



ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 321.015

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В РОССИИ

И. И. Кузнецов

Саратовский государственный университет
e-mail: politbum@mail.ru

В статье представлен анализ возможностей институционального подхода в исследовании феномена политического лидерства в России. Автор характеризует политическое лидерство как взаимодействие формальных и неформальных политических институтов и практик, предлагая свой взгляд на возможности объяснения политического процесса в современной России.

Ключевые слова: политическое лидерство, политические институты, современные политические процессы в России, государственная власть, Президент РФ, разделение властей, сдержки и противовесы, формальные и неформальные политические практики.

Institutional Approach to the Study of Political Leadership in Russia

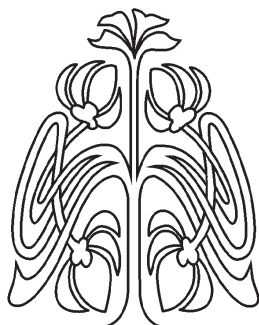
I. I. Kuznetsov

The analysis capabilities of the institutional approach in the study of the phenomenon of political leadership in Russia. The author characterizes the political leadership as the interaction of formal and informal political institutions and practices by offering his view on the possibility of explaining the political process in contemporary Russia.

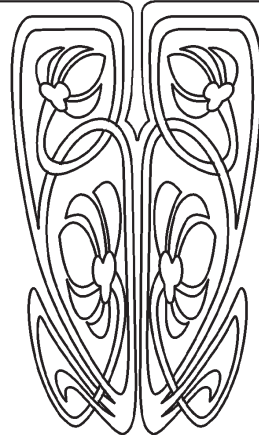
Key words: political leadership, political institutions, current political processes in Russia, government, President of the Russian Federation, separation of powers, checks and balances, both formal and informal political practices.

Политическое лидерство в традиции зарубежной и отечественной политической науки изучается в контексте анализа деятельности лидеров, теорий личности, групповой психологии, особенностей восприятия индивидуального и массового сознания. Имеются достаточно широкие наработки в определении наиболее эффективных технологий формирования имиджа лидеров, совершенствования влияния и др. Но единого подхода к описанию политического лидерства, его природы и проявлений нет, что констатируют отечественные специалисты¹. В силу этого политическое лидерство рассматривается как предмет интереса и область научного анализа междисциплинарного уровня, соответственно, используется разная методология его изучения.

В рамках данной статьи представлена попытка выделить одно из направлений исследования политического лидерства в современной России. Речь идет об институциональном подходе и его разновидностях. Сразу стоит отметить, что этот подход и его разновидности во многом отличаются от психологических и социальных подходов тем вниманием к нормативному обеспечению политики, которое зачастую сложно проследить в силу объективных условий политической динамики. В этом кроются главные сложности и ограничение возможностей подхода. Однако есть и некоторые позитивные возможности, позволяющие рассматривать лидерство в современной России как эволюцию формальных и неформальных рамок функционирования, например института президента страны.



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Применительно к рассматриваемому в данной работе сюжету уместно использовать две версии неинституционального подхода:

- 1) неинституционализм рационального выбора;
- 2) историческая версия неинституционализма.

Неинституционализм рационального выбора фокусирует внимание на двух ключевых для нашего исследования проблемах: как происходит взаимодействие акторов в рамках существующих институтов и как эти институты возникают. На деле это неразрывные вопросы, так как, взаимодействуя, акторы одновременно создают и изменяют институты, а в процессе их создания и изменения происходит взаимодействие. Как полагают современные исследователи, в аналитических целях надо различать эти два вида теорий: если ставится задача «исследовать влияние институтов на взаимодействие акторов, институты – независимая переменная. Если мы исследуем взаимодействие акторов с целью создания или изменения институтов, они – зависимая переменная, представляют собой результат, последствие данного взаимодействия»². И в том и в другом случае главным критерием институционального развития может выступать концепция транзакционных издержек (их снижение выступает в качестве свидетельства повышения эффективности институциональных механизмов власти, и напротив, их повышение является индикатором снижающейся эффективности).

Историческая версия неинституционализма дает возможность внимательно оценить институты как процедуры, нормы и конвенции (формальные и неформальные) с позиции исторического опыта, т. е. реконструировать траекторию предшествующего развития. Таким образом, сочетание двух версий институционализма позволяет реализовать исследовательскую стратегию, учитывающую сложность институциональных политических трансформаций в новейшей истории России, особенности развития президентства как политического института.

