

УДК 321

DOI: 10.17223/1998863X/50/17

А.И. Соловьёв

ПОЛИТИЧЕСКОЕ «РАЗРУШЕНИЕ» ГОСУДАРСТВЕННОСТИ, ИЛИ «НОВЫЙ КОВЧЕГ» ПОСТСОВРЕМЕННОСТИ¹

Важнейшее место в структуре современного государства занимает процесс принятия решений, от которого зависят реальные возможности различных групп населения в получении благ и ресурсов, а также перспективы развития общества. Референтные сообщества, использующие неформальные методы влияния на центры принятия решений, легко преодолевают институциональные препятствия и чем дальше, тем больше навязывают государству собственные интересы и цели. Трансформация процесса принятия решений влечет за собой принципиальные изменения в характере деятельности государства и даже государственности как особой территориальной формы организации социального порядка.

Ключевые слова: власть, государство, государственное управление, правящая элита, референтные сообщества, сетевые коалиции.

Как известно, концепт «государство» концентрированно отражает едва ли не все крупные социально-политические проблемы современного мира. При этом непрекращающиеся попытки угадать контуры его исторической эволюции, понять грядущие изменения его внутренней архитектуры непрерывно умножают прогнозы и теоретические интерпретации этого – не института – явления! Однако независимо от того, считать ли государство родовой формой организации публичной власти или же относиться к нему как к некоему «семейству» разрозненных форм территориальной организации власти [1. С. 15–16], можно констатировать, что во всех этих случаях данная структура содержит в себе внутреннее ядро, характеризующее процесс принятия решений. Тот процесс, который, собственно, и определяет производство и распределение общественных благ и ресурсов. Показательно в этом смысле, что в науке присутствуют подходы, которые рассматривают государство (правда, российское) именно как «ресурсное государство» [2] с присущими ему циничными механизмами самовоспроизводства (обмен ресурсами на политическую поддержку и конвертация власти в собственность и обратно). Впрочем, даже в тех случаях, когда государство понимается исключительно в рамках морально-этического измерения (Отечество, Родина), то и тогда оно неизбежно действует как важнейший источник продуцирования высших общественных ценностей, символов и традиций, обладающих консолидирующим смыслом для всех его граждан.

Иначе говоря, потребность гражданского населения в тех или иных общественных ресурсах однозначно демонстрирует принципиальнейшее значение той арены, где принимаются государственные стратегии, проекты и цели. В этом смысле доступность центров принятия решений для различных групп

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-31408.

и лиц (демонстрирующая их способности влиять на решаемые государством задачи) в конечном счете и отражает возможность получения ими жизнеобеспечивающих ресурсов. Тех благ, статусов, ценностей и ресурсов, которые, собственно, и аттестуют их фактически признаваемые властью права, влияют на продолжительность жизни, определяют перспективы группового и индивидуального развития.

С формальной точки зрения принятие решений представляет собой некую комбинацию усилий правящих кругов и гражданского населения по поводу определения «государственных» интересов, которые и выражаются в правительственной повестке. При этом координация усилий этих сторон, соотношение бытовых и государственных подходов к решению насущных проблем и конфликтов, как правило, обусловлены типом политической системы и режима правления. В этом смысле предполагается, что в рамках республиканского строя характер оценивающей, проектирующей, информационно-аналитической и организационной деятельности властей при разработке и реализации решений непременно зависит от качества представительных механизмов, характера правящей элиты и активности гражданского населения.

Однако надо иметь в виду, что организационная природа аппарата управления в силу его иерархического строения призвана экранировать внешние формы давления на институты власти, включая активность партий, лобби и других медиаторов, что предопределяет качественное усечение функционала представительных механизмов по сравнению со структурами исполнительной власти, а также высокую защищенность бюрократии от гражданского контроля. Понятно, что такое положение одновременно способствует и рутинизации деятельности чиновников. Важно и то, что государство, решая задачу самосохранения правящего режима, неизбежно корректирует свои цели, контролируя внешние связи публичных институтов с разноликими партнерами. Таким образом, избирательное отношение властей к стейкхолдерам устанавливает дополнительные административные барьеры (и даже вето-пространства) для гражданских структур.

