // Sabatier P.A., ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 129—154.
- Spector M. and J.I.Kitsuse. (1973) «Social Problems: A Reformulation» // *Social Problems*, vol. 20, no.2: 145—159.
- Spector M. and J.I.Kitsuse. (1977) *Constructing Social Problems*. Menlo Park: Cummings.
- Zey M. (1998) *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*. Thousand Oaks: Sage.



A.I.Soloviev

## DISCOURSES AND PRACTICES: WHETHER IDEOLOGY CAN CONTRIBUTE TO PUBLIC ADMINISTRATION

Alexander I. Soloviev — Doctor of Political Science; Professor; Head of the Department of Political Analysis, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. Email: alesol@mail.ru.

**Abstract.** The article reveals the factors of positioning ideological constructs in the system of public administration. The author pays special attention to the situation in the contemporary Russian society, where the intensification of public and academic discussions about the role of ideology allows one to understand the implicit and explicit interests of the key political players.

On the basis of the analysis of the universal and specific parameters of the ideological influence on the system of state regulation and mechanisms of public policy formation, the author demonstrates that ideology, as an instrument alien to the public administration system, can play a positive role only

under the conditions of the regime crisis, which requires a sharp increase in the solidarity of power and society. At other times, ideology is not in a position to set in motion the necessary vector of development in public administration, because ideology promotes a narrow set of social preferences used by the ruling classes to enhance their dominance rather than strengthens the discursive foundations for the choice of solutions and increase in the number of goal-setting alternatives.

Ideology decreases possibilities of including society into the process of public policy formation, by serving an ideological barrier for choosing government decisions. From a managerial point of view, for the society ideologization forebodes an increasing abuse of power in designing and evaluating the results of state regulation. This expands the non-economic criteria for the production of government decisions and allows the authorities to write off failures on the intrigues of enemies. Politically, the use of ideology as an instrument of public administration (reflecting the elite's fear of future changes) means the inevitable growth of populism, which denies public pluralism and discredits political institutions.

**Keywords:** public administration, political ideology, patron-client relations, political-administrative networks, leadership network

## References

Abakumov A.O. (2008) «...*chtob npravstvennaia zaraza ne pronikala v nashi predely*». *Iz istorii bor'by III otdeleniia s evropeiskim vlianiem v Rossii (1830 — nachalo 1860-kh gg.)* [«...to moral contagion did not penetrate our borders». From the History of the Struggle of the Third Section with European Influence in Russia (1830 — early 1860's)]. Saratov: Nauchnaia kniga. (In Russ.)

Banfield E.C. and J.Q.Wilson. (1965) *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Barsukova S.Y. (2015) *Esse o neformal'noi ekonomike, ili 16 ottenkov serogo* [An Essay on the Informal Economy, or Sixteen Shades of Grey]. Moscow: Izdatel'skii dom Vysshei shkoly ekonomiki. (In Russ.)

Baskakova Y.M. (2015) «Bol'shinstvo i men'shinstvo: Kak strukturno predstavit' massovyi faktor v politike» [Majority and Minority: How to Present the Mass Factor in Politics Structurally] // Soloviev A.I., ed. *Idei i tsennosti v politike: Ezhegodnik RAPN 2015* [Ideas and Values in Politics. The Yearbook of the Russian Political Science Association 2015]. Moscow: Rossiiskaia entsiklopediia: 236—252. (In Russ.)

Baumgartner F.R. and B.D.Jones, eds. (2002) *Policy Dynamics*. Chicago: Chicago University Press.

Baumgartner F.R., C.Green-Pedersen, B.D.Jones, P.Mortensen, M.Neytenmans, and S.Walgrave (2009) «Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective» // *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 3: 602—619.

Baumgartner F.R., S.L.Boef, and A.E.Boydson. (2008) *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Börzel T.A. (1998) «Organizing Babylon on the Different Conceptions of Policy Networks» // *Public Administration*, vol. 76, no. 2: 253—273.