Таким образом, неинституциональный подход дает возможность проследить в развитии института лидерства в Российской Федерации те особенности, которые связаны с рациональным пониманием интересов основных политических игроков и тем историческим и социокультурным опытом, который оказывает влияние на процесс властвования. Поскольку в рамках данной статьи не представляется возможным отразить все многообразие такого влияния, постараемся ограничить свое внимание анализом взаимосвязи формальных и неформальных практик в развитии института Президента РФ. Данный аспект представляется весьма важным для понимания того, как в постсоветской России воспринимается власть вообще и глава государства в частности, каковы особенности такого восприятия у населения и в среде правящего класса страны.

Итак, *формальные* условия развития института главы государства зафиксированы главным образом в Конституции России, а также в некоторых федеральных законах (поскольку закона о Президенте РФ на данный момент нет, это – Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»), указах главы государства и других нормативных актах. Отметим наиболее важные с точки зрения закрепления властных полномочий главы государства правовые позиции.

Будучи главой государства, Президент РФ не входит ни в одну из ветвей государственной власти, чем во многом определяется своеобразие отечественной формы правления³. Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, «в установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»⁴. Одним из важнейших полномочий президента является его право определять «основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80, ч. 3). Данное положение, как и некоторые другие, было внесено в текст проекта Конституции РФ непосредственно перед всенародным голосованием в 1993 г. лично Б. Н. Ельциным, о чем свидетельствуют очевидцы⁵. Такое «надвластное» положение Президента РФ в совокупности с контролем работы правительства и осуществлением целеполагания в рамках всей государственной политики характеризует данный институт как очень мощный (особенно в сравнении с другими государственными институтами). Обоснование такой политической конструкции весьма характерно для эпохи становления институтов абсолютизма в странах Европы и связывается с трудами одного из идеологов либерализма и основателей утилитаризма И. Бентама. Неслучайно во время подготовки текста Конституции и конкуренции различных ее проектов постоянно звучал тезис о закреплении максимально авторитарной властной конструкции⁶.

Как известно, Президент РФ избирается прямым всенародным голосованием (ст. 81, ч. 1 Конституции РФ), что формирует весьма высокую, по сравнению с другими властными институтами, легитимность. Отдельно стоит указать на то, что институт главы государства максимально персонализирован, деятельность первого лица постоянно оценивается в обществе и, соответственно, то доверие, которое граждане оказывают кандидату на выборах, является доверием конкретной личности. Всенародные выборы в Государственную думу не создают аналогичной ситуации, поскольку 450 депутатов, избранных по новой пропорциональной системе, зачастую совсем не известны



гражданам или известны лишь частично. Кроме того, доверие на выборах граждане оказывают все же партиям, представившим списки, а не кандидатам лично. Если учесть то обстоятельство, что с 2005 г. изменилась процедура назначения/избрания губернаторского корпуса, то получается, что Президент РФ – наиболее сильный институт государственной власти и в плане получения мандата. Однако, несмотря на такое положение, по-прежнему сохраняется вероятность (пусть в настоящее время кажущаяся малозначимой, но все же потенциально возможная) конфликта «двойной легитимности», который хорошо описан в политологической литературе. Этот конфликт связан с апелляцией к народу двух государственных институтов, избираемых гражданами на прямых выборах. В недалеком историческом прошлом нашей страны такой конфликт привел к прямому столкновению и кровопролитию в Москве.

Президент РФ имеет очень широкие полномочия по управлению исполнительной властью. Закрепленное конституционно право главы государства председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83, п. «б») ставит президента де факто в положение руководителя исполнительной власти (при этом формально не ответственного за ее решения и действия). По Указу Президента РФ за ним закреплено руководство так называемым силовым блоком правительства, в который входят Министерство обороны, МВД, Минюст, МЧС и ряд федеральных служб⁷. Президент имеет возможность обращаться с ежегодными посланиями к Федеральному собранию РФ (ст. 84, п. «е»), что позволяет в значительной мере определять политическую повестку дня в стране, формировать соответствующий курс социально-экономического развития.

