

DOI: 10.17976/jpps/2017.02.05

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЛИДЕР В АДМИНИСТРАТИВНОЙ СРЕДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ИЛИ “КТО В ДОМЕ ХОЗЯИН?”

А.И. Соловьев

СОЛОВЬЕВ Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политического анализа МГУ им. М.В. Ломоносова. Для связи с автором: solovyevl@spa.msu.ru

Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, или “Кто в доме хозяин?” – Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 60-81. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05>

Исследование осуществлено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект 17-03-0590а).

Статья поступила в редакцию: 28.12.2016. Принята к печати: 16.01.2017

Аннотация. В статье раскрываются особенности позиционирования политического лидера в системе государственного управления и характеризуются его функционально-ролевые нагрузки как носителя высших статусных полномочий и гражданского антрепренера, поддерживающего политические коммуникации с обществом. Проанализировав особенности применения политических и административных инструментов при реализации лидером своих функций, автор раскрывает ограничения и риски снижения его служебного функционала, которые исходят от административных иерархий. В статье показывается, что ключевым средством разрешения структурного конфликта между политическими и административными средствами осуществления деятельности политического лидера как высшего государственного управленца является образование особой структуры власти, формирующейся по мере упорядочения им деловых и неформальных связей с различными сегментами правящей элиты. Автор выделяет факторы, обуславливающие формирование такого властного образования (лидерской политической подсистемы), а также демонстрирует ее сетевые основания, описывает внутреннюю структуру, содержание экзогенных и эндогенных связей и отношений. В этом контексте в статье выявлены пути усиления продуктивности управленческих функций лидера, повышения его адаптивности к административной среде, определены условия устранения угроз и рисков дестабилизации правящего режима.

Ключевые слова: государственное управление; политический лидер; функционал политического лидера; административная иерархия; политические и административные инструменты государственного управления; лидерская подсистема; ближнее окружение лидера; дальнее окружение лидера.

Для современной политико-административной теории весьма тривиальным фактом является то, что формирование государственной политики предполагает взаимодействие органов власти с различными гражданскими и даже международными институтами. Государственное управление, чем далее, тем более эволюционирует по пути увеличения механизмов кооперации власти с обществом и политической “коллегиальности”, предполагающему расширение согласований и отказ от тактики командного целеполагания (централизованного продавливания решений). В этом контексте признает-

ся, что в государственном управлении постоянно складываются различные сетевые альянсы и коалиции, заполняющие институциональные пустоты и одновременно обволакивающие официальные органы власти и зачастую игнорирующие как их формальные полномочия, так и принцип разделения властей¹. Инкорпорирование сетей в структуру государственного управления демонстрирует, что в ряде случаев даже центральные государственные органы власти не имеют решающего влияния на постановку ключевых целей, сохраняя за собой лишь функции поддержания технических правил целеполагания, формального проектирования и публичного оглашения принятых решений.

Сетевой формат принятия государственных решений обнажает действующие поверх официальных норм и правовых регистров практики политико-административного и политико-экономического бартера, которые нередко превращают неформальные договоренности элитарных коалиций в основание правительственных стратегий, а органы государственной власти — в “институты-пустышки” (Э. Гидденс)². В этом смысле политический аудит все больше убеждает исследователей в том, что проводимая государством политика слабо (или вообще не) зависит от его организационного контекста [Greer 1994], а формируемые властями цели зачастую лишь создают у населения иллюзию защиты его интересов.

В то же время все сложные механизмы взаимодействия сетевых и институциональных акторов (в виде заключения сделок и соглашений, торга, принуждения и проч.) осуществляются всего лишь на двух государственных аренах — политической и административной. Так что, в конечном счете, все институционально-сетевые коммуникации демонстрируют конфликт между встраиваемыми в принятие государственных решений формализованными процедурами (обусловленными статусными позициями бюрократии) и влиянием внешних игроков. Эта способность последних оказывать воздействие на повестку дня, параметры планов, кадровые назначения и другие элементы государственных стратегий опосредована символическим давлением с их стороны, использующим силу идейных или морально-этических максим, принципов партийной или персональной лояльности.

В результате государственная политика всегда формируется на стыке законодательно-правовых требований, служебной логистики и форм политического влияния, направленных на поддержание определенного баланса сил всех участников этого процесса. Понятно, однако, что соотношение политических и административных инструментов имеет открытый характер, демонстрируя контекстуальную востребованность в их сочетании при постановке и продвижении целей и неопределенность, в решающей степени обусловленную принципиальной несовместимостью этих инструментов. Так, если политическое влияние опирается на интересы групповых сообществ (стремящихся

¹ Неизбежного возникновения сетевых структур в государственном управлении, как правило, связывают с тремя причинами: заполнением пустот в институциональном дизайне; объединением заинтересованных лиц в решении значимых для общества вопросов (не исключая ценностные основания объединения таких ассоциаций), которым мешают административные барьеры; слиянием организационных единиц в горизонтальных и в вертикальных формах [Policy Change... 1993; Kickert 1997; Bogason, Toonen 1998; Rhodes 2000].

² Данное понятие характеризует положение, при котором носители функций не действуют в соответствии с предписанными им ролями [Selznick 1948], а сами институты не оказывают влияния на выдвигаемые в государстве цели.

использовать государственную власть в своих целях), то организационная иерархия государства изначально выстраивается в целях равноправного и беспристрастного исполнения закона, нацеленного на ограничение любого давления на административную машину, идущего извне. И даже допуская наличие дискреционных инициатив чиновников, иерархия нацелена на минимизацию их оппортунистического поведения (включая и действия носителей высших статусных полномочий). В рамках этой стратегии “аппаратной справедливости” действует множество вето-игроков, использующих законодательно-правовые инструменты для воспрепятствования усилиям и планам политических акторов, выходящим за пределы области нормативного регулирования [Immergut 2008; Помигуев 2014; Шульман 2014 и др.]. В ряду таких планов и усилий отметим как различные версии политико-административного прожектёрства, так и не устраивающие аппарат законодательные инициативы политиков.

Строго говоря, административная нормативистика (отражая функциональное назначение легальных структур коллективного действия) призвана предохранять систему управления от клиентелизма, кумовства, популизма и волюнтаризма, находясь в принципиальной оппозиции любым изменениям, провоцируемым каким-либо одним (групповым или партикулярным) актором. И хотя под давлением сетей бюрократия не может однозначно поддерживать приоритет нормативных связей (что касается как “внутри ориентированной” бюрократии, так и развернутой к внешне направленным организациям и межорганизационным системам [Thoening 1996]), все же ее регламентационная природа сохраняет свой характер.

62

Нормативная “безупречность” административного пространства лишает государственное управление должной гибкости и принципиально конфликтует с формами политического конструирования управленческих решений, поскольку по природе своей, в частности, не рассчитана на максимизацию эффективности госрегулирования. Более того, нередко она провоцирует аберрации административного мышления, укрепляя чиновников в мысли, будто все проблемы государственного управления — это всего лишь результат пробелов в законодательстве и административных регламентах, в то время как честность в исполнении законов, открытость, предсказуемость действий и регламентация смогут решить задачи справедливого применения власти. И даже фактический опыт, свидетельствующий о том, что соблюдение законности в ряде случаев только усугубляет возникающие в обществе проблемы, не может поколебать эту убежденность.

Однако повседневная практика государственного управления показывает, что административное строение госаппарата существенно сокращает возможности для политического маневрирования, являющегося особой фазой принятия государственных решений, связанной с кооперацией различных игроков и созданием их временных коалиций за счет информационно-символической корректировки деловых коммуникаций. Другими словами, бюрократические иерархии (и их организационно-правовые рамки) *de facto* сужают поле для инновационных подходов, оставляя задачи адаптации правительственных программ к социальной динамике (а также инициации прорывных проектов) на периферии внимания госорганов. Такие преграды препятствуют действию механизмов перераспределения ресурсов, ориентированных на точечную мотивацию перспективных для общества акторов. Кратко го-

воря, ограничение административной средой возможностей политического менеджмента (т.е. создание препятствий для политически целесообразных действий) свидетельствует о наличии в системе государственного управления *структурных* конфликтов, умножающих риски блокировки (непринятия) необходимых обществу решений и постоянно грозящих иррелевантными действиями государственных институтов.