Другими словами, «пропускная способность» [3] той площадки, где принимаются решения, является принципиально ограниченной для учета и продвижения интересов широких слоев населения, и тем более для участия граждан. В этом смысле «спасательным кругом» для основной части населения остается лишь правящая элита, состав которой частично зависит от общества и чья чуткость к интересам рядовых граждан способна «прочистить» все каналы продвижения их интересов на арене принятия решений.

Как показывает опыт, в зрелых демократиях отбор элиты совместно с повышением качества публичных институтов и репрезентативностью представительных механизмов, межпартийной конкуренцией, институализацией лоббизма и демократизацией массового участия помог смягчить внутригосударственную изоляцию арены принятия решений. Впрочем, и в этом случае целесообразнее говорить лишь об усилении коммуникации власти с гражданами, увеличении зоны координации с внешними партнерами, но отнюдь не об утрате этой ареной своей закрытости и автономности. Так что и в этих странах ключевые решения, как и раньше, принимаются в обстановке высокой информационной закрытости. Отдельные отголоски о действиях этого

латентного механизма достаются обществу через инсайдеров, перебежчиков из одной «команды» в другую, итоги журналистских расследований, догадки «сарафанного радио». Одним словом, эволюция республиканской версии власти, в основе которой лежат представительские механизмы взаимодействия государства и общества, сохраняет закрытость арены, где государством разрабатываются ключевые цели, а следовательно, и принципиальную дистанцированность граждан от рычагов принятия решений.

Однако мировой опыт показал еще одну мощную тенденцию в эволюции арены целеполагания, соответственно, и государства как такового. В частности, речь идет о различных способах неформального влияния на институты и цели власти, которые не могли устранить ни административно-правовые ограничения, ни реформы государственного управления. Отметим попутно, что в науке еще во второй половине прошлого века было доказано, что референтные группы, будучи активными участниками взаимодействия с властью, практически не ощущают препятствий для своих интересов со стороны любых внутригосударственных барьеров. Деятельность референтных сообществ, использовавших исключительно неформальные методы активности, с одной стороны, придавала органам управления определенную гибкость при решении актуальных проблем, частично компенсируя пассивность чиновничества, а с другой – способствовала частичной переориентации институтов на свои партикулярные интересы. Таким образом, в этих ассоциациях оказались заложенными два начала: способность преодолевать любые ограничения в системе государственного управления в целях фактического решения той или иной значимой для их участников проблемы, а также установка на получение необходимых им ресурсов.

Ресурсная оснащенность этих игроков, позволявшая чиновникам проявлять «заинтересованность» в их персонализированных предложениях, совместно с дискреционными полномочиями бюрократии и ее высокой ренто-ориентированной активностью сформировали поток деловых коммуникаций, ставший серьезным оппонентом для институционального дизайна государственного управления. Несомненным плюсом такой инфильтрации неформальной активности в аппаратную иерархию стали усиление гибкости публичных институтов, повышение их способности своевременно отвечать на вызовы времени. Однако у общества и даже формальных государственных структур не оказалось достаточных средств для контроля за этим типом стейкхолдеров, что со временем закономерно привело к изменению профиля деятельности публичных институтов. В любом случае стало ясно, что «формирование (правительственной. – А.С.) повестки дня скрывает за собой... непрерывные процессы, протекающие за кулисами» [4].

Эффект «переплетения» официальных структур с действиями референтных группировок не просто снизил функционал публичных институтов, породивших разнообразные формы фиктивных, дефектных и иных субститутов, обозначивших тенденцию к их перспективной деградации, но и поставил под вопрос общегражданский характер как их управленческих действий, так и государства в целом. Неслучайно в то время появились образы государства как «стационарного» или «гастролирующего бандита» [5], аттестующие деятельность властей, распределявших общественные ресурсы в пользу привилегированных (групповых и индивидуальных) акторов.