Отдельно стоит упомянуть широкие возможности Президента РФ в формировании кадрового состава институтов государственной власти. Так, по Конституции глава государства назначает «с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации» (ст. 83, п. «а»), представляет кандидатуры судей высших судебных инстанций, Генерального прокурора РФ, Председателя Центробанка и др. Помимо конституционно закрепленных полномочий, Президент РФ в рамках соответствующих нормативных актов решающим образом воздействует на кадровый состав Общественной палаты РФ, формирует президиум Государственного совета РФ, назначает полномочных представителей в федеральные округа и т. д.

Все эти и другие полномочия Президента РФ в значительной мере институционализировались в том смысле, что их использование в реальной политической жизни, государственном управлении уже стало нормальной, приемлемой практикой, а ведущие политические силы страны, несмотря на различие в оценках текущего момента и стратегии власти, приняли их как «правила игры», следуют

правовым нормам⁸. Однако развитие института главы государства связано также со становлением целого ряда неформальных политических институтов и практик, которые также разделяются правящей элитой и серьезно дополняют существующие правовые механизмы. Причем в целом ряде случаев это дополнение может носить характер функционального замещения публичных властных институтов.

Среди таких неформальных политических институтов, усиливающих вес президента в системе принятия решений, стоит выделить следующие.

1. Практика неформальных совещаний при главе государства с участием руководства фракций Государственной думы. Данная практика появилась еще при первом российском президенте Б. Н. Ельцине как условно называемое «**правление четверки**» и «**круглые столы**». По сути, это форма консультаций, согласования позиций руководителей законодательной и исполнительной власти с участием главы государства. Однако динамика использования этой формы весьма неустойчива и разнообразна. Возникновение политической комбинации – круглый стол (спикеры Государственной думы и Совета Федерации, глава правительства) – относится к осени 1996 г. накануне ухода Б. Н. Ельцина на операцию. Попытка консолидировать власть в условиях оппозиционно настроенной нижней палаты парламента оказалась неудачной. При этом практически все участники этого процесса оказались не готовы к принятию такой схемы «согласительного процесса», при которой определяющую роль сохраняла за собой Администрация Президента РФ (далее – АП) во главе с А. Чубайсом, выступившая ее инициатором. То есть фактически вся направленность этой процедуры – укрепление легитимности пошатнувшейся власти, чрезвычайно персонализированной и вследствие этого нестабильной и уязвимой.

Спустя год, то есть осенью 1997 г., идея «четверки» вновь всплывает «благодаря» давлению думской оппозиции и уступке президента. Оппозиция, используя конституционную возможность, поставила на голосование вопрос о недоверии правительству и при этом имела много шансов добиться поддержки в парламенте. Ответные действия исполнительной власти и главы государства позволили избежать «лобового» столкновения. По инициативе президента было созвано заседание «четверки», но в расширенном составе – с участием представителей парламентских фракций. В целом «игра по правилам» заставила всех осознать наличие реальных возможностей эффективного политического действия в существующих конституционных границах. С одной стороны, депутаты, например, поняли бессмысленность требования отставки А. Чубайса, так как подобные кадровые назначения не входят в их компетенцию. С другой стороны, правительство убедилось в непродуктивности высокомерного разговора с Государ-



ственной думой, особенно в вопросах принятия важнейших законопроектов (Налоговый кодекс, государственный бюджет, Земельный кодекс).

Более того, гарантом приостановки процедуры вынесения недоверия кабинету выступил сам президент, обратившийся с письмом к руководителям оппозиции. В этом письме (п. 9) он предложил сделать практику «четверок» регулярной и дополнить ее проведением «круглых столов» под его председательством, с участием спикеров палат парламента, лидеров депутатских фракций, представителей межрегиональных ассоциаций, главы правительства и двух его первых замов, лидеров двух крупнейших объединений профсоюзов и руководителя АП⁹.