В эпицентре этого структурного конфликта оказывается фигура (общегосударственного) политического лидера, занимающего высшие позиции в обоих сегментах государственного управления и вынужденного ориентироваться на противоположные способы реализации своего служебного функционала³.

Еще с середины прошлого века – с появления книги Р. Нейштадта “Президентская власть” – роль лидера неразрывно связывалась с его умением влиять на всех участников принятия решений и, прежде всего, на государственную бюрократию [Neustadt 1960]. Сообразно такому подходу (одновременно опираясь на принципы аналитической ADEPT-модели, раскрывающей особенности приспособления структур к особенностям среды⁴), можно констатировать, что ориентация лидера на формирование коллективных действий неразрывно связывает содержание государственных целей с его желаниями, а обязанности (личные, корпоративные и статусные) превращает в официальные обязательства. При этом характер использования им имеющихся возможностей будет неизбежно показывать его умение формировать (использовать) организационные (межорганизационные и общественные) коммуникации, а применение разнообразных ресурсов – отражать уровень его фактических способностей.

И хотя властно-управленческие позиции лидера только частично определяются его организационным местоположением [Simon 1999: 113], статусные требования обязывают его (даже при продвижении политически целесообразных проектов, предполагающих использование политического инструментария для поддержания баланса сил) сохранять приоритет легальной нормативистики. Государственные органы могут при этом демонстрировать как зависимость, так и независимость от центров политического влияния. И хотя институты не всегда оказывают прямое влияние на государственные решения, они никогда не занимают нейтральных позиций [Schattschneider 1975: 30], сохраняя способность предлагать собственные решения и цели.

Иначе говоря, лидеру необходимо постоянно сочетать взаимно противоположные формы диагностики и обмена информацией, комбинировать механизмы координации и урегулирования конфликтов. К тому же ему надо учитывать вертикальные и горизонтальные, отраслевые и территориальные, организационные и коммуникативные особенности объектов регулирования (требующие всякий раз особой конфигурации политических и административных инструментов).

³ В таком случае имеется в виду политический лидер, занимающий высшие государственные позиции (кого ряд авторов трактует как “государственного лидера” [Гаман-Голутвина 2007: 510]). Его ролевая нагрузка сочетает высшие административные (распорядительные) и политические (стратегические) позиции, аккумулируя энергию и волю доминирующих в обществе сил. Властная амплуа этой фигуры включает в себя функции арбитра и проектировщика решений, персонального представителя общественных интересов и института, обладающего способностью конструировать социальные связи.

⁴ Данная модель основана на теории марковских процессов (сложных цепей А.А. Маркова), эффективно применяемой к изучению операций и выработке теории принятия оптимальных решений [Марков 1951].

В рамках этих задач лидер должен не просто устанавливать соответствующие отношения с бюрократией, но и обеспечивать поддержку ключевых политических проектов. Другими словами – усиливать их политическую идентичность для того, чтобы обеспечить “нахождение и построение управленческой структуры, которая может защитить государственные органы от контроля со стороны оппонентов” [Мое 1989: 125]. Встраивая иерархии в те или иные конструкции коллективных действий, лидер должен структурировать госсектор вокруг динамичных и асимметричных отношений применения политической власти. Однако, ограничивая управленческую свободу бюрократии и принуждая менеджеров управлять в соответствии с намеченным им курсом, лидер должен не только “позволять” им управлять, но и предотвращать превращение государственных институтов в полуавтономные центры силы, способные продвигать (совместно с аффилированными сетями) иные проекты и цели.

Две эти стратегии лидера, которые, как справедливо отмечают Кеттль и Дилулио, “требуют культурных сдвигов в противоположных направлениях” [Inside the Reinvention Machine 1995: 449], исключаящих риски чрезмерного политического влияния и появление дисбаланса сил, нарушающего ответственность администрации и порождающего неоднозначность содержания политико-административных связей.

Представляется, однако, что возможность органичного согласования этих культурных стратегий весьма гипотетична. Ведь помимо указанных структурных ограничений политических действий административно-правовыми нормами у лидера существуют и дополнительные препятствия для его взаимодействия с иерархиями. Так, организационная среда выдвигает перед лидером определенные требования к его профессиональному уровню, управленческим компетенциям, способностям осуществлять взвешенную политику и поддерживать свой персональный кадровый вес. Наряду с этим менеджеры (не говоря уже о том, что многие из них могут являться его идеологическими оппонентами) способны ограничивать его политические стратегии, апеллируя к понятиям общегражданского долга и справедливости и создавая, таким образом (в рамках институционального дизайна), очаги напряжения и сопротивления воле лидера. При этом лидер (в рамках своего служебного цикла, периода легислатуры) не способен принципиально ограничить оппортунистические практики инкубентов. Как представитель административной среды, он вынужден ощущать и традиционные для чиновников конфликты между требованиями юридического и политического, технического и морального толка. Следует учитывать и то, что в административной среде действуют и факторы самоограничения лидера, обусловленные дефицитом его предметных компетентностей, институциональной неукорененностью Я-концепции, усталостью и стрессом от выполнения ответственных обязанностей, возможностями совершения обычных человеческих ошибок, а также иными персональными причинами.

Но главное, пожалуй, в том, что организационная среда способна ослаблять его “сетевые связи со своими сторонниками” как среди элиты, так и среди граждан [Кастельс 2016: 59], в результате чего может снижаться его роль как политического куратора и координатора ключевых управленческих проектов. Да и сама административная элита не в состоянии поддерживать

единую концепцию долга, сочетающую профессиональные и – подвижные, в зависимости от режима правления – идеологические нормы. Тем более, что в своем сетевом качестве управленцы подотчетны различным общественно-политическим силам, а не только правящему режиму и государству.

В логическом пределе административное снижение возможностей лидера по административному агрегированию “размытых” интересов населения способно вообще поставить под вопрос применение им своей верховной “попечительской” власти. И даже высокий уровень поддержки со стороны населения и харизматичность не способствуют повышению его управленческой компетентности и умения выстраивать деловые отношения с гос-аппаратом.

Существенно и то, что лидер становится заложником конфликтов институциональных структур, обрамляющих политико-административные контакты. Неслучайно, как пишет М. Кастельс по более широкому, но хорошо иллюстрирующему данную ситуацию поводу, “органы, направленные на защиту основ своего существования и их привилегированных командных позиций... не могут иметь те же структуры, системы поощрений и принципы деятельности, что и органы, основная цель которых заключается в нахождении взаимовыгодной координации совместной деятельности с другими органами” [Кастельс 2016: 59]. Эта мысль хорошо иллюстрирует и тот факт, что цели политического госрегулирования не имеют постоянных и “явных целевых групп” и предпочтений [Policy Change... 1993: 118] и ориентируются не на институциональные нормы, а на договоренности ключевых политических игроков [Hilgartner, Bosk 1988]. В итоге конструируемые лидером структуры и механизмы политической поддержки проектов ориентируют управленческую активность государства на продукты коллективного взаимодействия, в полной мере испытывающего многочисленные влияния сетевых коалиций⁵.

Итак, институциональная политика, опирающаяся на нормативно-правовые источники и связывающие обязательства государства, обусловленные заранее заданными “социально предвзятыми” оценками, будет систематически отличаться от стратегий, обусловленных позициями ключевых игроков, предлагающих государству договорной характер стратегий и целей⁶. При этом разрыв институциональной и договорной стратегий государства превращает лидера в заложника противоборства элитарных сетей, поддерживающих эти различные ориентиры власти.