Сетевой подход позволил еще глубже присмотреться к активности референтных группировок в качестве «долевых участников» государственного управления, обладавших подчас решающим правом при принятии решений. Многочисленные исследования активности сетей, объединяющих крупных собственников или контролеров общественных ресурсов (в том числе и в международном пространстве), привели к доказательству того факта, что именно сетевые структуры способствуют привлечению или «отвлечению внимания» государства «от конкретных вопросов», определяя в итоге, какие вопросы должны попасть или не попасть «в верхние строчки политической повестки дня» [6. С. 8]. В условиях устойчивого доминирования сетей, что в настоящее время наиболее ярко демонстрируют слабые, переходные или несостоявшиеся государства, публичные институты сохраняют лишь свою внешнюю оболочку, превращаясь либо в переговорную площадку с сетями для выработки первоначальных решений, либо в официальное прикрытие целей этих неформальных объединений. Такого рода исследования предопределили и вывод о том, что создание сетевыми ассоциациями системы криптоправления, по сути, утвердило новую форму господства правящего меньшинства, т.е. ту «клиентелистскую систему» взаимосвязей, которая «порождает формирование эндогенной сети», создающей «поток распределения... ресурсов... вне (официальной. — А.С.) системы управления» [7. С. 824].

Крайне важно отметить, что длительное доминирование сетевых ассоциаций делает излишней их деловую аффилиацию с публичными институтами, что в конечном счете ведет к формированию особого, действующего *наряду* с официальной иерархией, пространства деловых коммуникаций, где тон задают исключительно референтные объединения. В качестве итога функционирования разнообразных цепочек этих латентных связей формируются «узлы решений», участие в которых подчас принимают далеко не все официальные лица, имеющие мандат на управление, но которые тем не менее направляют деятельность официальных органов власти. Как правило, эти «узлы решений», перехватывающие фактические функции управления государством, становятся местом прибыльного сотрудничества власти и бизнеса (в том числе и теневого). Причем умение сетей поддерживать прочные контакты с государственными институтами и гражданскими структурами придает им достаточную политическую силу, которая нередко лишает даже высшие органы власти возможности вмешиваться в решение крупных общественных проблем.

Коротко говоря, сетевая активность крупных собственников и контролеров общественных ресурсов, обеспечив устойчивую инфильтрацию неформальных механизмов в формализованный процесс принятия государственных решений, предопределила возникновение особого делового пространства, которое, несмотря на латентную форму существования, превратилось в своеобразное «второе ядро» государственного управления в целом [8]. И хотя эта ядерная часть государственного управления частично пересекается с иерархическими формами отправления власти, тем не менее она тяготеет к самостоятельному функционированию, избирательно вычлняя в официальном дизайне необходимые для себя институты и механизмы, с которыми можно конструировать различные цепочки целеполагания.

Несмотря на увеличение адаптивности и гибкости государственного управления за счет сетевого участия, следует видеть, что эти ассоциации ориентированы на получение дивидендов по принципу «здесь и сейчас». Тем самым они существенно ослабляют стратегические приоритеты государства, его долгосрочные ориентиры развития. Этот эффект тем более увеличивает свое негативное значение, если учитывать, что участники подобного рода сообществ руководствуются принципами «предпочтительного соединения» [9], т.е. одновременного вхождения в различные неформальные ассоциации, что ведет к умножению их политико-управленческого влияния. Более того, сетевые коалиции устанавливают и безоговорочное доминирование договорных целей, заранее определяющих бенефициаров принимаемых решений, а также тех, за счет кого будут списаны их издержки. Понятно, что в таком случае забота об интересах рядовых граждан уходит на глубокую управленческую периферию.

Ясно, что трендам сетевизации государственного управления сопротивляется и ответственная бюрократия, и особенно структуры гражданского общества, заинтересованные в реальном плюрализме интересов и гражданско-правовом контроле властей. Однако раздвоение системы государственного управления создало для правящего класса – превратившего своих представителей в безальтернативных контролеров «узлов» принятия решений – более эффективные инструменты распределения и перераспределения общественных ресурсов, нежели те, что связаны с представительскими механизмами и гражданским контролем. При этом слабая доступность официальных институтов власти для населения обуславливает даже некие гарантии неприкосновенности сетевой архитектуры. Особенно если ею взяты под контроль институты судебной власти и силовые структуры.