Таким образом, идея «четверки» трансформировалась в идею «круглого стола», расширился круг участников этих консультаций, что можно считать серьезной политической уступкой оппозиции. Позднее, как только был разрешен кризис правительства, необходимость в «квадратуре власти» вновь отходит на второй план. Круглые столы приобретают символический характер. Сознвая шаткость своего положения после мартовско-апрельского кризиса 1998 г., президент созвал экстренное заседание «четверки» в начале лета. Несмотря на внешнюю дружелюбность обстановки беседы, стороны так и не пришли к согласию: Совет Федерации не отказался от своих инициатив по созыву совместного с нижней палатой заседания для обсуждения согласованных действий в критической ситуации, а Государственная дума в целом продолжала продвигать процедуру импичмента президенту. Второй российский президент В. В. Путин также неоднократно обращался к этой неформальной практике взаимодействия ветвей власти. Как правило, это было связано с ключевыми голосованиями в Государственной думе – разработкой и принятием бюджета, важных федеральных законов и т. д. Данная практика нашла свое продолжение и в период президентства Д. А. Медведева¹⁰.

Можно констатировать, что в данном случае мы наблюдаем становление конституционного «обычая». Превращение «прецедентов» таких контактов ветвей власти в «обычай» идет на основе взаимного согласия основных политических акторов регулярно придерживаться именно этого способа коммуникации. При этом сам текст Конституции, как свидетельствует мировой опыт, не претерпевает изменений и дополнений, так как обычай «дает возможность политическому режиму эволюционировать без переворотов <...> без частого обращения к процедуре пересмотра Конституции, которую иногда трудно осуществить»¹¹. В этом смысле обычай можно рассматривать как «средство приведения конституционного права в соответствие с политическими реалиями»¹². И поскольку инициатором и модератором дискуссий на этих встречах является сам Президент РФ, можно определенно отметить расширение его политиче-

ских возможностей в управлении политическими процессами в государстве.

2. Особая политическая роль Администрации Президента РФ. Неформальное влияние АП на политические процессы и принятие государственных решений делают ее слабо определенный конституционный статус и наличие серьезных ресурсных возможностей. На фоне своих зарубежных аналогов, являющихся координаторами деятельности государственного аппарата, личной канцелярии главы правительства или министерства (в США — аппарат Белого дома, во Франции — аппарат Елисейского дворца, в Германии — ведомство федерального канцлера), российская АП выделяется весьма существенно. В отмеченных примерах аппарат или администрация не могут иметь полномочий сверх объема, имеющегося у лидера, на которого они работают. То есть аппарат не всемогущ, он лимитирован в своих возможностях конституционными принципами, в том числе и разделением властей, необходимостью согласовывать и увязывать свои действия с другими государственными институтами, обеспечивать солидарную ответственность власти.

Даже весьма влиятельный Президент США, как и его аппарат, вынужден считаться с мнением Конгресса и имеющими определенную автономию руководителями правительственных ведомств (ЦРУ, НАСА, Федеральная комиссия по ценным бумагам и другим независимых агентств¹³). Так же обстоят дела и во Франции, форма правления в которой типологически близка российской. Генеральный секретарь Елисейского дворца и президентский аппарат находятся в тени, поскольку президент вынужден считаться с опирающимся на парламент правительством. В тех же исторических ситуациях, которые именуются «раздельное правление» (когда глава государства и премьер-министр принадлежат к разным политическим силам), власть президента и его аппарата минимизируется.

В нашей стране подобной проблемы нет вовсе, поскольку, несмотря на провозглашение конституционного принципа разделения властей, реально власть президента распространяется практически на все политическое пространство, по набору полномочий глава государства – политический моносубъект. Тем самым гарантируется высокое влияние его аппарата, помощники президента зачастую более влиятельны, чем министры. Близость к первому лицу играет исключительную роль и уменьшает значение правительственных чиновников и парламентских политиков. Тем самым резко сокращается пространство публичной политики и, соответственно, возрастает значение непубличных политических институтов. Наиболее опасной и непредсказуемой для развития всей политической системы является ситуация превращения АП в самостоятельный политический институт, приобретающий автономию от своего формального главы – президента – и даже в чем-то контролирующей его деятельность, осуществ-



вляющий своеобразный надзор. Так, например, хорошо известно, каково было значение АП в 1996 г. при подготовке и проведении президентских выборов¹⁴. Остается открытым важный вопрос о роли АП при ограниченной политической дееспособности Президента РФ и о ее функциях при подборе «преемника».

