

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ И ЛИДЕРСТВО

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ФУНКЦИОНАЛ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРА: ФОРМЫ СИСТЕМНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

А.И. Соловьев

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2016.3.1>

Аннотация. В статье раскрываются факторы влияния политической и административной среды на управленческий функционал политического лидера. Обосновывается необходимость формирования особой политико-административной структуры, позволяющей лидеру компенсировать издержки своего позиционирования в административной среде и повысить эффективность своей управленческой миссии. В данном контексте выдвигается положение о «лидерской субсистеме», позволяющей лидеру устойчиво выполнять свои управленческие функции и реализовывать свою «я-концепцию». Освещается структура лидерской субсистемы, показываются особенности ее функционирования в современном российском обществе.

Ключевые слова: политическая элита, политический лидер, принятие государственных решений, управленческий функционал политического лидера, политические сети, лидерская субсистема, элитарное окружение лидера, президентская система правления.

История двух последних столетий наглядно показывает постоянное возрастание роли политического лидера, олицетворяющего в глазах населения наличие власти, направленность политического курса, ответственность правительства перед обществом и многие иные

параметры, позволяющие гражданам идентифицировать свой политический статус. В то же время опыт свидетельствует, что лидер при осуществлении своей деятельности может делать акцент на различных составляющих своей миссии — сопротивлении врагам, расширении государственной территории, реформировании общества, просвещении населения и т.д. Но в итоге его деятельность, так или иначе, будет направлена либо на реализацию персональных (корпоративных), либо гражданских (общественных) и даже внешних (по отношению к национальному государству) интересах.

Реализация всех этих вариантов деятельности, в конечном счете, обусловлена четырьмя важнейшими детерминантами: его желаниями, обязанностями, способностями и возможностями [von Wright 1976]. Следуя принципам аналитической ADEPT-модели (раскрывающей особенности приспособления структур к особенностям среды),¹ можно увидеть, как при переходе в формат коллективных действий желания лидера преобразуются в цели, обязанности становятся (личными, корпоративными и статусными) обязательствами, способности аттестуют характер использования им разнообразных ресурсов, а возможности показывают его умение формировать и использовать в нужных целях организационные, межорганизационные и общественные коммуникации.

На вершинах государственной власти сочетание этих параметров предполагает наличие определенного комплекса институтов, поддерживающих выполнение лидером его функций. Однако даже наличие этой легальной опоры затрудняет, а в ряде случаев — и с формальной, и с содержательной точек зрения — препятствует исполнению лидером своей миссии. В самом общем плане это

¹ Основана на модели сложных цепей А.А.Маркова, предназначенной для анализа внешних и внутренних источников сигналов, побуждающих отклонения при приспособлении структур к внешней среде в рамках дискретного времени и пространства [см.: Марков 1951]

обусловлено конфликтами административных и политических компонентов его деловой среды, требующих использования противоречивых инструментов поддержки, а также разносторонних компетенций лидера, позволяющих ему опираться на иерархические и коммуникативные структуры.

Существенными причинами, ослабляющими возможности лидера по продвижению своих (даже легитимированных) целей, являются отрицательные эффекты диверсификации государственной власти, ярко проявляющиеся в дефектах административной иерархии, разрывах деловых коммуникаций между органами исполнительной и законодательной власти, конфликтах государственных и общественных начал в парламентских структурах, относительной автономии публичного дискурса и т.д. Значительно ослабляют управленческий потенциал лидера (возможности реализации его «я-концепции») и ограничения, накладываемые существующим законодательством и административными регламентами, сужающими пространство реализации его стратегических и тактических замыслов. В то же время планируемые изменения этих нормативных условий занимают весьма длительный период и, как правило, не соответствуют динамике ни политических, ни экономических процессов.

К препятствиям планов лидера также относятся прежние обязательства государства, подвижность общественной поддержки и сторонников из элитарных кругов, дефицит его компетенций для решения ряда специальных вопросов, а также ряд иных факторов. Однако в целом все они свидетельствуют о сложности, а временами и о невозможности поддержания лидером баланса между административными и политическими инструментами управления, что неизбежно приводит к возникновению трудностей и рисков реализации им своего функционала. Наиболее часто это проявляется в оспаривании замыслов лидера нижестоящими структурами (опыт показывает, что порядка 40% решений лидера фактически не выполняется), возникновении административных барьеров для

своевременной мобилизации ресурсов, ослаблении сопротивления внешнему давлению (оказываемому на органы государственной власти лобби-коалициями, международными организациями и проч.), подрыве политических коммуникаций с населением и т.д.

Одним словом, можно констатировать, что институализированные контакты государства и общества, создают для лидера ту деловую среду, которая постоянно воспроизводит конфликт между ее политическими и административными сегментами. Формально-юридические ответы на эти «угрозы» деловой среды снижают политическую маневренность лидера, сужают его управленческий функционал, мешая реализации полученного от населения мандата. В этом смысле наиболее заметным является ущерб для конструирующей, преобразующей деятельности (что особенно заметно при осуществлении крупных стратегических изменений, редко укладывающихся в стандартные сроки пребывания лидера на высших административных позициях). Неудивительно, что лидер зачастую попадает в ситуацию, когда ему нужно больше объяснять обществу, почему не делаются те или иные вещи, нежели осуществлять все эти преобразования.