Иначе говоря, структурный конфликт административных и политических элит и форматов госрегулирования (конкуренция между которыми может спровоцировать антагонистические конфликты в системе управления) можно оценивать как постоянный источник неопределенности принятия государственных решений, в свою очередь порождающий амбивалентный

⁵ Такой подход отвергает теорию, в соответствии с которой социальные проблемы суть объективные и выявляемые социетальные условия, имеющие вредные последствия. Вместо этого утверждается, что “социальная проблема существует прежде всего с той точки зрения, как она определяется и воспринимается в обществе” [Blumer 1971: 300].

⁶ Весьма показательны, к примеру, что “подготовленные к подписанию тексты соглашений” о создании Транстихоокеанского партнерства и Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства оказались доступными лишь для “узкого круга специально отобранных чиновников и политиков”, знакомящихся с текстом “на территории американских посольств в режиме, напоминающем режим... советских спецхранов” [Андреев 2016: 130].

характер лидерского функционала⁷. Лидер вынужден постоянно разрешать конфликты между стратегиями достижения политической целесообразности и рационального хозяйствования, что сопряжено с рисками неэффективной реализации его мандата как гражданского антрепренера. Так что, пытаясь соединить функции и качества высокопоставленного чиновника и политика, координирующего коммуникации власти и общества, инициатора стратегий и управленца, чувствительного к внешним вызовам, он постоянно попадает в ситуацию высокой неопределенности, чреватой как сбоями при реализации своих полномочий, так и утратой своего служебного статуса.

В то же время в своем персональном качестве лидер не в состоянии ни полностью подчинить себе бюрократию, “вклинивающуюся” в принятие решений и накладывающую на них “печать” административных стандартов, ни преодолеть структурные противоречия политического и административного пространств государственного управления. Ведь в качестве политической фигуры он в первую очередь должен ориентироваться на разделяемые обществом ценности (справедливости, порядка, равенства, законности и т.д.), при этом ему как администратору неизбежно приходится руководствоваться принципами рациональности, экономичности и проч., которые нередко нарушают требования справедливости и равенства. В силу этого и он сам, и общество, и государство попадают в зону многочисленных рисков, обусловленных нерелевантным решением этих структурных конфликтов, способных выводить из-под его контроля центры принятия решений и открывать дорогу нелегитимным силам и интересам.

66

Ситуация такого рода неизбежно побуждает лидера к созданию особой структуры (подсистемы в пространстве власти), предназначенной адаптировать (приспосабливать его деятельность к политико-административному контексту) и повышать эффективность его полномочий (увеличивать шансы полноценной реализации его управленческого потенциала). От такой структуры требуется в нужных для лидера пропорциях сочетать политические и административные инструменты госрегулирования, налаживая должные связи с конкурирующими институтами и сетями и способствуя расширению потенциала властного доминирования лидера. К тому же такая структура была бы эффективным подспорьем для налаживания деловых коммуникаций лидера с различными элитарными коалициями.

Благодаря сетевым принципам формирования, такая подсистема имеет все шансы превратиться в высокоадаптивную структуру матричного типа, способную учитывать как значения изменяющихся во времени переменных (касающихся решения конкретных государственных задач), так и рефлексивные, психологические качества своих контрагентов. Обретая устойчивость и институциональную закрепленность в сфере власти, такая подсистема не

⁷ К примеру, развитие конфликта политики и администрирования может принимать и экстремальный характер: в силу перегруженности или усталости от бремени власти лидер может не только перекладывать часть управленческих задач на своих помощников, но и вообще уходить от решения такого рода проблем (сосредотачиваясь исключительно на задачах политического характера). Так, задачи укрепления позиций правящего режима (при усилении давления оппозиции) могут полностью переориентировать интересы лидера на политические цели (такая ситуация сложилась в 1990-е годы, когда режим Б. Ельцина боролся за свое выживание, оставляя проблемы государственного управления на периферии своих интересов). Но и напротив, кризисная ситуация в экономике может заставить лидера полностью переключиться на задачи государственного администрирования, оставляя нерешенными задачи поддержания политического баланса.

только позволила бы лидеру видеть границы своего участия в управлении нелинейными процессами, но и защититься от неформального давления конкурентов, увеличить свой реальный вес в сфере неформальных внутри-элитных коммуникаций.

Формирование такой структуры свидетельствует об образовании в государстве особого института власти, олицетворяющего единство политического (с учетом его репутационной, публичитной и мобилизационной составляющих) и административного капитала лидера при принятии решений и фактически определяющего разработку и реализацию ключевых государственных целей. Используя ее возможности, лидер (хотя и будучи не в состоянии полностью исключить риски диверсификации государственной власти или преодолеть расколы в элитарной среде) способен усилить свое политическое позиционирование, качественно повысив возможности управления нелинейными процессами, контроль за госаппаратом и общественными силами, несущими дискомфорт и угрозы для квалифицированного правления. Переосмысляя идею Селзника, можно сказать, что создание такой структуры способно придать институту политического лидерства дополнительную энергию и увеличить его производительность, что может иметь особое значение в период кризисов и возникновения угроз [Selznick 1957: 18; Brunsson, Olsen 1993].

ЛИДЕРСКАЯ СУБСИСТЕМА КАК СТРУКТУРНЫЙ ОТВЕТ ПОЛИТИКИ НА ДАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СРЕДЫ

Представления о роли группового окружения лидера в науке признаны давно и прочно со времен описания “двора” и “свиты его величества”. Множество методологически важных идей, касающихся понимания роли этой особой институции власти, было высказано во второй половине XX в. Именно тогда были сформулированы идеи о неизбежности “совместной деятельности” лидера с группой (М. Смит), о необходимости определения лидером “групповой структуры” и управления им “деятельностью группы” (Р. Крачфилд, Р. Стогдилл и Дж. Хемфилл), о наличии у лидера – как интегратора группы последователей или “семейств” – функции в определении их совместных действий (Е. Богарадус, С. Шартл, Л. Картер) и т.д. В русле такого подхода ученые рассматривали лидерство в рамках парадигмы “коллективно-организационного действия” (К. Ходжкинстон), интерпретируя функции лидера через решение “серии задач, которые надлежит выполнить группе” (С. Джибаб) и где каждый из участников группы играет свою специфическую роль (Т. Гордон) и т.д.⁸

В развитии этих подходов В. Малиновски выделял в элитарной структуре “связанную группу”, объединяющую наиболее влиятельных (не только официальных) политиков, вырабатывающих под руководством лидера принципиальные государственные решения. Американский политолог Б.Б. де Мескита пишет о “селекторате” (иерархической верхушке в системе управления, состоящей из ближайших “сателлитов” лидера), лояльность которых поддер-

⁸ Упомянем попутно, что эти идеи нашли свое выражение и в многочисленных исследованиях феномена лидерства в контексте взаимодействия политики и управления [Selznick 1957], взаимодействия организационных структур и реальных решений, целеполагания и эффективности, акторо-центрированного институционализма и сетевых коалиций [Derlien 1992; Farazmand 1997; Hesse 1995; Bekke, Perty, Toonen 1996; Peters, Wright 1996; Provan, Kenis 2007 и др.], а также в некоторых иных теоретических направлениях.

живается через распределение ренты, привилегии в ведении бизнеса и проч., и которых лидер ценит за способность приносить голоса на выборах или применять эффективные методы управления [de Bueno Mesquita 2009; 2011]. В рамках сетевого подхода персонально-групповые аспекты политического лидерства описываются через концепт “вершины сети”, действующей внутри властвующих коалиций [Provan, Kenis 2007; Михайлова 2013; Сморгунов, Шерстобитов 2014].

Следует, однако, заметить, что при всем богатстве теоретического материала микрогрупповые контакты лидера в государственном управлении рассматриваются скорее как дополнение к его организационному статусу и как важные, но при этом не обладающие институциональной устойчивостью связи. Нередко характеристики группы последователей лидера привязываются к его персональным, антропным качествам и рассматриваются сугубо абстрактно, применительно к отношениям внутри организации как таковой, что ставит под сомнение внутреннюю структурированность этого образования и его особую функциональную направленность.