В настоящее время АП имеет серьезный политический вес, несмотря на особые условия «тандема». На АП замыкаются структура полпредств Президента РФ в семи федеральных округах, подбор кандидатур для губернаторского корпуса, «ручное» управление избирательным процессом и партийным строительством и др. АП фактически формирует публичную политическую повестку дня, оставаясь формально непубличным политическим институтом. Так, именно администрация главы государства реально модерирует процессы реализации важных имиджевых проектов (ранее – «олимпийский» проект Сочи-2014 или проведение саммита стран АТЭС во Владивостоке, в настоящее время – создание «иннограда» Сколково¹⁵). Формирование состава Общественной палаты, подбор кадров в руководство госкорпораций, расстановка губернаторских кадров, влияние на формирование Совета Федерации — все это и многое другое серьезно определяет реальный политический процесс и, как правило, связано с рутинной непубличной деятельностью АП. Примечательно, что преемственность политического курса в стране обеспечивается в какой-то мере сохранением структуры и ключевых политических фигур в АП (достаточно вспомнить деятельность А. С. Волошина в первые годы президентства В. В. Путина или постоянное присутствие в команде главы государства В. Ю. Суркова).

Действительно, Администрация Президента РФ, являясь по Конституции РФ всего лишь техническим органом, обеспечивающим деятельность главы государства, в реальной политической жизни выступает в качестве инициатора многих масштабных программ и стратегий¹⁶.

3. Отдельного упоминания заслуживают такие неформальные институты, усиливающие влияние главы государства в Российской Федерации, как *телемости* и использование *сетевых форм коммуникации*. Первые приобрели популярность и стали ежегодной традицией при президентстве В. В. Путина. Вторые стали широко использоваться Д. А. Медведевым, который сам ведет блог в Twitter, постоянно пополняет соответствующие разделы на президентском сайте (*blog.kremlin.ru*). И то и другое, несмотря на различные способы технического обеспечения и содержание, направлены на легитимацию института президента и лично главы государства, его решений, служат средством «расшифровки» политики для широких масс. Кроме того, такая прямая коммуникация с гражданами России решает целый ряд насущных проблем в режиме так называемого ручного управления. Это происходит, когда очевидные промахи федеральной и регио-

нальной бюрократии, ее неудовлетворительная работа как бы «исправляются» прямым действием Президента РФ. На фоне существующей управленческой, административной практики такая плебисцитарная связь народа и лидера восполняет недостаток легитимности государственной власти вообще, поддерживает ее пошатнувшийся авторитет, работает на укрепление представлений о «добром царе» и «нерадивых боярах».

Наличие неформальных политических институтов и практик, обеспечивающих функционирование лидерства в современной России, само по себе не является проблемой. Это характерно и для других государств – как «старых» демократий Европы, так и посткоммунистических стран. Вопрос заключается в том, насколько эти неформальные институты дополняют или искажают и разрушают формальные. В известной работе немецких политологов Вольфганга Меркеля и Аурель Круассан утверждается, что в так называемых дефектных демократиях неформальные образцы и правила подрывают и ограничивают порядок функционирования формальных, демократически легитимированных институтов¹⁷. Это происходит, когда функциональные коды формальных институтов «деформируются или вытесняются как значимые способы принятия решений»¹⁸. В данном случае авторы указывают на возможное «внедрение» неформальных институтов в оболочку формальных и заполнение ее в соответствии со своей собственной функциональной логикой. В итоге получается ситуация, при которой на уровне принятия решений демократия функционирует не по принципам правового государства, а в рамках неформальных правил и институтов, противоречащих ей. Такое вытеснение и ограничение формальных и демократически легитимированных институтов неформальными может осуществляться как «сверху», так и «снизу». В первом случае (вытеснение формальных институтов «сверху») это происходит, когда выбранная демократическим путем исполнительная власть расширяет свои прерогативы за счет конституционных сдержек и противовесов. Во втором случае (вытеснение формальных институтов «снизу») этот процесс наблюдается, когда гражданское общество со слабо аккумулированным «социальным капиталом», но высоким властным потенциалом, взаимным недоверием и широким распространением коррупции и традиций клиентелизма пренебрегает институциональными правилами, лишает институты их влияния или «колонизирует» их в частных интересах. Предваряя возможную критику умозрительности такого разделения, авторы пишут о том, что оно не только условное и аналитическое. В действительности почти всегда неформальные ограничения «сверху» смешиваются с теми, что появляются «снизу». Результатом такого процесса становятся «дефектные демократии», в которых отдельные структуры политиче-



ских элит взаимодействуют с отдельными частями общества через неформальные, но при этом весьма стабильные патрон-клиентелистские связи. В итоге конституционно предписанные механизмы представительства и процедуры взаимодействия ветвей власти выхолащиваются и частично либо временно утрачивают свою силу. Это, в свою очередь, лишает народ своего суверенитета, гарантированного представительством.