Такая ситуация умножает растрачивание энергии лидера (иначе говоря — распыление силы власти) на консолидацию сторонников, противостояние тем силам, которые пытаются оспорить его статус и полномочия, снизить стабильность его положения. Таким образом, стоящая за этими сложностями угроза кризиса легитимности зачастую лишает лидера возможности осуществлять свои решения, находить релевантные ситуации и состоянию общества средства реализации поставленных целей.

Коротко говоря, недостаточность институциональной опоры, постоянное вертикальное и горизонтальное давление на его позиции, а также иные факторы, снижающие его функционал, обуславливают необходимость появления у лидера такого инструмента, который был бы способен снижать издержки структурного конфликта между политической и административной составляющими его деловой среды.

Таким образом, в государстве возникает потребность в появлении структуры, позволяющей устойчиво соединять административный и политический (включая репутационный) капитал лидера, что, как минимум, снизило бы риски неисполнения решений, уменьшило отрицательные последствия дисбаланса его служебных компетенций и способностей и позволило бы — при помощи государственных инструментов — надежнее проектировать будущее.

В рамках государства «ответ» лидера на такую ситуацию может предполагать два варианта, один из которых ориентирован на перестройку уже имеющихся, либо создание новых институтов. Первый, заточенный на упорядочение политического процесса и коррекцию институционального дизайна «под лидера», предполагает использование легальных инструментов преобразования (включая трансформацию норм парламентских и партийных коммуникаций). Другие инструменты (опора на корпус «политических назначенцев», публичные и дискурсивные механизмы) обладают краткосрочным и принципиально обратимым характером. Второй вариант предполагает создание «параллельных» структур, которые впоследствии смогут поглотить неустраивающие лидера структуры [Jacobson 1984: 84]. Однако все эти варианты, как правило, занимают достаточное длительное время (которым лидер зачастую не располагает), а их реализации сопутствует конкуренция различных элитарных группировок, способная истощить ресурсы и время лидера.

В то же время у лидера существует и иной, более оперативный и эффективный путь полноценной поддержки своего функционала. Тем более, что он органически связан с типичным для элиты способом внутренней организации совместных действий, а также с веками утверждавшейся этикой правящего класса. Речь идет о сетевых принципах и внутренней организации элиты, и основных формах взаимодействия между ее различными сегментами. Именно сетевые коалиции элиты являются показателями и ее внутренней консолидации, и предметной направленности действий региональных,

отраслевых или иных сегментов правящего класса, реализующих различные общественные проекты [Lummann, Knoke 2013; Kenis, Schneider 1991: 46–58 и др.]. Действуя внутри и поверх институтов и создавая при этом очаги влияния, во многих случаях превосходящие силу официальных органов власти, сети способствуют фактическому «перетеканию» государственной власти из формальных в неформальные центры принятия решений. Показательно при этом, что сетевые коммуникации не только способствуют концентрации влияния на различных социальных площадках, но и позволяют многим из членов этих коалиций уходить от персональной ответственности за принимаемые решения.

Так или иначе, но логика сетевого «распыления» государственной власти, в конечном счете, концентрирует силу влияния в ключевых «узлах» принятия решений, удаленных от управленческой периферии¹. Одним словом, именно сетевые коалиции создают в государстве, пусть и подвижный, но необходимый правящему классу эквilibrium политических сил, который позволяет поддерживать стабильность правящего режима и целевую направленность его действий.

Понятно, однако, что сетевая морфология государственной власти ориентирует лидера на создание такой сетевой ассоциации, которая позволила бы ему не только сохранить доминирующее положение в структуре правящего класса, но и эффективно реализовывать свой управленческий функционал, продвигать свою политическую волю. Причем, для российского государства такое требование имеет еще и дополнительный смысл, учитывая наличие сложившейся в стране системы администрирования, где «вместо безличностных объективированных политических отношений возникли персонализированные отношения...» [Игрицкий 2005: 39].

¹ Концепция «узлового» решения описана в трудах специалистов в области юриспруденции [См.: Johnston, Sheraring 2003].

В то же время, учитывая специфику государственной среды (в рамках которой происходит переход от персональных к коллективным формам действия), следует понимать особенности групповой организации и сетевой консолидации элиты вокруг политического лидера (демонстрирующие особые формы сетевой рациональности, инструментальную ценность внутри элитарных коммуникаций, возникающие здесь когнитивные противоречия, внутрисетевые конфликты и т.д.).

Прежде всего, в данном аспекте следует отметить, неоднородность сетевой коалиции и отсутствие корреляции ее состава с социальным и политическим спектром, что обусловлено сугубо целевым характером данной ассоциации. Однако целевые основания элитарной взаимосвязи, подразумевающие наличие определенной системы управления и вовлечения в эту коалицию [Provan, Kenis 2007: 231] неразрывно связаны с наличием высшего статусного (формального) центра. Обладая таким ресурсом, лидер обменивает свое покровительство на стабилизацию местоположения своих «соратников», рассчитывая на усиление их инструментального использования в своих целях. Таким образом, статус лидера как «вершины» сети превращает его в генератора идей и стратегий, заинтересованного в соратниках, обеспечивающих имплементацию его решений, а также предлагающего в этих целях соответствующую кооперацию и контроль исполнения. Иначе говоря, если для лидера основной задачей организации сети является «поддержка ролевой структуры в групповом взаимодействии» [Селезнева 2015: 17], то для членов группы основным источником вступления в коалицию являются имплицитные установки на получение предполагаемых выгод.