В то же время практика свидетельствует⁹, что такие коммуникации отражают не столько микросетевую организацию высшей части правящего класса, сколько роль сторонников лидера в принятии государственных решений. Более того, эта властная конструкция позволяет лидеру поддерживать необходимые коммуникации с обществом (олицетворяющие в глазах граждан его приверженность определенным моральным нормам и ответственность перед населением) и одновременно видоизменять роль и позиции институтов при осуществлении политического курса.

68 Осваивая функции государственного деятеля, политический лидер формирует свое групповое окружение (не столько по критерию компетентности, сколько – персональной лояльности и солидарности со своими идеями и подходами) – и тем самым реализует свой управленческий функционал носителя высших властных полномочий и представителя интересов граждан. Практическая востребованность такого образования означает, что определенная группа последователей (соратников) лидера (фактически участвующая в разработке и реализации государственных решений) может и должна рассматриваться как особая политико-административная структура, оказывающая решающее влияние на ключевые процессы и институты государственного управления.

Используя идеи социальных арен С. Хилгартнера и Ч. Боска [Hilgartner, Bosk 1988], а также “социопространственных сетей власти” М. Манна [Манн 2014], можно говорить о том, что такие последователи лидера формируют определенные политико-административные площадки, на каждой из которых существуют либо определенные каналы доступа к центрам принятия решений, либо формируются сами “узлы власти”. На каждой из этих площадок – самонастройкой на целевые показатели – складываются свои механизмы и каналы соединения сетей и институтов, коды распространения информации, открывающие доступ к кооперации с другими игроками и т.д.

⁹ Неудивительно, что политические технологи и аналитики, конкретизируя такие подходы, прямо обозначают фигуры и их микрополитические коммуникации в качестве факторов, оказывающих решающее влияние на характер и перспективы развития государства и общества. См. Коммуникационный холдинг “Минченко консалтинг”: “Большое правительство Владимира Путина и “Политбюро 2.0””. Доступ: http://www.stratagema.org/exclusive/research/research_2391.html (проверено 7.02.2017).

Лидер контролирует такие площадки и закрепляет за ними определенные функции по воплощению своих целей и замыслов, что позволяет ему гибко перестраивать свою деятельность даже при блокировке его усилий как со стороны административных иерархий, так и политической оппозиции.

Источником образования таких структур является упорядочение (и дальнейшая структуризация) лидером личных и деловых отношений с различными сегментами правящей элиты. Если, к примеру, его связи с обществом в основном выстраиваются через механизмы представительства, то внутри окружающего лидера правящего слоя отношения между ее различными сегментами по преимуществу налаживаются по сетевому принципу, отражающему заинтересованность различных обладающих весомыми ресурсами групп и фигур в решении тех или иных государственных задач. В силу этого формирование лидерской подсистемы идет по пути упорядочения и структуризации отношений лидера как с представителями различных институтов, так и с отдельными фигурами и сетевыми коалициями, обслуживающими его формальные и неформальные связи. И хотя внутренние коммуникации лидера с теми или иными микросообществами правящего класса обладают неидентичными механизмами сплочения, тем не менее, в итоге все они образуют некую целостность, обладающую особым политико-административным статусом. За счет этой структуры лидер укрепляет и одновременно дифференцирует свой управленческий функционал в соответствии с особыми задачами, решаемыми им во исполнение своей роли в государственном управлении.

Превращаясь в особый механизм выработки и имплементации инициированных лидером решений, эта структура компенсирует недостатки и слабости публичных институтов власти, одновременно увеличивая автономность его персональных действий и предоставляя ему широкие возможности для преодоления административных барьеров, а также конструирования новых институтов и политических отношений. Впрочем, используя ее возможности, лидер нередко компенсирует недостаток доказательств и аргументации при выборе стратегических целей своими волевыми действиями. В результате при помощи данной структуры он сам становится тем вето-игроком, который способен блокировать активность даже официальных органов власти, которые противостоят продвигаемым им стратегиям и целям.

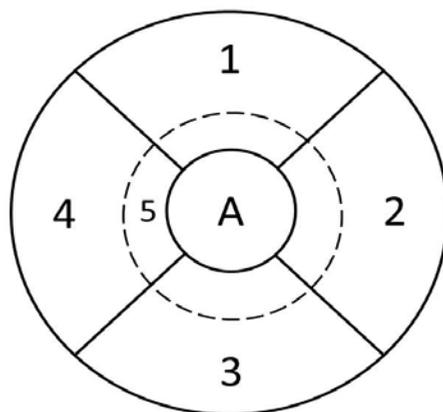
В силу целого ряда причин, таких как дефицит информации о неформальных связях лидера, наличие вопросов, решаемых в государстве в конфиденциальном порядке и пр., исключающих однозначные выводы о латентных сетях правящей элиты, можно лишь гипотетически наметить те подтверждаемые, впрочем, повседневной практикой, образования, которые входят в лидерскую подсистему. Представляется, что в содержательном плане к таким компонентам можно отнести: *ближнее, дальнее, административное и специфическое окружение* лидера, а также его *ближний круг* (доверенных лиц) (см. рис.).

В «ближнее окружение» лидера, как правило, входят: помощники; советники; специалисты, занятые организацией специализированного документооборота; привилегированные эксперты, а также допущенные к принятию решений представители наиболее ресурсно оснащенных групп общества (чье присутствие отражает невозможность игнорирования позиций влиятельных

группировок правящего класса, связанных с ключевыми направлениями государственной деятельности)¹⁰. Все эти фигуры призваны создавать благоприятную рабочую атмосферу для лидера при принятии стратегических и тактических решений, организовывать внутренний дискурс для уточнения его указаний и предложений, координировать позиции ключевых политических игроков по принимаемым лидером решениям, транслировать его указания и распоряжения на все этажи государственного управления и власти, осуществлять контроль за их выполнением, умножать волю лидера за счет своих персональных усилий.

Рисунок

Лидерская субсистема (схематическое строение)
Leadership Subsystem (Schematic Structure)



Примечание: А — политический лидер; 1 — ближнее окружение; 2 — дальнее окружение; 3 — административное окружение; 4 — специфическое окружение; 5 — ближний круг.

Note: A — Political Leader; 1 — Near Surroundings; 2 — Distant Environment; 3 — The Administrative Environment; 4 — Specific Environment; 5 — The Inner Circle.

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.

1. Используя деловые связи и компетенции “ближнего окружения”, лидер получает возможность оказывать непрерывное политическое давление на все управленческие структуры, сохраняя прямой доступ своих представителей к исполнителям поставленных целей. Как правило, лица из этого окружения лидера контролируют допуск деловых партнеров к “его телу”, из этого же кадрового бассейна лидер выбирает конкретных лиц для выполнения конфиденциальных заданий (например, для непубличных переговоров с зарубежными политиками).

¹⁰ Так, в бывшем СССР в это окружение, как правило, входили руководители Вооруженных сил, внешнеполитического ведомства, спецслужб, высшие чины партаппарата; в начале 1990-х годов в этом окружении доминировали представители крупного бизнеса (за что систему правления нередко именовали “олигархией”); в настоящее время значительное место в этом окружении президента занимают представители силовых структур.

Благодаря политическому весу принимаемых здесь решений, данное окружение представляет собой некий резервуар служебной информации, “спрятанной” от общественности и даже от других уровней власти. Здесь же (учитывая, что принимаемые решения не могут удовлетворить интересы всех политических игроков) конструируется и требуемый для решения ключевых проблем баланс политических сил, тот эквilibриум, который способен снизить издержки внутриэлитной конкуренции и сохранить стабильность правящей группировки. Командное производство решений означает ключевую роль лидера в оценке вклада и значения каждого из членов его окружения¹¹. В рамках данного окружения могут поддерживаться отношения разного типа: *формальные, неформальные, конкурентные* (свидетельствующие о противоборстве внутренних микросообществ между собой под контролем лидера) или *соревновательные* (означающие наличие борьбы за влияние на лидера). Как показывает опыт, внутренние, даже сугубо межличностные распри влиятельных фигур способны спровоцировать достаточно масштабные последствия для различных сфер общественной жизни.