Если попытаться сравнить развитие таких неформальных институтов, которые обеспечивают функционирование президентства в России и французской Пятой республике (идентичных по форме правления), то сразу обнаруживаются серьезные проблемы. Главной в данном случае, на наш взгляд, является принципиальная невозможность отыскать в новейшей истории Российской Федерации ситуацию «раздельного» правления, при которой Президент и глава Правительства РФ принадлежали бы к разным политическим партиям и, соответственно, имея разный уровень политического влияния, «делили» бы сферы активности по линии «внешняя» – «внутренняя» политика или «стратегия» – «обеспечение оперативного управления». Западные политологи, обратившиеся к анализу данного вопроса, указывают, что собственно «политических» кабинетов в России не было, за исключением кратковременного премьерства Е. М. Примакова (1998–1999 гг.), и, наверное, нынешнего кабинета В. В. Путина (2008 г. – н. в.). Все другие кабинеты были, скорее, «техническими» при сильном президенте (если не считать премьерства В. В. Путина, обеспечивавшего преемственность политического курса до конца 1999 г.). В силу слабости партийной составляющей при формировании правительства и проведении его курса Э. Морган-Джонс и П. Шлейтер предлагают изучать эволюцию отношений главы государства и правительства через анализ назначений на посты заместителей председателя Правительства РФ, исследование кадрового процесса в этом звене в целом (хотя при этом оговаривается, что эти кадровые изменения могут быть совершенно никак не связаны с собственно политическим курсом, а быть следствием внутренних непубличных процессов в правящем классе)¹⁹.

Главной неформальной политической традицией в постсоветской России является, на наш взгляд, практика «преемничества». Она является наиболее показательным примером функционирования непубличных политических институтов в смешанной полупрезидентской республике с элементами квазимонархических процедур. Проведение уже двух таких передач власти, в 2000 и 2008 г., свидетельствует о том, что уже сложилась определенная аппаратная традиция, интерес к которой высок в науке и в политической практике и связан с пониманием глубинных основ функционирования власти, спецификой сознания правящего класса России. В среде журналистов,

политических аналитиков события 1999 г. именовались как «Операция “С Новым годом, страна!”», а 2007–2008 гг. – «Операция “Ручной Медведь”»²⁰.

В настоящее время обсуждается функционирование так называемого тандема, что ставит много вопросов, среди которых отметим следующий – присутствует ли сейчас в российской власти одна команда или властвуют две команды (Президента РФ Д. А. Медведева и председателя Правительства РФ В. В. Путина), есть ли конкуренция между ними? Кроме того, если все же исходить из допущения о единой политической команде этих двух лидеров, то каков психологический климат внутри нее, разделяются ли в ней основополагающие ценности и убеждения, присутствует ли взаимопонимание? Неслучайно каждый административный сбой или конфликт в современной России трактуется некоторыми исследователями как столкновение различных групп внутри «тандема», разрушающее конфликтное поведение²¹.

Важную роль в определении отношения к лидерству вообще и институту Президента РФ в частности играет, на наш взгляд, российская политическая традиция «симфонии». Концепция «симфонии властей» была воспринята вместе с православным христианством из Византии. Теория, взятая из 6-й новеллы Юстиниана, изложенная в Славянской Кормчей, признавала беспспорность существования Церкви и государства как учреждений, отличных друг от друга, со своими различными властями. Идея о религиозном учреждении, совершенно отдельном от государства, была абсолютно нова для Руси. До этого здесь царил патриархальное сознание неразделимости всего национального и религиозного, или смешение религии с политикой, причем родоначальники и князья считались в то же время и представителями народа перед богами. А после принятия христианства наряду с государственной властью появилась власть Церкви, представленная вначале в лице митрополита, а затем патриарха. Структура, существующая в государстве, но от государства не зависящая, – это явление было не только новым, но и не вполне удобоваримым для государственной власти, которой рекомендовалось выстраивать отношения с церковной властью на основе «симфонии властей». В начале 42-й главы Славянской Кормчей (Русская православная церковь управлялась на основании греческого Номоканона, называвшегося позднее Кормчей книгой) говорится о том, что священство и царство происходят из одного начала и оба служат украшением жизни. И о царстве, и о священстве должны все молиться Богу (и действительно, православная церковь молится и по сей день, упоминая имя патриарха, а за неимением царя произносится молитва лишь «о властях и воинстве» государства). И если священство и царство пребудут «непорочны», то есть без греха, то будут иметь дерзновение к Богу просить всяческих благ