Таким образом, формируя данную ассоциацию, лидер осуществляет с ее участниками разнообразные «административные» и «технические сделки» [Hood 2001: 13–23], направленные на использование их инструментального потенциала. Эти основания сетевых коммуникаций

предполагают, с одной стороны, совершенствование (формальных и неформальных) механизмов торга и сделок, а, с другой, появление некоего синергетического эффекта от такого сетевого взаимодействия [Hay, Richards 2000].

Одним словом, статусное притяжение лидера становится не только решающим фактором консолидации этой сети и интеграции неформальных коммуникаций, так и препятствием для завершения «предпочтительного соединения» (*preferential attachment*), то есть, «выхода» из коалиции. Создание и укрепление (за счет координации и кооперации совместных действий) своей группировки лидер осуществляет за счет компенсации их потерь (от вступления в эту коалицию), пытаясь наделить их дополнительными ресурсами (особенно в случае рисков). Поэтому, если инструментальное соединение лидера с новыми членами будет успешным (с учетом его конкуренции с «вершинами» других элитарных сетей, активирующих иные имплицитные установки), то участники сети будут одновременно заинтересованы и в поддержке позиций лидера, и в привлечении необходимых управленческих ресурсов. Правда, надо иметь ввиду, что характер вовлечения в сеть (а, следовательно, и дальнейших совместно коллективных действий) может меняться от персональных (не исключающих «захват» государства) до общегражданских мотивов. И посему каждый новый «сетевой рекрут» рассматривает все эти цели через собственную нравственно-этическую оптику.

Однако поскольку даже в пространстве этой сети люди (по мнению У. Бека) сохраняют способность самостоятельно выбирать, с каким политическим пространством себя ассоциировать и в каких коалициях участвовать, то любые девиации и параллельные сетевые идентификации создают риски объединения вокруг лидера. Такие же последствия создают и т.н. «засланные казачки» и «кроты» из конкурирующих политических коалиций. В этом случае идентификационные эксперименты стимулирует разрастание неформальных отношений, которые способны разрушить целостность

лидерского функционала. В силу этого лидер обязан подавлять влияние конкурирующих сетевых «феодалов», включая их «крепостных» в свою ассоциацию и тем самым так изменяя архитектуру сети, чтобы развернуть активность ее членов в сторону реализации своих проектов и целей.

Сказанное показывает, что главный признак отбора в лидерскую коалицию — это лояльность, а не компетенции претендентов. Только за счет внутренней солидарности с последователями лидер оказывается способным поставить заслон иным политическим идеям и проектам, оспаривающим его замыслы и подходы к решению общественным проблем. Однако угроза распада его коалиции носит постоянный характер в силу непрерывной «сетевой вербовки» и «пропаганды» со стороны конкурирующих группировок. И потому любое ослабление статусного положения лидера (например, его попадания в положение «хромой утки») интенсифицируют процессы сетевого распада и разложения, в силу чего иные политические идеи усиливают свое влияние на государственные проекты.

Такое положение демонстрирует, что в лидерской сети возможны эффекты постоянного перепозиционирования ее участников. Поэтому в этой «команде» всегда присутствуют риски перебежчиков, внутренних переворотов, скачков напряженности. Это заставляет лидера постоянно заботиться о целостности сетевой коалиции как условия реализации своего управленческого потенциала. Посему лидер должен постоянно предпринимать все меры контроля за своей «командой» (начиная от кадровых чисток и шантажа и вплоть до физического уничтожения тех, кто хочет покинуть корабль до времени, но кому, к примеру, хорошо известна конфиденциальная, не подлежащая огласке информация). Но в любом случае это означает, что эта группа постоянно сохраняет известный дефицит целостности и сплоченности. Тем более что слабость лидерской сети обусловлена неременной соревновательностью (за внимание лидера, «доступ к телу») и конкуренцией различных сегментов коалиции между собой.

Сказанное обращает внимание и еще на один момент: если из сети будут исключено даже минимальное количество ключевых игроков (например, особо преданных сторонников лидера), выполняющих координирующие функции внутри сетевого пространства и на его периферии, то этой ассоциации будет нанесен непоправимый ущерб, способный закончиться ее полным разложением¹.

Опыт показал, что образование неформальных сетевых коалиций вокруг политического лидера впоследствии, так или иначе, институализируется, не исключая и своих организационных форм. Иначе говоря, речь идет о доминирующей элитарной коалиции, обладающей прерогативами в принятии ключевых государственных решений и способной оказывать решающее влияние на формирование государственной политики (за счет контроля над важнейшими институтами государственной власти). Эта группировка является ничем иным, как центральным «узлом», центром принятия решений, фундаментом правящего режима.