Явными плюсами для сетевой архитектуры оборачиваются и трансформация состава правящего меньшинства и его морально-этическая оснащенность. Как можно видеть, уже сегодня определенная часть правящих кругов делегируется (путем ротации, кооптации, расширения патронажных практик) в исполнительные (а нередко и представительные) органы власти на основе ее аффилиции с сетевыми ассоциациями. Таким образом, у этих фигур исчезают те базовые характеристики, которые свойственны правящим элитам (прямая и косвенная связь с представительскими механизмами, политическая ответственность перед обществом, подотчетность в рамках административной иерархии, способность к продуцированию массовых ценностей) [10]. Понятно, что активность сетевых «делегатов» непосредственно связана с продвижением интересов пославших их во власть неформальных сообществ. А такое положение не только выводит эту часть правящего меньшинства из-под формализованного контроля общества, но и способствуют качественной трансформации корпуса управляющих, предполагая при этом широкое распространение патрон-клиентской этики. Другими словами, сетевая инфильтрация разрушает не только управленческий дизайн, но и элитарное сообщество, придавая правящему меньшинству новое социальное качество, резко увеличивающее его дистанцированность от общества граждан.

Итак, как можно видеть, ограниченность республиканских форм управления не просто снижает функционал публичных институтов, вытесняя граждан на обочину распределительной и перераспределительной политики государ-

ства, но и порождает могильщиков этой системы организации государственной власти. Другими словами, выдвижение сетевых коалиций в качестве основных «инвесторов политического капитала» [11] создает противоположную сложившейся системе власти перспективу развития государственного управления. В рамках этого исторического тренда эффективность управления государством бессмысленно связывать с развитием плюрализма и демократии, публичной политической конкуренцией и гражданскими инициативами. В пространстве набирающего силу потока сетевых коммуникаций общественность становится бесполезной как для управления, так и для организации государственной власти, которая чем дальше, тем больше упраздняет смысл своих территориальных ограничений. В этом смысле население интересуется сетевые ассоциации только в смысле недопущения острого кризиса легитимности, чреватого нарушением их позиционирования на арене принятия решений.

У.Бек (правда, в более широком ключе), рассматривая «систему решений» в качестве «источника» современных опасностей, называл такого рода процессы «разрушением политики» [12. С. 278–294]. Однако он имел в виду политику публичную, где граждане обладают возможностью состязаться за власть и где даже самые авторитарные режимы вынуждены искать если не кооперацию усилий с обществом, то хотя бы ту форму координации, которая гарантировала бы им стабильность и определенный уровень массовой поддержки. Однако в данном случае выдавливание сетями традиционных форм публичной политики означает лишь то, что «политика» меняет социальную локацию, уходя в латентное пространство взаимодействия тех игроков, которые связаны с производством крупных государственных решений. Политика раздваивается, с одной стороны, сужая свое «тело» до микрополитических коммуникаций, переговорных стратегий ключевых игроков сетевого пространства, а с другой – оставляя гражданам даже не «отголоски сражений», а имитацию, игру символов, умиротворяющих протесты и имеющих к реальному применению государственной власти лишь косвенное отношение.

Понятно, что удельный вес сетевого «участия» различен в тех или иных политиях. Однако этот тип политической агрессии неискореним. Другими словами, организация сетевого ландшафта в принятии государственных решений – это не девиация, а симптом возникновения нового – по сути, исторического – тренда, принципа организации общественной власти, которая таргетируется за счет преобладания доминирующих центров целеполагания, не нуждающихся в административной вертикали и верховной власти. В этом плане постсовременность как никогда ясно показывает, что фактическая власть в государстве связывается с доминированием акторов при решении конкретных задач, а не с обладанием формальными прерогативами. И если политическая активность сетей снижает и даже упраздняет управленческие возможности иерархии, то это свидетельствует о выстраивании новых, матричных схем управления, сближающих субъект и объект управления и позволяющих не просто своевременно отвечать на вызовы времени, но и перемещать ресурсы в интересах определенных бенефициаров.

Практика уже дает примеры того, что усиление сетевой активности в зоне принятия решений постепенно (через установление контроля за силовыми, финансовыми, информационными или иными ресурсами) ведет и к пере-

устройству всего аппарата государственного управления. Иначе говоря, через арену принятия решений сети начинают захватывать власть в масштабе и государства, и общества в целом. По сути, эти сообщества, чьи «межгрупповые согласования и сделки вытесняют вертикальную соподчиненность при принятии решений...» [13. С. 98], в режиме реального времени создают второе, «параллельное» государство, вытесняя из системы управления не только формализованные структуры, но и не вовлеченных в «конкретное дело» чиновников. И хотя их всепроникающая активность «никогда не формирует „дизайн“, представляя собой «постоянно трансформирующиеся и самовоспроизводящиеся формирования» [14. С. 68], она чем дальше, тем больше демонстрирует слабость и дисфункциональность представительных и бюрократических механизмов.