и получают просимое, так как само согласие между ними (священством и царством) уже есть благо и украшение городов, оно является источником добра в человеческом обществе. В идеологических построениях православных священнослужителей утверждается, что при сохранении этого догмата Бог пошлет величайшие блага: утверждает те, которые уже имеются, и добавит те, которых еще не было до сих пор²².

Развитие этой теории «симфонии», а также эмпирические данные обследования массового сознания российских граждан привели социолога Н. А. Романович к выводу о том, что «демократическая идея «разделения властей» не усвоена российским обществом, так как здесь в восприятии населением власти доселе присутствует модель «симфонии властей», основанная на православной идеологии, которая не артикулируется, но принимается обществом как нечто само собой разумеющееся. Через призму «симфонии властей» и представление о могущественной единоличной верховной государственной власти, которая имеет место в рамках упомянутой «симфонии», российский народ оценивает происходящие события во властных структурах»²³. Данный вывод, на наш взгляд, можно было бы спроецировать на отношение к власти в самом правящем классе. Здесь при *формальном усвоении* конституционных принципов политического плюрализма, многопартийности, разделения властей, федерализма присутствуют и традиционные для российской политической практики институты, в том числе и отрицание и неприятие всякого «отделения», «недоверия». Отношение к «разделению властей» может быть сопряжено с архетипом недопустимости «раскола», который рассматривается как предельное состояние политического организма, ассоциируется с хаосом, упадком и безвластием. По-видимому, не случайно так велико в русском языке внимание к обозначению политической солидарности, со-действия, со-участия в политическом процессе (соборность, единство, единодержавие и др.).

С начала 2000-х гг. в политической элите России актуализировались две установки, определяющие отношение к лидерству вообще и институту Президента РФ в частности:

– «вертикаль власти» как укрепление управляемости территории и ресурсов страны, пресечение сепаратизма, восстановление политической субъектности Центра;

– «ручное управление» как политика, основанная на патримониальном порядке, господстве простой плебисцитарной модели принятия и реализации властных решений, замыкании всей бюрократической системы на лидера.

Эти установки нуждаются, на наш взгляд, в особом изучении, поскольку понимание их природы и проявлений позволяет лучше понять логику действий российской власти, увидеть преемственность в политическом процессе. И, на-

конец, их изучение позволяет лучше представить эволюцию политических институтов в России, взаимодействие формальных и неформальных практик властвования. Таким образом, возможности институционального подхода к изучению политического лидерства далеко не исчерпаны. Российское президентство как политический институт необходимо изучать не только в широком сравнительном контексте, но и с применением методов анализа траектории «предшествующего развития», изучения культурных и психологических оснований властвования. Это позволит соединить то внимание, которое уделяется личности лидера, с изучением его политической роли в конкретных социально-политических обстоятельствах.