В литературе такую группировку именовали по-разному: В. Малиновски писал о «связанной группе» в элитарной среде; Брюс Буено де Мескита говорил о «селекторате» (иерархической верхушке в системе управления, состоящей из ближайших «сателлитов» лидера), лояльность которых поддерживается через распределение ренты, привилегии в ведении бизнеса и проч., и которых лидер ценит за способность принести голоса на выборах или применять эффективные

¹ Так, исследования террористических сетей показали, что удаление всего 12% узлов может снизить централизацию всей сети на 17–45% [Network Science 2011]. В рамках этого подхода ряд специалистов считает, что в политико-административных сетях в случае необходимости разрушения сети достаточно изолировать ее ключевых акторов от ближайшего окружения (среднего звена), при этом даже не воздействуя на периферию сетевого образования. Подобная схема приведет к потере ключевых связей (коммуникационных, информационных, ресурсных и т.д.) и, по сути, парализует деятельность сети в целом [Журавлева 2016].

методы управления [Bueno de Mesquita, 2009, 2011]; О. Крыштановская предпочитала использовать термин «устойчивой конструкции» власти, которая «включает в себя этажи его [лидера — авт.] поддержки, уходящие далеко вниз» [Шаповал 2004]; Ю. Пивоваров применительно к российским реалиям, утверждал, что такая властная «головка» есть ничто иное, как современная версия «двора его Величества», «государева двора (Канцелярии, ЦК, Администрации)», то есть, того круга элит, который «обслуживает Власть, транслирует ее волю и решения «посредствующим властям» и «обществу» в целом [Пивоваров 2005: 111]. Показательно и то, что отечественный опыт дал прекрасные иллюстрации существования такой институализированной лидерской сети. Так, на протяжении всей советской истории эту «головку» власти (с разной степенью точности) именовали то «малым совнаркомом» при Ленине, то «малым политбюро» при Брежневе, то «семьей» при Ельцине, то «коллективным путине» и т.д.¹

Ядро таких сетевых коалиций могли составлять представители разных слоев (статусные фигуры, родственники, представители силовых структур и проч.)². Однако очевидно, что их местоположение в системе

¹ Правда, в отличие от узкого состава «малого политбюро», состоявшего из 4–6 чел, «семья» Ельцина или «коллективный путин» подразумевают выделение элитарных группировок, состоящих из полутора-двух тысяч политиков, чиновников, бизнесменов и доверенных лиц, контролирующих разработку государственных стратегий и основные потоки распределения общественных ресурсов.

² В рамках такого подхода О.Крыштановская даже выдвинула положение о сложившейся в стране «милитократии», то есть той форме элитарного правления, которая сформировалась в результате резкого возвышения властных статусов силовиков при президенте Путине. В частности, она писала, что «Путин создал «устойчивую конструкцию» власти, которая «включает в себя этажи его поддержки, уходящие далеко вниз». Причем, главным условием

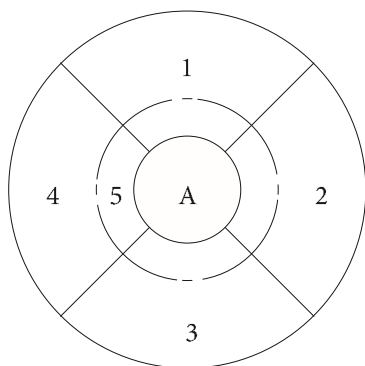


Рис. 1. Лидерская субсистема

А — политический лидер

1 — ближнее окружение

2 — дальнее окружение

3 — административное окружение

4 — специфическое окружение 5 — доверенные лица

власти обладает системным характером. Это дает основание говорить о данной сетевой коалиции как об определенной структуре власти или — лидерской субсистеме.

Учитывая дефицит информации о содержании такой ассоциации, можно предположить, что в ее состав входят пять основных сегментов: ближнее, дальнее, административное и специфическое окружения лидера, а также круг доверенных лиц (рис. 1).

В «ближнее окружение» лидера входят лица (помощники; советники; избранные эксперты; специалисты, занятые документооборотом и организацией рабочего дня лидера; допущенные к принятию решений представители наиболее ресурсно оснащенных групп), чьими

крепости такой конструкции стала «диверсификация агентов влияния Кремля» и «рассаживание» на все этажи власти представителей силовых структур, их «рассеивание» по всему политическому пространству (в том числе под видом «координационных советов» «по безопасности или экономическим

вопросам», выводящих ресурсы из-под контроля губернаторов), а также создание «группы чиновников», преданных лично Президенту. Одним словом, клановый характер власти сформировался на основе солидарности силовиков и особенно спецслужб [Крыштановская 2005; 2008].

з адачами является создание благоприятной рабочей атмосферы для лидера; организация внутреннего дискурса для уточнения его указаний; координация действий ключевых политических игроков по принимаемым лидером решениям; трансляция его указаний на все этажи государственной власти; осуществление контроля за выполнением его распоряжений; умножение воли лидера за счет персональных усилий.