2. В “дальнее окружение” входят ответственные исполнители, задача которых состоит в неукоснительном воплощении принципов правящего режима, указаний лидера на контролируемых ими (ведомственных, отраслевых, территориальных) площадках¹². По сути, это те “политические маячки”, которые сигнализируют всем связанным с ними участникам деловых коммуникаций о принципах и содержании политического курса главы государства. Это те люди, которые призваны развернуть государственный корабль в заданном лидером политическом направлении, минимизировать ограничения для последовательной реализации этой политики, устранить возможные задержки, искажения или блокировку соответствующих решений, а также постараться придать контролируемым ими институтам необходимую гибкость и результативность.

Фигуры из дальнего окружения призваны обеспечить оперативное сотрудничество официальных и неофициальных структур в формате повседневного управления. Формируя вторичные нормы имплементации решений лидера,

¹¹ Если обратиться к российскому опыту последних лет, кризис в российско-украинских отношениях, как пишут журналисты, привел к вытеснению силовиками олигархов из окружения президента России, и теперь приближенными к главе государства персонами в основном считаются руководители силовых структур и ведомств. В то же время за 2016 г. президент поменял шесть знаковых фигур из этого окружения (президента РЖД В. Якунина, начальника ФСО Е. Мурова, директоров ФСКН, ФМС и ФТС В. Иванова и К. Ромодановского и А. Бельянинова). Все эти фигуры считались личными ставленниками президента.

¹² Так, в России к этому кругу лиц, как правило, принадлежат назначенные президентом (избранные в соответствии с его указаниями) губернаторы, главы территориальных администраций, министры, а также другие крупные политические назначенцы. К ним относятся и ключевые представители центрального парламента (и соответствующих территориальных органов), призванные выстраивать законодательство в соответствии с Я-концепцией лидера и его политическим курсом. К такому окружению можно отнести и (характерных для России) руководителей госкомпаний (совмещающих административные и коммерческие позиции), а также руководителей государственных массмедиа. Состав этого окружения является довольно неустойчивым, поскольку на многие позиции, которые хотелось бы контролировать лидеру, оказывают влияние региональные и отраслевые элиты (в том числе и те, которые практикуют и оппозиционные практики), обладающие на тех или иных территориях или в отраслях существенным влиянием. Различные варианты формирования Совета Федерации в РФ были связаны не с развитием демократии, а с соответствующими особенностями управления регионами в тот или иной период.

эти лица придают им легитимность (но, если надо, обходят формальные правила и нормы), образуя, таким образом, особую систему согласованных действий и специфическую логику продвижения целей лидера (но при этом оставляя на периферии его внимания различные мелкие вопросы). Таким образом, учреждаемая лидером политика обретает форму реальных управленческих практик, осуществляемых на основных аренах государства¹³.

За счет активности дальнего окружения сближаются (внутри)институциональные и внеинституциональные практики и ценности, объединяющие сторонников курса лидера. Этот круг формирует структуру неформальных устойчивых отношений, которые “связывают государственные органы с действующими в обществе экономическими и политическими (например, партийными) лидерами” [Crozier, Thoenig 1976]. Соответственно происходит и взаимная 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.

Данный круг лиц, в свою очередь, осуществляет комплексное взаимодействие между участниками реализации государственной политики (которые в противном случае способны воспринимать друг друга вполне антагонистически) и в этих целях его представители узаконивают соответствующие правила взаимодействия, стремясь сохранить устойчивость лояльных лидеру коалиций. В конечном счете, предлагаемые ими рамки взаимодействия призваны создать условия для должной координации позиций и взглядов множественных акторов, заставляя их делать то, что надо, как надо, когда и с кем надо. Неудивительно поэтому, что формирование (принудительное или добровольное) этого круга лиц является первостепенной и (с учетом наличия различных внутриэлитных коалиций) самой сложной задачей лидера.

3. Специфическим набором лиц обладает и “*административное окружение*”. Оно включает в себя фигуры, занимающие полуавтономные позиции, с которыми лидеру приходится взаимодействовать в рамках коммуникаций, посредством которых реализуются его властные полномочия: ограничивающих, в силу конституционных норм, утверждающих независимость госадминистрации от фигуры правителя, и вынужденных, в силу непосредственной включенности бюрократии в разработку решений. Формируя этот тип окружения, лидер, стремясь “принудить менеджеров управлять” в рамках предлагаемых им стратегий, пытается направить их дискреционные возможности в нужное политическое русло. В этих целях он заключает с чиновниками разнообразные “административные” и “технические сделки” [Hood 2001: 13-23], стремясь преодолеть традиции и практики, снижающие их политическую лояльность. Таким образом, он трансформирует административный контекст государственного управления, приводя его организационные основания в соответствие со своей политической волей.

¹³ По мере увеличения численности “неизбранных представителей” общества, обладающих властными полномочиями, в государственном управлении растет число идей, востребованных не обществом, а конкретными группировками. При этом содержание “национальных интересов” способно принимать форму корпоративных установок, в результате чего государство и общество испытывают риски корпоративного перерождения власти (в логическом пределе — “захвата государства”). Поэтому популизм (как форма прикрытия назначенцев и амнистирования последствий их действий) органически встроен в принятие государственных решений.

Исследователи выделяют обычно два во многом полярных типа административных служб, с которыми преимущественно приходится иметь дело лидеру и среди представителей которых он формирует свое окружение. С одной стороны, это службы относительно закрытые и не слишком чувствительные к предлагаемым политическим изменениям и предложениям, а с другой, напротив, службы, восприимчивые к переменам в управлении и предложениям лидера. В силу присущих им особенностей эти типы (модели) отличаются по уровню внутренней централизации / децентрализации (в рамках системы “общественной власти”), профессиональным характеристикам руководителей, наличию у последних заслуг и привилегий, традициям покровительства в процессе служебного роста и т.д. [Peters, Pierre 2001; Rhodes 2001]. Однако независимо от их характеристик, лидер испытывает особые сложности в отношениях с административным окружением в процессе имплементации решений, поскольку вторичные нормы этого процесса предлагают собственную логику согласований и явно превалируют над формальными установлениями и чиновничьим конформизмом управленцев.

Опираясь на идеи Аллисона и Гальперина, одними из первых разработавших модели взаимоотношений лидера с госбюрократией [Allison, Halperin 1972], можно констатировать, что его политический контроль лидера в государственном управлении предполагает три варианта: сохранение нейтрального характера высшей административной службы (британская модель); сохранение лояльности “командных высот” (посредством системы контроля высоких должностей или посредством назначения специальных политических советников); путем политизации госслужбы по принципу партийного членства [Page, Wright 1999: 65]. Впрочем, лидер может увеличить свое политическое влияние и за счет создания новых подразделений, поначалу дублирующих функции слабо подконтрольных структур, а затем поглощающих их.

В “административное окружение” входят два типа лиц. Во-первых, это ключевые госадминистраторы, с которыми лидер при всех обстоятельствах вынужден поддерживать деловые коммуникации (премьер-министр, вице-премьеры, министры, руководители парламентских комитетов и др.), а также те назначенные лидером фигуры (так наз. *цари* в системе исполнительной власти; см. [Sollenberger, Rozell 2012]), которые занимают решающие позиции при планировании важнейших госпрограмм или координации стратегического курса правительства¹⁴.

Во-вторых, в это окружение входят “политические менеджеры” администрации самого лидера, которые координируют и курируют действия по реализации поручений лидера, организуют специальные мероприятия в целях поддержки конкретных указаний, формируют различные отношения

¹⁴ В рамках этого окружения происходит наложение существенных ограничений на управленческую активность администраторов, установление политической ответственности чиновников не за соответствие их действий формальным правилам и процедурам, а за результаты их работы. Это сложная задача, так как карьерные чиновники не имеют ни одинакового позиционирования в системе государственного управления, ни одинакового престижа, ни единой профессиональной культуры. Для уточнения характера этих коммуникаций лидера ряд ученых предлагает различать четыре типа бюрократии в государственных органах: ориентированную на собственные интересы; ориентированную на внутриинституциональную среду; ориентированную на внешние связи с организациями и бюрократию в целом; включенную в межорганизационные системы [Thoenig 1996].