Breunig C. (2011) «Reduction, Stasis, and Expansion of Budgets in Advanced Democracies» // *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 8: 1060—1088.

Castells M. (2016) *Vlast' kommunikatsii* [Comunicación y poder]. Moscow: Izdatel'skii dom Vysshei shkoly ekonomiki. (In Russ.)

Collier P. (2007) *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. Oxford: Oxford University Press.

Converse P.E. (1964) «The Nature of Belief Systems in Mass Public» // Apter D.E., ed. *Ideology and Discontent*. New York: Free Press of Glencoe.

Crouch C. (2010) *Postdemokratiia* [Post-Democracy]. Moscow: Izdatel'skii dom Vysshei shkoly ekonomiki. (In Russ.)

Dowding K., A.Hindmoor, R.Iles, and P.John. (2010) «Policy Agendas in Australian Politics: The Governor-General's Speeches, 1945—2008» // *Australian Journal of Political Science*, vol. 45, no. 4: 533—557.

Duka A.V. (2016) *Monarkhicheskii soblazn rossiiskoi elity*. Vystuplenie na XV Vserossiiskom nauchnom seminare «Sotsiologicheskie problemy institutov vlasti v usloviakh rossiiskoi transformatsii» [The Monarchist Temptation of the Russian Elite. Speech at the XV All-Russian Scientific Seminar «Sociological Issues of Institutions of Power in the Context of the Russian Transformation»] (St. Petersburg, November 10—12). (In Russ.)

Freeden M. (1994) «Political Concepts and Ideological Morphology» // *Journal of Political Philosophy*, vol. 2, no. 2: 140—164.

Freeden M. (2008) «Thinking Politically and Thinking Ideologically» // *Journal of Political Ideologies*, vol. 13, no. 1: 1—10.

Geertz C. (2004) «Ideologiia kak kul'turnaia sistema» [Ideology as a Cultural System] // Geertz C. *Interpretatsiia kul'tur* [The Interpretation of Cultures]. Moscow: ROSSPEN: 187—221. (In Russ.)

Glukhova A.V. (2017) «Populizm kak politicheskii fenomen: vyzov sovremennoi demokratii» [Populism as a Political Phenomena and the Challenge of the Modern Democracy] // *Polis. Politicheskie issledovaniia* [Polis. Political Studies], no. 4: 49—68. (In Russ.)

Grindle M.S. (2007) «Good Enough Governance Revisited» // *Development Policy Review*, vol. 25, no. 5: 533—574.

Habermas Jü. (2003) «Postnatsional'naia konstelliatsiia i budushchee demokratii» [Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie] // *Logos*, no. 4—5: 105—152. (In Russ.)

Ingram H., A.L.Schneider, and P. de Leon. (2007) «Social Construction and Policy Design» // Sabatier P.A., ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 93—128.

Jones B.D. and F.R.Baumgartner. (2012) «From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Gov-

ernment Information Processing» // *Policy Studies Journal*, vol. 40, no. 1: 1—19.

Kara-Murza S. (2015) *Manipulatsiia soznaniem: XXI vek* [Manipulation of Consciousness: XXI Century]. Moscow: Algoritm. (In Russ.)

Kulakova T.A. (2011) *Politika izmenenii: administrativnye reformy i vzaimodeistvie gosudarstva i obshchestva* [Policy of Changes: Administrative Reforms and Interaction of State and Society]. St. Petersburg: Izd-vo SPbGU. (In Russ.)

Kupriashin G.L. (2012) *Modernizatsiia gosudarstvennogo upravleniia: instituty i interesy* [The Modernization of Public Administration: Institutions and Interests]. Moscow: Izd-vo Moskovskogo universiteta. (In Russ.)

Lindblom Ch. (2003) «Nauka dovedeniia del koe-kak» [The Science of «Muddling Through»] // Shafritz J. and A.Hyde, eds. *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniia: amerikanskaia shkola* [Classics of Public Administration]. Moscow: Izd-vo MGU: 254—269. (In Russ.)