В целом такое образование служит задачам концентрации воли лидера и ее распространения на все (необходимые для решения конкретных задач) государственные и негосударственные структуры и институты власти и управления. За счет такой коалиции лидер получает возможность оказывать непрерывное политическое давление на все управленческие структуры, сохраняя прямой доступ своих представителей к исполнителям поставленных целей. Как правило, этот же круг контролирует «допуск к телу» тех или иных деловых партнеров, из него же лидер выбирает и те фигуры, которые используются для выполнения конфиденциальных заданий (например, для непубличных переговоров с зарубежными политиками).

В «дальнее окружение» входят ответственные исполнители воли лидера, задача которых состоит в неукоснительном воплощении принципов правящего режима и конкретных указаний на контролируемых ими (ведомственных, отраслевых, территориальных) площадках ¹. По сути, это те «политические маячки», которые

¹ В России к этому кругу лиц принадлежат назначенные Президентом губернаторы, главы территориальных администраций, министры, ключевые представители федерального парламента (территориальных законодательных органов), руководители госкомпаний и государственных масс медиа, а также другие крупные политические назначенцы.

сигнализируют всем связанным с ними участникам деловых коммуникаций о принципах и содержании политического курса Центра [Lodge 2003]. Это те люди, которые призваны развернуть государственный корабль в заданное лидером политическое направление, минимизировать ограничения для последовательной реализации этой политики, устранить возможные задержки, искажения или блокировку этих решений, а также постараться придать контролируемым ими институтам необходимую гибкость и результативность.

Фигуры из дальнего окружения призваны также обеспечивать оперативное сотрудничество официальных и неофициальных структур в повседневном формате. С управленческой точки зрения, входящие в этот круг лица формируют вторичные нормы имплементации решений лидера, придают им легитимность (но если надо, обходя формальные правила и нормы), формируя, таким образом, особую систему согласованных действий, специфическую логику продвижения целей лидера. За счет активности дальнего окружения сближаются (внутри) институциональные и внеинституциональные практики и ценности, объединяющие сторонников курса лидера. Таким образом, этот круг формирует структуру неформальных устойчивых отношений, которые связывают государственные органы с экономическими и политическими [например, партийными] лидерами [Crozier, Thoenig 1976]. Соответственно происходит и взаимная политическая социализация чиновников, политиков, бизнесменов и даже вовлеченных в этот процесс международных фигур. Тем самым дальнее окружение создает фактическую политико-управленческую интеграцию государственных органов и гражданских структур.

Коротко говоря, данный круг лиц осуществляет комплексное взаимодействие между участниками реализации государственной политики (которые в противном случае способны воспринимать друг друга вполне антагонистически). В конечном счете, предлагаемые ими рамки взаимодействия координируют позиции и взгляды

множественных партнеров, заставляя их делать то, что надо, как надо, когда надо и с кем.

Своим набором лиц обладает и «административное окружение» или тот круг фигур, которые занимают полуавтономные (в силу политической зависимости от Центра) позиции и с которыми лидеру приходится взаимодействовать в рамках, ограниченных (в силу утверждения конституционными нормами независимости госадминистрации от фигуры правителя) и принудительных (в силу непосредственной включенности бюрократии в разработку решений) коммуникаций. Формируя это сообщество, лидер стремится добиться политической лояльности администраторов, «принудить менеджеров управлять» в рамках предлагаемых им стратегий, направляя их дискреционные возможности в нужное политическое русло и тем самым приводя административную иерархию в соответствие со своей политической волей¹.

В «административное окружение» входят ключевые госадминистраторы, с которыми лидер при всех обстоятельствах вынужден поддерживать деловые коммуникации (чиновники высшего уровня, а также те фигуры, которые занимают решающие позиции при планировании важнейших госпрограмм или координации стратегического курса правительства), а также «политические менеджеры» его администрации (которые координируют и курируют действия по реализации поручений лидера, организуют специальные мероприятия в целях поддержки конкретных указаний, формируют отношения с партнерами и т.д.). При этом менеджеры внутренней администрации лидера занимают явно доминирующее положение, поскольку именно они в значительной степени и конструируют

¹ В этом контексте обычно выделяют две модели административных служб, с которыми в основном и приходится иметь дело лидеру и среди представителей, которых оно формирует свое окружение: 1) относительно закрытые

реальное политическое пространство, расставляя кадры, контролируя основные национальные масс медиа, профилируя деятельность государственных институтов, проектируя политическую среду для выполнения решений лидера и т.д.¹.

и не слишком чувствительные к предлагаемым политическим изменениям и предложениям; 2) более восприимчивые к переменам в управлении и предложениям лидера. В силу присущих им особенностей эти модели отличаются по уровню внутренней централизации и децентрализации (в рамках системы «общественной власти»), профессиональным характеристикам руководителей, наличию у последних заслуг и привилегий, обладанию покровительством в процессе служебного роста и т.д. [Peters, Pierre 2001; Rhodes, Weller 2001; McIntire Peters 2001].

При налаживании коммуникаций с ключевыми администраторами существенное значение имеет и характер госаппарата, то есть, либо его нейтральность к политическому курсу лидера (британская модель), либо лояльность (обеспечиваемая политическими назначениями, занимающими «командные высоты», или достигаемая за счет их партийного членства [Paige, Wright 1999: 65]).