с партнерами лидера и т.д. Эти менеджеры “среднего звена” в значительной степени и конструируют реальное политическое пространство, расставляя кадры, контролируя основные национальные массмедиа, профилируя деятельность государственных институтов, проектируя политическую среду для выполнения решений лидера и т.д.

Совокупная задача всего этого круга лиц состоит в контроле и в подчинении администраторов всех уровней указаниям и директивам лидера. Опыт показывает, что в ряде стран это управленческое звено способно существенно увеличивать свои функции, превращаясь из звена, призванного технологически обслуживать деятельность лидера, в своеобразный “командный пул” (к которому подключаются и его территориальные звенья). Такой “командный пул” способен профилировать деятельность органов государственной власти, применяя к ним различные меры поощрения или санкции за невыполнение поручений (как это, к примеру, произошло с Администрацией Президента в РФ). Причем эти менеджеры, обладающие способностью правильно “понимать” скрытые замыслы лидера, могут инициировать непредсказуемые для общества решения, создавая тем самым дополнительную политическую энергию (которая увеличивает “производительность” власти, имеющую особое значение в период кризиса или возникновения угроз [Brunsson, Olsen 1993: 78]). Нередко такие фигуры действуют в русле нечетко артикулированных принципов, ориентируясь лишь на свой опыт и известные им ценностные приоритеты лидера.

4. 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 (не исключаются даже главы зарубежных государств), а также личные друзья, родственники, знаменитости, с которыми сложились относительно устойчивые и более-менее добрые отношения.

5. Каждый тип лидерского окружения может “делегировать” своих представителей и в так наз. *близкий круг*, т.е. в ту область доверительных коммуникаций лидера, которая возникает на пересечении принятия им государственных решений и его личного пространства. Чаще всего именно через этот канал осуществляется трансфер его настроений и оценок из зоны личной жизни в сферу деловых коммуникаций (что нередко является дополнительным фактором “таинственности” принимаемых лидером решений).

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 управления¹⁵. Иными словами, лидерская подсистема консолидирует правящую элиту в ее вертикальном и горизонтальном измерениях. Интегрирует настолько, насколько это необходимо для достижения должного уровня легитимации режима правления (независимости от элитных групп, не вошедших в доминирующую группи-

¹⁵ К примеру, в 1990-е годы в России такой подсистемой была “семья” Б. Ельцина, под которой подразумевается элитарная группировка, состоящая из полутора-двух тысяч политиков, чиновников, бизнесменов и доверенных лиц, контролирующих разработку государственных стратегий и основные потоки распределения общественных ресурсов.

ровку) и осуществления управления обществом. Как узел проектирования важнейших решений, лидерская подсистема выравнивает различные типы политических систем, оценивая направленность государственной политики не с точки зрения эффективности представительных механизмов или партийных систем, а с позиций интересов резко ограниченного круга лиц из окружения лидера. Игнорируя формальные разделения административной и политической форм организации государственной власти, лидерская подсистема показывает, что формальные государственные институты в лучшем случае создают предпосылки формирования государственной политики. В то же время эта структура существенно снижает риски одностороннего использования лидером своих управленческих возможностей. В целом именно лидерская подсистема определяет уровень подотчетности власти обществу, степень эффективности механизмов представительства, а также олицетворяет моральную ответственность элит.

Все названные параметры показывают высокую автономность лидерской подсистемы. При этом ее политико-административная организация демонстрирует наличие внутреннего ядра или, условно говоря, политической команды (конфигурации наиболее значимых лиц из всех сегментов лидерского окружения), которая выполняет основные рабочие функции политического лидера как института власти (причем зачастую не требуя вовлеченности лидера в решение отдельных вопросов). В этом смысле другие части лидерских «окружений» представляют собой — относительно этой команды — более размытую периферию, состоящую из набора политических, административных и гражданских фигур, сопутствующей разработке и исполнению государственных решений. Так что применительно к решению конкретных задач внутри лидерской подсистемы всегда формируется оригинальная архитектура командных коммуникаций с тем или иным набором представителей из каждого типа окружений.

И хотя чисто теоретически при формировании государственных стратегий эта команда способна придерживаться различных стратегий¹⁶, она отнюдь не тяготеет к кооперации с акторами, не имеющими значения для осуществления власти. Не случайно поэтому в процессе ее функционирования весьма высоки шансы корпоративного распределения общественных благ. И даже в условиях демократии обращение лидера к населению по тем или иным вопросам в значительной мере носит символический характер и служит задачам повышения его репутационного капитала и демонстрации населению наличия в обществе «представительной» и «конкурентной политики». В этом смысле население является той «бесполезной общественностью», которая не имеет возможности оказывать воздействие на цели государства и присутствует в планах лидера лишь в виртуально-символической форме.

Однако этот лидерский микромир при всей своей функциональной целостности является слабо связанным политическим единством, демонстрирующим не только факторы сплочения, но и дезинтеграции, ослабления

¹⁶ В качестве таких стратегий можно рассматривать: *агрегирование*, или последовательный учет интересов гражданских, корпоративных и иных игроков; *корпоративное* (партикулярное) целеполагание, направленное на создание привилегий той или иной социально-экономической группе, отрасли или территории (не исключающее приоритет частных и узкогрупповых интересов той или иной части общества или аппарата управления), а также *замещение* волей лидера всей совокупности интересов общества.

персональной и идейной лояльности первому лицу (обнажая политическую неустойчивость деловых, дружеских и даже родственных связей). Иначе говоря, противоборство различных элитарных сетей, формирующихся вокруг лидера, провоцирует возникновение внутренних очагов нелояльности, блокировки взаимных усилий, образования вето-фигур (саботирующих его распоряжения) и даже формирование направленных против курса лидера микрополитических центров влияния и силы (означающих переход отдельных лиц на противоположные позиции или в конкурирующие политические команды). Даже в самых приближенных к власти пространствах лояльность (как минимум, части) лидерского окружения достаточно условна.

В силу этого лидер наряду с делегированием своих политических ресурсов приближенным всегда использует ротацию, кооптацию, кадровые (комплексные или частичные) чистки и отставки, инициирует судебные преследования нелояльных, применяет санкции (по принципу “бей своих, чтобы чужие боялись”) и инструменты принудительной консолидации (компромат, шантаж и пр.). Типичными методами такого регулирования являются создание тех или иных межличностных блоков (сетей), постоянное маневрирование и интриги, и даже физическое устранение (при помощи силовых и специальных служб) информированных сторонников (или потенциально опасных “перебежчиков”), способных нанести лидеру существенный ущерб. Однако даже эти инструменты не всегда позволяют лидеру корректировать поведение лиц из своего окружения или с пользой для себя регулировать конфликты с его различными представителями.

76

Иначе говоря, лидерская подсистема – это континуум элитарных сообществ, обладающих как разным позиционированием в процессе принятия государственных решений, так и разными режимами информационной открытости / закрытости (а также защищенности от гражданского контроля, а в ряде стран даже от судебного преследования). Возникающие здесь коммуникации обладают сложносоставным характером и демонстрируют широкий спектр отношений – от жесткой, контролируемой лидером среды взаимодействия до зыбких контактов с гипотетически возможными (или иными) центрами влияния, не исключая внутренне “заговоры” и “дворцовые перевороты”. И эти коммуникации не просто обладают различной (по своей плотности и интенсивности) конфигурацией, но и не исключают кадровых и персональных “сколов”. Главное, что риски сохранения внутренней целостности лидерской подсистемы неизбежно снижают управленческий функционал самого лидера, побуждая его тратить массу энергии на то, чтобы формировать и контролировать эту структуру.

Несмотря на безусловную потребность в организации лидерской подсистемы, нельзя говорить о ее безусловно позитивной роли в поддержке функционала первого лица. К примеру, окружение может препятствовать получению лидером определенной информации, неэффективно выполнять его поручения или снижать эффективность переговорных стратегий с контрагентами власти.