Malinova O.Iu. (2003) «Kontsept ideologii v sovremennykh politicheskikh issledovaniiah» [The Concept of Ideology in Contemporary Political Studies] // *Politicheskaiia nauka* [Political Science], no. 4: 8—31. (In Russ.)

Malinova O.Iu. (2013) «Freeden M. Myslit' politicheski i myslit' ideologicheski» [Freeden M. Thinking Politically and Thinking Ideologically] // *Politicheskaiia nauka* [Political Science], no. 4: 45—50. (In Russ.)

Martianov V.S. and L.G.Fishman, eds. (2016) *Rossiiia v poiskakh ideologii*. [Russia Looking for Ideology] Moscow: Aspekt Press. (In Russ.)

Mikhailova O.V. (2016) «Kak vozmozhny vlastnye pozitsii gosudarstva v setevykh al'iansakh, ili „Strategiia cheshirskogo kota“ po upravleniiu setiami» [How Are Power Positions of the State in Network Alliances Possible, or «Cheshire Cat Strategy» in Networks Control] // *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Human. Community. Management], vol. 17, no. 4: 6—19. (In Russ.)

Musikhin G. (2013) *Ocherki teorii ideologii* [Essays on the Theory of Ideologies]. Moscow: Izdatel'skii dom Vysshei shkoly ekonomiki. (In Russ.)

Mysliaeva I.N. (2017) *Raspredelenie i neravenstvo v global'noi rynochnoi ekonomike* [Distribution and Inequality in the Global Market Economy]. Moscow: Infra-M. (In Russ.)

Nikonov V.A. (2014) *Russkaia matritsa* [The Russian Matrix]. Moscow: Russkoe slovo. (In Russ.)

Rogozhina K.A. (2011) «Patron-klientskie otnosheniia kak printsip vnutrennei kosnolidatsii postsovetkikh elit» [Patron-Client Relations as a Principle of Internal Consolidation of Post-Soviet Elites] // Gaman-Golutvina O.V., ed. *Elity i obshchestvo v sravnitel'nom izmerenii* [Elites and Society in Comparative Dimension]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Rudakov S.I. (2017) *V nogu s Oktiabrem: Izbrannye stat' I* [In Step with October: Selected Issues]. Voronezh: Tsfirovaia poligrafiiia. (In Russ.)

Sabatier P.A. and H.Jenkins-Smith, eds. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

Scott J. (2016) «Korrupsiia, politicheskie mashiny i politicheskie izmeneniia» [Corruption, Machine Politics, and Political Change] // Gilev A., ed. *Patron-klientskie otnosheniia v istorii i sovremennosti: Khrestomatiia* [Patron-Client Relations in History and Modern Time: A Reader]. Moscow: ROSSPEN: 242—279. (In Russ.)

Silke A. and H.Kreisi. (2007) «The Network Approach» // Sabatier P.A., ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 129—154.

Sirota N.M. (2011) *Ideologiya i politika* [Ideology and Politics]. Moscow: Aspekt Press. (In Russ.)

Soloviev A.I. (2017) «Politicheskii lider v administrativnoi srede gosudarstvennogo upravleniia, ili „Kto v dome khoziain?“» [Political Leader in the Public Administration Environment, or Who Is the Man of the House?] // *Polis. Politicheskie issledovaniia* [Polis. Political Studies], no. 2: 60—81. (In Russ.)

Spector M. and J.I.Kitsuse. (1973) «Social Problems: A Reformulation» // *Social Problems*, vol. 20, no.2: 145—159.

Spector M. and J.I.Kitsuse. (1977) *Constructing Social Problems*. Menlo Park: Cummings.

Valdera G. (2015) Legitimizatsiia sotsial'nogo neravenstva v sovetskoj ideologii stalinskogo perioda [The Legitimation of Social Inequality in Soviet Ideology during the Stalin Era] // *Mir Rossii: Sotsiologiya. Etnologiya* [Universe of Russia: Sociology. Ethnology], vol. 24, no. 4: 29—59. (In Russ.)

Zey M. (1998) *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A Critique*. Thousand Oaks: Sage.