¹ Как показано специалистами, правильное «понимание» подчиненными скрытых смыслов решений лидера может создать энергию, которая увеличивает производительность и взаимодействие, что имеет особое значение в период кризиса или возникновения угроз [Brunsson, Olsen 1993: 78]. Нередко такие фигуры действуют в русле четко не артикулированных принципов, ориентируясь лишь на свой опыт и знакомые им ценностные приоритеты лидера. К примеру, по информации М. Зыгаря, бывший в то время зам. главы кремлевской администрации В.Володин в ответ на принятый в США «акт Магницкого» (закрепивший санкционный список чиновников, «ответственных» за смерть этого юриста) без специального указания Президента и несмотря на возражения многих правительственных чиновников инициировал разработку поддержанного впо-

И, наконец, в «специфическое окружение» входят лица, которые окружают лидера либо в связи с осуществлением отдельных конкретных целей, либо в силу личных отношений. В частности, сюда

могут входить представители различных профессиональных сообществ, с которыми обсуждаются отдельные аспекты решаемой проблемы (в данном случае не исключаются даже главы зарубежных государств, с которыми поддерживаются хорошие отношения), а также друзья, родственники, знаменитости, с которыми сложились относительно устойчивые и более или менее добрые отношения.

Каждый тип лидерского окружения может «делегировать» своих представителей и в так называемый «близкий круг», то есть, в ту область доверительных коммуникаций лидера, которая возникает на пересечении принятия государственных решений и личного пространства жизнедеятельности лидера¹. Чаще всего именно через этот канал осуществляется трансфер настроений и оценок лидера из зоны его личной жизни в сферу деловых коммуникаций.

Как можно видеть наличие такой подсистемы носит постоянный характер и не зависит от типа политической системы. И речь может идти только (в зависимости от «зрелости» или «зарождающегося» характера сети — П.Сабатье) о стиле и характере ее влияния на институты государства и содержание политического курса, конфигурацию власти, законодательство и правоприменение. Совокупность «окружений» лидера в каждую эпоху формирует некую политико-административную целостность, которая одновременно выстраивает и отношения этой узкой прослойки элиты с другими частями правящего класса, и с обществом, и с официальными органами управления. В то же время по мере усиления внутренней сплоченности эта подсистема институализирует свои отдельные коммуникации в виде неких структур управления, обладающих способностью профилировать деятельность органов государственной власти, применяя к ним различные меры поощрения или санкции за невыполнение поручений лидера.

следствии В.В.Путиным «закона Димы Яковлева», запрещающего усыновление иностранцами российских детей [Зыгарь 2015: 391].

¹ Хотя достоверных сведений о составе этой «приватной» группировки не имеется, по сообщениям некоторых СМИ, в нее у нынешнего президента входят Д. Медведев, С. Шойгу, С. Чemezov и И. Сечин. Некоторые аналитики расширяют группу за счет братьев Роттенбергов, В. Якунина и Ю. Ковальчука.

Таким образом, наличие такой структурной организации власти сводит вопрос о направленности государственной политики не к набору эффективных представительных механизмов или качеству институтов, а к позициям резко ограниченного круга лиц из окружения лидера. В этом смысле формирование политики государства зависит от применения лидерской субсистемой трех основных стратегий: агрегирования (последовательного учета интересов гражданских, корпоративных и иных игроков); корпоративного целеполагания (создание привилегий той или иной социально-экономической группе, отрасли или территории) или партикуляризации власти (устанавливающей приоритет частных и узко групповых интересов той или иной части общества или аппарата управления).

Повседневное функционирование такой структуры (в виде работы «кураторов» и «координаторов» сети, «вето-игроков» в законодательных структурах, «царей» (персонально назначаемых лидером управленцев, действующих на административных площадках в целях координации действий и реализации планов лидера) [Sollenberger, Rozell 2012] создает, по сути, непроходимую среду для оппонирующих позиций и блокирует неприемлемые лидеру решения тех или иных органов. В силу этого лидерская субсистема в большинстве своем не тяготеет к кооперации с обществом, которое не имеет возможности оказывать реальное воздействие на вырабатываемые цели и присутствует в планах лидера и его окружения в весьма условном плане. И даже в условиях демократии, когда лидер обращается к населению, это зачастую является не более чем символическим жестом, который должен продемонстрировать населению наличие «представительной» и «конкурентной политики».

В условиях президентской и особенно суперпрезидентской формы правления действуют факторы, повышающие автономность лидерской

субсистемы и, как следствие, расширяющие альтернативность политического проектирования. В конечном счете, возможности этой структуры по преодолению мешающих общественному развитию административных барьеров, мобилизации ресурсов и усилению консолидации общества в целях его ускоренного развития начинают соперничать с замыслами властей, пытающихся использовать свое положение в корпоративных и партикулярных интересах.

Многие отрицательные последствия автономизации лидерской субсистемы демонстрирует сегодня и современное российское общество, точнее — сложившаяся здесь модель «ручного управления». Характерные для нее сетевые принципы самоорганизации и политического влияния правящей элиты насаждают в административных структурах многоликие формы клиентелизма и фаворитизма, ведут к резкому снижению качества государственных (особенно судебных) институтов, разрастанию системной коррупции, сокращению возможностей гражданского участия и контроля. А закрытый характер принятия государственных решений превратил гражданское общество в «бесполезную общественность», чье мнение перестало иметь какоелибо значение для формирования государственной политики. В конечном счете, итогом такого стиля правления является сохранение основ сырьевой экономики, которая противостоит стратегии всеобъемлющего осовременивания общественной системы и повышения уровня благосостояния населения. Так что, единственными бенефициариями такой системы правления оказываются аффилированные с властью бизнес-корпорации и высшие чиновники, живущие в своем дистанцированном от общества форбс-пространстве.