Наличие лидерской подсистемы есть явление вполне универсальное, характерное для любых форм организации государственной власти. Поэтому дать какую-то однозначную оценку ее политической роли невозможно. Ибо каждое общество обладает своими возможностями для формирования и контроля за этой политико-административной единицей. Однозначно,

видимо, можно говорить лишь о том, что ее наличие и характер эволюции отражают качественное повышение роли персональных параметров лидера (его Я-концепции, морально-этических качеств и его неформальных связей) как в поддержании коммуникации власти и общества, так и в управлении государством¹⁷. Другими словами, лидер как антропный компонент институционального дизайна все больше перетягивает на себя функции официальных структур, де-факто формируя гибкую, диффузную форму власти и управления. Всевозрастающая роль лидерской подсистемы показывает нарастание сложности государственного управления, сочетающего институциональные и сетевые структуры и демонстрирующего ростки той организационной формы власти, которая отражает динамику развития информационного, сложно организованного общества¹⁸.

В любом случае можно говорить, что предлагаемая нестрогая аналитическая конструкция, будучи насыщена эмпирическим материалом, дает возможность более глубокого проникновения в тайны государственной политики, в микрополитические механизмы формирования правительственных стратегий.

Андреев А.Л. “Мягкая сила”: аранжировка смыслов в российском исполнении. — *Полис. Политические исследования*. 2016. № 5. С. 122-133. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.05.10>

Гаман-Голутвина О.В. 2007. Политические элиты и политическое лидерство. — *Политология. Лексикон*. Под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН. 798 с.

Кастельс М. 2016. *Власть коммуникации*. М.: Издательство НИУ ВШЭ. 564 с.

Манн М. 2014. *Власть в XXI столетии: беседы с Джоном А. Холлом*. М.: Издательство НИУ ВШЭ. 208 с.

Марков А.А. 1951. *Избранные труды: Теория чисел. Теория вероятностей*. Под ред. проф. Ю.В. Линника. М.: Изд-во Академии наук. 465 с.

Михайлова О.В. 2013. *Сети в политике и государственном управлении*. М.: Издательство Московского университета. 330 с.

Помигуев И.А. 2014. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления. — *Политическая наука*. № 1. С. 199-210.

Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С. 2014. *Политические сети: теория и методы анализа*. М.: Аспект-Пресс. 317 с.

Шульман Е.М. 2014. *Законодательство как политический процесс*. М.: Московская школа гражданского просвещения. 184 с.

Allison G.T., Halperin M.H. 1972. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. — *World Politics*. Vol. XXVI. Supplement. P. 40-79.

¹⁷ Многое зависит и от реального позиционирования лидера (например, в преддверии выборов, в которых он не принимает участия), его репутации (в вопросах международных отношений), его способности контролировать финансовые и силовые ресурсы, его влияния на социокультурные процессы, на распространенные в истеблишменте стандарты внутренних взаимоотношений. Чрезвычайно важны его способности договариваться с внешними партнерами, способности влиять на общественное мнение и учитывать его, ораторские способности, эффективность в кризисных ситуациях и т.п. Значение имеет даже, например, его привычка жить и работать в загородных резиденциях и дворцах, что однозначно сужает возможности его делового общения.

¹⁸ Представления об этой структуре могут быть полезны для изучения различных вариантов взаимодействия “лидерских сетей” с научными, технологическими и иными сетями, которые М. Кастельс рассматривает в качестве источников общественной власти [Кастельс 2016: 64-65].

- Bekke H.M., Perry J.L., Toonen Th.A.J. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press. 346 p.
- Blumer H. 1971. Social Problems as Collective Behavior. — *Social Problems*. Vol. 18. Issue 3. P. 298-306. DOI: <https://doi.org/10.2307/799797>
- Bogason P., Toonen Th.A.J. 1998. Introduction: Networks in Public Administration. — *Public Administration*. Vol. 76. Issue 2. P. 205-207. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00098>
- Brunsson N., Olsen I.P. 1993. *The Reforming Organization*. London: Routledge. 224 p.
- Bueno de Mesquita B. 2009. *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen Self-Interest to See and Shape the Future*. New York: Random House. 290 p.
- Bueno de Mesquita B. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Random House. 272 p.
- Crozier M., Thoenig J.C. 1976. The Regulation of Complex Organized Systems. — *Administrative Science Quarterly*. Vol. 2. Issue 4. P. 547-570. DOI: <https://doi.org/10.2307/2391716>
- Derlien H.-U. 1992. Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe — Rather Comparable than Comparative. — *Governance*. Vol. 5. Issue 3. P. 279-311. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00041.x>
- Farazmand A. 1997. *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks, CA: Sage. 236 p. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483327938>
- Immergut E.M. 2008. Institutional Constraints in Policy. — *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. P. 557-571.
- Inside the Reinvention Machine*. 1995. Ed by Kettl D.F., Dilulio J.J. Washington, DC: Brookings Institution. 218 p.
- Greer P. 1994. *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press. 140 p.
- Hesse J.J. 1995. Comparative Public Administration: the State of the Art. — *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Ed. by J.J. Hesse, Th.A.J. Toonen. Baden-Baden: Nomos. P. 523-549.
- Hilgartner S., Bosk Ch.L. The Rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Model. — *American Journal of Sociology*. 1988. Vol. 94. Issue 1. P. 53-78. DOI: <https://doi.org/10.1086/228951>
- Hood K.K. 2001. Public Service Transactions and Reforms. — Peters B.G., Pierre J. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge. P. 13-23.
- Kickert W.J.M. 1997. Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American "Managerialism". — *Public Administration*. Vol. 75. Issue 4. P. 731-752. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Moe T.M. 1989. The Politics of Bureaucratic Structure. — *Can the Government Govern?* Ed. by Chubb J.E., Peterson P.E. Washington, DC: Brookings Institution. P. 267-329.
- Neustadt R.E. 1960. *Presidential Power*. New York. Macmillan Publishing Company. 224 p.
- Page E.C., Wright V. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European Countries: a Comparative Analysis of Official Leaders*. Oxford: University press Oxford. 298 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198294468.001.0001>
- Peters B.G., Pierre J. (eds). 2001. Intergovernmental Relations and Multi-Level Governance. — *Special Issue of Policy and Politics*. Vol. 29. Issue 2. P. 131-135.
- Peters B.G., Wright V. 1996. Public Policy and Administration, Old and New. — *A New Handbook of Political Science*. Ed. by Goodin R.E., Klingemann H.-D. Oxford: Oxford University Press. P. 628-644.

Provan K., Kenis P. 2007. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. Issue 4. P. 229-252. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Rhodes R.A.W. 2000. The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. — *Public Administration*. Vol. 78. P. 345-363. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00209>

Rhodes R.A.W. *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press. 2001. 274 p.

Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. 1993. Ed. by Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Boulder, CO: Westview Press. 290 p.

Selznick P. 1948. Foundations of the Theory of Organization. — *American Sociological Review*. Vol. 13. Issue 1. P. 25-35. DOI: <https://doi.org/10.2307/2086752>

Selznick P. 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press. 162 p.

Schattschneider E.E. 1975. *The Semisovereign People*. Hinsdale: Dryden Press. 143 p.

Simon H.A. 1999. The Potlatch Between Economics and Political Science. — *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. Ed. by J.E. Alt, M. Levi, E. Ostrom. New York: Russell Sage Foundation. P. 112-119.

Sollenberger M.A., Rozell M.J. 2012. *The Presidents Czars. Undermining Congress and the Constitution*. Lawrence, Kan.: Univ. Press of Kansas. 298 p.

Thoenig J.C. 1996. Public Sector Organizations'. — *Handbook of Organizational Behavior*. Ed. by A. Sorge, M. Warner. London: Thomson Business Press. Vol. 5. P. 421-432.

DOI: 10.17976/jpps/2017.02.05

POLITICAL LEADER IN THE PUBLIC ADMINISTRATION ENVIRONMENT, OR WHO IS THE MAN OF THE HOUSE?