Сетевым коалициям уже не нужна верховная власть. Но им нужны гарантии сохранения преференций для определенных групп в потреблении и использовании ресурсов жизнедеятельности. Пусть и за счет тех, кого они считают чужими на этом «празднике жизни». Показательно, что сетевой тип распределения общественных ресурсов уже сейчас превращает ряд отдельных государств в обособленную и защищенную от общества структуру, в своеобразный «ноев ковчег» для узкой группы бенефициаров, контролирующей «узлы решений» и использующих их как инструменты распределения общественных благ и ресурсов. Однако за этими практиками сетевых ассоциаций стоит не только разрушение публичных норм и институтов, но и постепенное разложение самой государственности как особой территориальной формы связи власти и населения, поддерживающей социальный порядок. И в этом смысле даже новые применяемые государством технические инструменты – роботизация, цифровизация, искусственный интеллект и пр. – не способны изменить направление активности сетевых рейдеров и их стремление к вытеснению бесполезной (не связанной с реализацией нужных им проектов) общественности на далекую политическую и жизненную периферию.

Конечно, только время покажет, одержит ли этот тренд историческую победу и чем вообще закончится его противостояние с ответственной бюрократией и гражданским активизмом. При этом – повторимся – формальные устои республиканского правления тоже ограничивают возможности населения для влияния на центры власти и осуществления гражданского контроля. Да и подавляющей части граждан совсем не свойственна высокая общественно-политическая активность. И самое, пожалуй, важное: активность граждан направлена на публичные институты, которые постепенно утрачивают свое значение при разработке правительственной повестки и принятии решений (а следовательно, и для социально справедливого распределения ресурсов). Не стоит забывать и про медиаконтроль над массовым дискурсом, создающим информационно-символическую защиту проектов правящего меньшинства.

Увы, все описанные тенденции и факты отлично видны в современном российском обществе, где для представителей различного рода кланов практически не существует никаких препятствий для воплощения своих проектов и целей и где сетевое правление уже сегодня обретает явные очертания вотчинных форм власти вкупе с элементами сословной стратификации. Повседневной реальностью являются постоянное увеличение в деятельности ве-

домств отсылочных норм, численности прецедентов и исключений в трактовке норм и законов, злоупотребления в сфере госзакупок, масштабные проявления коррупции и мощное информационно-символическое прикрытие фактических замыслов и целей ключевых игроков. Не случайно, по мнению ряда ученых, сложившаяся «структура управления» способствует размыванию «ответственности за принимаемые решения и их качество» [15. С. 5], а вместо экономической политики в стране сложился «персональный бизнес высшей бюрократии, интересам которого подчинены экономические, политические и идеологические шаги нашей власти» [16. С. 55]. Но, пожалуй, самым показательным примером сетевого правления является катастрофическая асимметрия доходов и различий в уровне жизни основной части населения и привилегированных чиновников, политиков и представителей аффилированного с властью крупного бизнеса. Суммарным итогом такого рода процессов стало и низкое качество институтов, и жесткое вытеснение граждан на политическую периферию, и избирательность правоприменения, и политизированное правосудие. В конечном счете это предопределило постоянные провалы во внутренней социально-экономической политике и, как следствие, масштабные мистификации в контролируемом властями публичном дискурсе.

К сожалению, в этих практиках немало ученых не видят качественных трансформаций государственной власти, предпочитая воспринимать их как издержки демократического развития, временный выход элиты из-под контроля, ослабление институционального диалога власти и общества, недостаточность внимания властей к отдельным ведомствам, которые пустили «на самотек» решение ряда общественных задач и т.д. Другими словами, такие ученые не видят, что нарастающие дисфункции публичной власти разрушают государство как форму взаимно ответственного взаимодействия власти и общества.