И хотя — в силу широкого распространения патерналистских и иных форм традиционалистской политической культуры населения — издержки такого стиля функционирования лидерской субсистемы невысоки, тем не менее, даже для обывателей очевидно нарастание рисков упущенных возможностей. В этих условиях угрозы целостности

лидерской субсистемы или изменения политического курса сегодня могут исходить лишь из внутренних взаимоотношений различных сегментов окружения лидера. В силу низкой гражданской активности населения, скорее всего, именно активность «маргинальных» сегментов лидерского окружения сможет послужить источником политических обновлений. К примеру, даже начало последнего срока лидера на посту президента может вылиться в поиски амбициозными и молодыми представителями из окружения лидера новой команды, позволившей бы им заступить на место прежних «победителей».

Литература и источники

Журавлева Т.А. . Управление сетями. Автореферат диссертации на соискание уч. степени кандидата полит. наук. М.: МГУ, 2016.

Зыгарь М. Вся кремлевская рать. Краткая история современной России. М.: Интеллектуальная литература, 2015.

Игрицкий Ю. Власть, политический процесс и публичная политика в России // Политическая наука. 2005. № 1. С. 5–69.

Шаповал С. В России сколачивается властная пирамида советского типа: Интервью с О. Крыштановской // Независимая газета. 31.08.2004. http://www.ng.ru/ideas/2004-08-31/1_pyramid.html (доступно 10.09.2005).

Крыштановская О. Анатомия российской элиты, М.: Захаров, 2005.

Крыштановская О. От милитократии к меритократии // Русский журнал. 2008. №5. С. 59–69.

Марков А.А. Избранные труды: Теория чисел. Теория вероятностей / Под ред. проф. Ю.В. Линника. М.: Изд-во Академии наук, 1951.

Пивоваров Ю. О некоторых «истоках» и «смыслах» русской публичной политики // Политическая наука. 2005. № 1. С. 105–170.

Селезнева Е.В. Лидерство. М.: Юрайт, 2015.

Brunsson, N.; Olsen, I. *The Reforming Organization*. London: Routledge, 1993.

Bueno de Mesquita, B. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: PublicAffairs, 2011.

Bueno de Mesquita, B. *Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen SelfInterest to See and Shape the Future*. New York: Random House, 2009.

Crozier, M.; Thoenig, J. The regulation of complex organized systems, *Administrative Science Quarterly*, 1976, 2 (4), pp. 547–570.

Hay, C.; Richards, D. The Tangled Web of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive, *Public Administration*, 2000, 76 (2), pp. 1–28.

Hood, K. K. Public service transactions and reforms, In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*, ed. by B. G. Peters and J. Pierre. London: Routledge, 2001.

Jacobbson, B. *Hur styrs forvaltningen?* Lund: Studentlitteratur, 1984.

Johnston, L.; Sheraring, C. *Governing Security: Exploration in Policing and Justice*. London. Routledge, 2003.

Kenis, P.; Schneider, V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, In: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, ed. by Bernd Marin, Renate Mayntz. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Colo.: Westview Press, 1991, pp. 46–58.

Lodge, M. Administrative Patterns and National Politics, In: *Handbook of public administration*, ed. by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: Sage Publications, 2003, pp. 451–464.

Lummann, E.O.; Knoke, D. *The Organizational State, Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2013.

McIntire Peters, K. Money Pit, *Government Executive*, 2001, April 15, pp. 16–20.

Network Science: Robustness Cascades, 2011, March 23.

Paige, S. E.; Wright, V. *Bureaucratic elites in Western European countries: a comparative analysis of the official leadership*. Oxford: University press Oxford, 1999.

Peters, B.; Pierre, J. *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*. London, Routledge, 2001.

Provan, K.; Kenis, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 18 (4), p. 229–252.

Rhodes, R.A.W.; Weller, P. (eds.), *The Changing world of tops. Tangerines or jacks?* Buckingham: Open University press, 2001.

Sollenberger, M.A.; Rozell, M.J. *The president's czars. Undermining congress and the constitution*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2012.

Thoenig, J.C. Public sector organizations, In: *Handbook of Organizational Behavior*, ed. by A. Sorge and M. Warner. London: Thomson Business Press, 1996, vol. 5, pp. 421–432.

von Wright, G.H. Determinism and the study of man, In: *Essays and Explanation and Understanding*, ed. by J. Manninen and R. Tuomela. Dordrecht: Deidel, 1976, pp. 415–435.