A.I. Solovyov¹

¹Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia

SOLOVYOV Alexandr Ivanovich, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. Email: solovyevl@spa.msu.ru

Solovyov A.I. Political Leader in the Public Administration Environment, or Who Is the Man of the House? — *Polis. Political Studies*. 2017. No. 2. P. 60-81. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.02.05>

Acknowledgments. The study was conducted with support of the Russian Foundation for Basic Research (project No. 17-03-0590a).

Received: 28.12.2016. Accepted: 16.01.2017

Abstract. The article describes the features of the positioning of a political leader in the public administration system. In this context, the author analyzes the leader's functional and role burden as a bearer of the highest status of authority and as a civil entrepreneur that supports political communication with the society. Upon revealing the specifics of application by the leader of political and administrative tools in the implementation of its functions, the author reveals the limitations and risks of reducing its official functions, which emanate from the administrative hierarchy. As shown in the article, the key means of resolving the structural conflict between political and administrative tools of implementation of the activities of a political leader as a senior state manager is the formation of a special structure of power, emerging as the leader arranges formal and informal ties with the various segments of the ruling elite. The author identifies factors that contribute to the formation of such power construct (leadership political subsystem), as well as describes its network basis, inner structure, the content of endogenous and exogenous connections and relationships. In this regard, the article identifies the ways to enhance the productivity of leader's administrative functions, to improve its adaptability to the administrative

environment, as well as defines the conditions for eliminating the threats and risks of destabilization of the ruling regime.

Keywords: public administration; political leader; functional leader administrative hierarchy; political and administrative instruments of government; leadership; inner circle of the leader; the far environment of the leader.

References

- Allison G.T., Halperin M.H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. — *World Politics*. 1972. Vol. XXVI. Supplement. P. 40-79.
- Andreyev A.L. “Soft Power”: Arrangement of Senses, Russian Style. — *Polis. Political Studies*. 2016. No. 5. P. 122-133. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.05.10>
- Bekke H.M., Perry J.L., Toonen Th.A.J. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press. 1996. 346 p.
- Blumer H. Social Problems as Collective Behavior. — *Social Problems*. 1971. Vol. 18. No. 3. P. 298-306. DOI: <https://doi.org/10.2307/799797>
- Bogason P., Toonen Th.A.J. Introduction: Networks in Public Administration. — *Public Administration*. 1998. Vol. 76. No. 2. P. 205-207. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00098>
- Brunsson N., Olsen I.P. *The Reforming Organization*. London: Routledge. 1993. 224 p.
- Bueno de Mesquita B. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Random House. 2011. 272 p.
- Bueno de Mesquita B. *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen Self-Interest to See and Shape the Future*. New York: Random House. 2009. 290 p.
- Castells M. Communication Power. (Russ. ed.: Castells M. *Vlast' kommunikatsii*. Moscow: The Higher School of Economics Publishing House. 2016. 564 p.)
- Crozier M., Thoenig J.C. The Regulation of Complex Organized Systems. — *Administrative Science Quarterly*. 1976. Vol. 2. No. 4. P. 547-570. DOI: <https://doi.org/10.2307/2391716>
- Derlien H.-U. Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe — Rather Comparable than Comparative. — *Governance*. 1992. Vol. 5. No. 3. P. 279-311. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00041.x>
- Faraznand A. *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks, CA: Sage. 1997. 236 p. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483327938>
- Gaman-Golutvina O.V. Politicheskoe elity i politicheskoe liderstvo [Political Elites and Political Leadership]. — *Politologiya. Leksikon*. Pod red. A.I. Solov'eva [Political Science. Lexicon. Ed. by A.I. Solovyov]. Moscow: ROSSPEN. 2007. 798 p. (In Russ.)
- Greer P. *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press. 1994. 140 p.
- Hesse J.J. Comparative Public Administration: the State of the Art. — *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Ed. by J.J. Hesse, Th.A.J. Toonen. Baden-Baden: Nomos. 1995. P. 523-549.
- Hilgartner S., Bosk Ch.L. The Rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Model. — *American Journal of Sociology*. 1988. Vol. 94. No. 1. P. 53-78. DOI: <https://doi.org/10.1086/228951>
- Hood K.K. *Public Service Transactions and Reforms*. — Peters B.G., Pierre J. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge. 2001. P. 13-23.
- Immergut E.M. Institutional Constraints in Policy. — *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. 2008. P. 557-571.
- Inside the Reinvention Machine*. Ed. by Kettl D.F., Dilulio J.J. Washington, DC: Brookings Institution. 1995. 218 p.
- Kickert W.J.M. Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American “Managerialism”. — *Public Administration*. 1997. Vol. 75. No. 4. P. 731-752. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>
- Mann M. *Power in the 21st Century. Conversations with John Hall*. (Russ. ed.: Mann M. *Vlast' v XX stoletii*. Moscow: The Higher School of Economics Publishing House. 2014. 208 p.)
- Markov A.A. *Izbrannye trudy: Teoriya Chisel. Teoriya veroyatnostei*. Pod red. prof. Yu.V. Linnika [Selected Works: Number Theory. Probability. Ed. by Y. Linnik]. Moscow: Russian Academy of Sciences Publishing House. 1951. 465 p.

Mikhailova O.V. *Networks in Politics and Public Administration* [Seti v politike i gosudarstvennom upravlenii]. Moscow: Moscow University Press. 2013. 330 p. (In Russ.)

Moe T.M. The Politics of Bureaucratic Structure. — *Can the Government Govern?* Ed. by Chubb J.E., Peterson P.E. Washington, DC: Brookings Institution. 1989. P. 267-329.

Page E.C., Wright V. *Bureaucratic Elites in Western European Countries: a Comparative Analysis of Official Leaders*. Oxford: University press Oxford. 1999. 298 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198294468.001.0001>

Peters B.G., Pierre J. (eds). Intergovernmental Relations and Multi-Level Governance. — *Special Issue of Policy and Politics*. 2001. Vol. 29. No. 2. P. 131-135.

Peters B.G., Wright V. Public Policy and Administration, Old and New. — *A New Handbook of Political Science*. Ed. by Goodin R.E., Klingemann H.-D. Oxford: Oxford University Press. 1996. P. 628-644.

Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Ed. by Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. Boulder, CO: Westview Press. 1993. 290 p.

Pomiguet I.A. The Concept of Veto Players: A New Approach to the Study of Forms of Government. — *Political Science (RU)*. 2014. No. 1. P. 199-210. (In Russ.)

Provan K., Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. — *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007. Vol. 18. No. 4. P. 229-252. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Rhodes R.A.W. *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press. 2001. 274 p.

Rhodes R.A.W. The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. — *Public Administration*. 2000. Vol. 78. P. 345-363. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00209>

Schattschneider E.E. *The Semisovereign People*. Hinsdale: Dryden Press. 1975. 143 p.

Selznick P. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press. 1957. 162 p.

Selznick P. Foundations of the Theory of Organization. — *American Sociological Review*. 1948. Vol. 13. Issue 1. P. 25-35. DOI: <https://doi.org/10.2307/2086752>

Shul'man E.M. *Zakonodatel'stvo kak politicheskii protsess* [The Law as a Political Process]. Moscow: Moscow School of Civic Education. 2014. 184 p. (In Russ.)

Simon H.A. The Potlatch Between Economics and Political Science. — *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. Ed. by J.E. Alt, M. Levi, E. Ostrom. New York: Russell Sage Foundation. 1999. P. 112-119.

Smorgunov L.V., Sherstobitov A.S. *Politicheskie seti: teoriya i metody analiza* [Political Networks: Theory and Analysis Methods]. Moscow: Aspect Press. 2014. 317 p. (In Russ.)

Sollenberger M.A., Rozell M.J. *The Presidents Czars. Undermining Congress and the Constitution*. Lawrence, Kan.: Univ. Press of Kansas. 2012. 298 p.

Thoenig J.C. Public Sector Organizations'. — *Handbook of Organizational Behavior*. Ed. by A. Sorge, M. Warner. London: Thomson Business Press. 1996. Vol. 5. P. 421-432.