В отличие от них даже рядовые граждане видят, что ни выборы и межпартийные игры, ни публичные споры политиков, ни многократные обещания и требования первых лиц «без раскачки» решать наболевшие вопросы, ни иные политические инструменты не способны установить единый законодательный порядок и повлиять на справедливое распределение ключевых общественных ресурсов. В то же время территориальные, земляческие или иные латентные структуры (кланы, клики, клиентелы и др.) сами выступают гарантами (территориального, отраслевого, локального) порядка, диверсифицируя требования к исполнителям государственных проектов. Это свидетельствует о том, что сетевая инфильтрация в зоне принятия решений уже сформировала внутри государства целый ряд неподконтрольных официальной власти центров, которые от ее имени распределяют общественные ресурсы в пользу заранее отобранных бенефициаров. Одним словом, есть ощущение, что современная Россия не просто ускоренным образом движется в направлении полного сетевого диктата, но уже превратилась в одного из мировых лидеров.

Коротко говоря, будущее наступает уже сегодня. Но что нас ждет уже завтра?

Литература

1. *Суверенитет: трансформация понятий и практик* / под ред. М. Ильина, И. Кудряшовой. М. : Изд-во МГИМО, 2008. 228 с.

2. Кордонский С.Г. Ресурсное государство : сб. ст. М. : REGNUM, 2007. 108 с.
3. Hilgartner S., Bosk Ch.L. The rise and fall of social problems: a public arenas model // *American journal of sociology*. 1988. Vol. 94, № 1. P. 53–78.
4. Cairney P., Zahariadis N. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes // *Handbook of Public Policy Agenda Setting* / ed. by N. Zahariadis. Department of International Studies, Rhodes College, USA, 2016. P. 87–105.
5. Olson M. Dictatorship, Democracy and Development In *The American Political Science Review*. 1993. Vol. 87. № 3.
6. Gairney P. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. London : Palgrave Macmillan, 2012. 327 p.
7. Siegel D.A. Democratic Institutions and Political Networks // *The Oxford Handbook of Political Networks* / ed. by J.N. Victor, A. Montgomery, M. Lubell. New York : Oxford University Press, 2018. P. 817–833.
8. Соловьёв А.И. Политическая повестка правительства, или Зачем государству общество? // *Полис*. 2019. № 4. С. 8–25.
9. Barabasi A.-L. *Network Science*. Cambridge University Press, 2015.
10. Соловьёв А.И. Правящее меньшинство современной России: камо грядеши ? // *Власть и элиты* / гл. ред. А.В. Дука. СПб. : Интерсоцис, 2018. Т. 5. С. 87–110.
11. Морозова Е.В., Мирошниченко И.В. «Инвесторы политического капитала»: социальные сети в политическом пространстве региона // *Полис*. 2009. № 2. С. 60–76.
12. Бек У. *Общество риска. На пути к другому модерну*. М. : Прогресс-Традиция, 2000. 381 с.
13. Knoke D., Kosiuchenko T. Power structures of Policy Networks // *The Oxford Handbook of Political Networks* / ed. J.N. Victor, A.H. Montgomery, M. Lubel. New York : Oxford University Press, 2017. P. 91–115.
14. Padgett J.F. The emergence of organization and states // *The Oxford Handbook of Political Networks* / ed. J.N. Victor, A.H. Montgomery, M. Lubel. New York : Oxford University Press, 2017. P. 59–91.
15. *Институциональный анализ дисфункций государственного управления экономикой* / под ред. В.С.Осипова. М. : Инфра-М, 2016. 205 с.
16. Иноземцев В.Л. В России нет экономической политики // *Мир перемен*. Спец. выпуск. М., 2015. С. 52–56.

Alexander I. Solovyev, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russian Federation).

E-mail: solovyev@spa.msu.ru

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science. 2019. 50. pp. 200–209.

DOI: 10.17223/1998863X/50/17

THE POLITICAL “DESTRUCTION” OF STATEHOOD, OR THE “NOAH’S ARK” OF POSTMODERNITY

Keywords: power; state; state government; ruling elite; reference community; a network of the coalition.