NATIONAL ELITES AND LEADERSHIP

MANAGEMENT FUNCTIONS OF A POLITICAL LEADER: FORMS OF SYSTEMIC ORGANIZATION

A. Solovyev

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2016.3.1>

Abstract. *The subject matter of the article deals with the factors of influence of political and administrative environment on the administrative functions of a political leader. The author provides grounds for and explains the necessity of forming a special political-administrative structure that allows a leader to compensate for the costs of his/her positioning in the administrative environment and enhance the efficiency of his/her managerial mission. In this regard, the concept of "leadership subsystem" is of great importance. It allows a leader to carry out functions and to implement his/her "I-concept". The article also covers the description of leadership subsystem structure and provides overview of how such subsystem functions in modern Russian society.*

Keywords: *political elite, political leader, government decision-making, management functions of political leader, political networks, leadership subsystem, the elite entourage of the leader, the presidential system of government.*

References

- Brunsson, N.; Olsen, I. *The Reforming Organization*. London: Routledge, 1993.
- Bueno de Mesquita, B. *Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen SelfInterest to See and Shape the Future*. New York: Random House, 2009.
- Bueno de Mesquita, B. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: PublicAffairs, 2011.
- Crozier, M.; Thoenig, J. The regulation of complex organized systems, *Administrative Science Quarterly*, 1976, 2 (4), pp. 547–570.

Hay, C.; Richards, D. *The Tangled Web of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive*, *Public Administration*, 2000, 76 (2), pp. 1–28.

Hood, K. K. Public service transactions and reforms, In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*, ed. by B. G. Peters and J. Pierre. London: Routledge, 2001.

Igrickij YU. Vlast', politicheskij process i publichnaya politika v Rossii [*The government, the political process and public policy in Russia*], *Politicheskaya nauka*, 2005, 1, pp. 5–69. (In Russian)

Jacobsson, B. *Hur styrs förvaltningen?* Lund: Studentlitteratur, 1984.

Johnston, L.; Sherar, C. *Governing Security: Exploration in Policing and Justice*. London. Routledge, 2003.

Kenis, P.; Schneider, V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, In: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, ed. by Bernd Marin, Renate Mayntz. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Colo.: Westview Press, 1991, pp. 46–58.

Kryshtanovskaya O. Anatomiya rossijskoj ehliny [*Anatomy of the Russian elite*], M.: Zaharov, 2005. (In Russian)

Kryshtanovskaya O. Ot militokratii k meritokratii [*From militocracy to meritocracy*], *Russkij zhurnal*, 2008, 5, pp. 59–69.

Lodge, M. Administrative Patterns and National Politics, In: *Handbook of public administration*, ed. by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: Sage Publications, 2003, pp. 451–464.

Lummann, E.O.; Knoke, D. *The Organizational State, Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2013.

Markov A.A. Izbrannye trudy: Teoriya chisel. Teoriya veroyatnostej [*Selected works: Theory of numbers. Probability theory*], Pod red. prof. YU.V.Linnika.- M.: Izdvo Akademii nauk, 1951. (In Russian)

McIntire Peters, K. Money Pit, *Government Executive*, 2001, April 15, pp. 16–20.

Network Science: Robustness Cascades, 2011, March 23.

Paige, S. E.; Wright, V. *Bureaucratic elites in Western European countries: a comparative analysis of the official leadership*. Oxford: University press Oxford, 1999.

Peters, B.; Pierre, J. *Politicians, Bureaucrats and Administrative reform*. London, Routledge, 2001.

Pivovarov YU. O nekotoryh «istokah» i «smyslah» russkoj publichnoj politiki [Some “beginnings” and “meanings” of the Russian public policy], *Politicheskaya nauka*, 2005, 1, pp. 105–170. (In Russian)

Provan, K.; Kenis, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 18 (4), p. 229–252.

Rhodes, R.A.W.; Weller, P. (eds.), *The Changing world of tops. Tangerines or jacks?*

Buckingham: Open University press, 2001.

Selezneva E. V. Liderstvo [Leadership]. M.: YUrajt, 2015 — 428 s.

Shapoval S. V. Rossii skolachivayetsa vlastnaya piramida sovetского tipa: Intervyu s O. Kryshtanovskoy [A power pyramid of the Soviet type is being built in Russia: Interview with O. Kryshtanovskaya], *Nezavisimaya gazeta*, 31.08.2004. http://www.ng.ru/ideas/2004-08-31/1_pyramid.html (available 10.09.2005). (In Russian)

Sollenberger, M.A.; Rozell, M.J. *The president's czars. Undermining congress and the constitution*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2012.

Thoenig, J.C. Public sector organizations, In: *Handbook of Organizational Behavior*, ed. by A. Sorge and M. Warner. London: Thomson Business Press, 1996, vol. 5, pp. 421–432.

von Wright, G.H. Determinism and the study of man, In: *Essays and Explanation and Understanding*, ed. by J. Manninen and R. Tuomela. Dordrecht: Deidel, 1976, pp. 415–435.

ZHuravleva T.A. Upravlenie setyami. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uch. stepeni kandidata polit. nauk, [Network management. Abstract of dissertation of academic degree of candidate of political science] M.: MGU, 2016. (In Russian)

Zygar' M. Vsyа kremlevskaya rat'. Kratkaya istoriya sovremennoj Rossii. [All of the Kremlin's men. A brief history of modern Russia] Moscow: Intellektual'naya literatura, 2015. (In Russian)