The article considers the grounds and consequences of the sustainable influence of reference groups of owners and controllers of large public resources on public decision-making. By giving a certain flexibility to hierarchical management structures, these communities – network by nature – generate the effect of “intertwined” institutions, which under the informal pressure of such associations begin to consistently lose their civil functionality and transform the direction of political and administrative actions. At the same time, there are no proper administrative and legal tools to control these network raiders in the state apparatus. The sustained pressure of network associations on public institutions takes decision-making centers beyond the administrative apparatus; a space of “decision nodes” is formed that de facto controls the formation of the political agenda and the distribution and redistribution of public goods and resources in favor of the privileged groups of society. Ultimately, the functioning of “decision nodes” contributes to the formation of a special space of business communications, acting along with the official hierarchy and organizing the flow of redistribution of resources outside the official system of public administration (at times, even without authorized officials’ participation). Unlike scholars who consider these practices a deviation and a temporary departure of the ruling elite out of control, the article argues that these processes mark the emergence of a new historical trend in the organization of public power, which does not need the administrative vertical and the

supreme power. The network type of distribution of public resources is already turning a number of individual states into a separate structure protected from society, a kind of “Noah’s Ark” for a narrow group of beneficiaries who control “decision nodes” and use them as tools for the distribution of public goods and resources in their favor. In fact, this means not only the destruction of public norms and institutions, but also the gradual disintegration of the state itself as a special territorial form of communication between the authorities and the population that supports social order.

References

1. Ilin, M. & Kudryashova, I. (eds) (2008) *Suverenitet: transformatsiya ponyatiy i praktik* [Sovereignty: the Transformation of Concepts and Practices]. Moscow: Moscow State University of International Relations.
2. Kordonsky, S.G. (2007) *Resursnoe gosudarstvo* [The Resource State]. Moscow: REGNUM.
3. Hilgartner, S. & Bosk, Ch.L. (1988) The rise and fall of social problems: a public arenas model. *American Journal of Sociology*. 94(1). pp. 53–78. DOI: 10.1086/228951
4. Cairney, P. & Zahariadis, N. (2016) Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: Zahariadis, N. (ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Rhodes College, USA: Department of International Studies. pp. 87–105.
5. Olson, M. (1993) Dictatorship, Democracy and Development. *The American Political Science Review*. 87(3). DOI: 10.2307/2938736
6. Gairney, P. (2012) *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. London: Palgrave Macmillan.
7. Siegel, D.A. (2018) Democratic Institutions and Political Networks. In: Victor, J.N., Montgomery, A.H. & Lubell, M. *The Oxford Handbook of Political Networks*. New York: Oxford University Press. pp. 817–833.
8. Solovyev, A.I. (2019) Political Agenda of the Government, or Why the State Needs the Society. *Polis – Polis. Political Studies*. 4. pp. 8–25. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2019.04.02
9. Barabarsi, A.-L. (2015) *Network Science*. Cambridge University Press.
10. Solovyev, A.I. (2018) Pravyashchee men'shinstvo sovremennoy Rossii: kamo gryadeshi? [The ruling minority of modern Russia: Quo vadis?]. In: Duka, A.V. (ed.) *Vlast' i elity* [Power and Elites]. Vol. 5. St. Petersburg: Intersotsis. pp. 87–110.
11. Morozova, E.V. & Miroshnichenko, I.V. (2009) “Investory politicheskogo kapitala”: sotsial'nye seti v politicheskom prostranstve regiona [“Investors of political capital”: social networks in the political space of the region]. *Polis – Polis. Political Studies*. 2. pp. 60–76.
12. Beck, U. (2000) *Obshchestvo riska. Na puti k drugomu modern* [Risk Society. On the way to another Art Nouveau]. Translated from German. Moscow: Progress-Traditsiya.
13. Knoke, D. & Kostiuhenko, T. (2017) Power structures of Policy Networks. In: Victor, J.N., Montgomery, A.H. & Lubell, M. *The Oxford Handbook of Political Networks*. New York: Oxford University Press. pp. 91–115.
14. Padgett, J.F. (2017) The emergence of organization and states. In: Victor, J.N., Montgomery, A.H. & Lubell, M. *The Oxford Handbook of Political Networks*. New York: Oxford University Press. pp. 59–91.
15. Osipov, V.S. (ed.) (2016) *Institutsional'nyy analiz disfunktsiy gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy* [Institutional analysis of dysfunctions of public administration of the economy]. Moscow: Infra-M.
16. Inozemtsev, V.L. (2015) V Rossii net ekonomicheskoy politiki [There is no economic policy in Russia]. *Mir peremen*. Special issue. pp. 52–56.