Примечания

- 1 См. например: *Шестопал Е. Б.* Политическая психология : учебник для вузов. М., 2002. С. 179–180.
- 2 *Панов П. В.* Институционализм рационального выбора // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С. В. Патрушева. М., 2006. С. 51.
- 3 См.: *Зазнаев О. И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань : Казанск. гос. ун-т им. В. И. Ульянова-Ленина, 2006.
- 4 Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 80.
- 5 См.: Кто и зачем сократил президентский срок? «Известия» выяснили, как создавалась Конституция (материал подготовил А. Белуза) // Известия. 2008. 12 дек. Сам текст Конституции, подготовленный Конституционным Собранием и «поправленный» президентом Б. Н. Ельциным, вошел в объемный сборник документов Конституционного Собрания. См.: Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. : в 20 т. / под ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина и др. М., 1995. Т. 20.
- 6 См.: *Шапка В.* По проекту Б. Н. у нас будет царь-батюшка // Российская газета. 1993. 28 апр. ; *Пугачев Б.* Конституция для монарха // Российская газета. 1993. 29 апр. ; *Ярмагаев Ю.* Президент в ранге монарха // Правда. 1993. 26 мая ; *Гришина М., Федосеев И.* Примерка самовластия // Советская Россия. 1993. 13 мая ; *Корионов В.* Прикрываясь мантией Конституции // Правда. 1993. 12 мая ; *Румянцев О., Лафитский В.* Два проекта – два взгляда на разделение властей // Российская газета. 1993. 14 мая ; *Мишин А. А.* Конституция Президента не является «президентской» // Известия. 1993. 14 мая.
- 7 См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2008. 13 мая.
- 8 В данном случае институционализация рассматривается нами как процесс укоренения, функциональной адаптации правовых и политических институтов. Классическое определение С. Хантингтона: «Институционализация – это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и



- устойчивость. Уровень институционализации какой-либо политической системы определяется адаптивностью, сложностью, автономией и согласованностью ее организаций и процедур. Равным образом уровень институционализации какой-либо отдельной организации или процедуры измеряется ее адаптивностью, сложностью, автономией и внутренней целостностью» (*Хантингтон С. Политический порядок в изменяющихся обществах*. М., 2004. С. 32).
- ⁹ См.: Письмо Президента РФ Б. Ельцина Председателю Гос. Думы Г. Н. Селезнёву, руководителю фракции КПРФ Г. А. Зюганову, руководителю аграрной депутатской группы Н. М. Харитонову, руководителю деп. группы «Народовластие» Н. И. Рыжкову // *Независимая газета*. 1997. 23 окт.
- ¹⁰ См.: Встреча с лидерами четырех политических партий, представленных в Государственной думе. URL: <http://kremlin.ru/news/6641> (дата обращения: 28.10.2010).
- ¹¹ Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. С. 45.
- ¹² Там же.
- ¹³ См.: *Артемьев М. А.* Как работает Америка. М., 2009. С. 50–78.
- ¹⁴ Статус главного политического штаба России АП получила после того, как А. Б. Чубайс реорганизовал этот институт, упразднив должности личных помощников президента и возложив руководство процессом принятия политических решений на единую централизованную структуру, в которой главную роль играли заместители руководителя Администрации. При Ельцине Администрация не только пользовалась значительным политическим влиянием, но по многим вопросам была заместителем президента, своего рода «резинovým штампом». Уже в тот период стали говорить, что Администрация и особенно ее глава призваны осуществлять регентские полномочия при недееспособном Ельцине. См.: *Святенков П.* Заметки об Администрации. URL: <http://www.apn.ru> (дата обращения: 30.05.2006).
- ¹⁵ Примечательно, что одной из гарантий сохранения политического курса при реализации политического сценария «преемничества» является законодательное обеспечение этих имиджевых ресурсоемких проектов. По каждому из таких проектов («Сочи-2014», «Владивосток-2012», «Сколково» и др.) приняты федеральные законы и соответствующие правительственные программы, фиксирующие финансирование, гарантируя реализацию проектов в назначенные сроки (которые, помимо прочего, являются еще и международными обязательствами России). См.: Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»» // *Российская газета*. 2010. 29 сент.; Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горно-климатического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации» // *Российская газета*. 2007. 5 дек.; Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Российская газета*. 2009. 15 мая.
- ¹⁶ Согласно п. 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента России. Коллизия, связанная со статусом Администрации Президента РФ, послужила поводом для запроса Государственной думы РФ в Конституционный суд РФ в 1997 г. Заявитель, отождествив государственный орган и орган государственной власти, посчитал на основании того, что Конституция РФ не относит Администрацию Президента РФ к органам государственной власти, что она является не госорганом, а службой. В связи с тем что к началу рассмотрения дела большинство оспариваемых норм утратило силу или было фактически отменено (норма о статусе Администрации Президента РФ осталась неизменной), производство по делу было прекращено. Конституционный суд РФ не дал юридической оценки статусу Администрации Президента РФ. Позиция судьи Конституционного суда РФ В. О. Лучина соответствует мнению представителей Госдумы РФ, определившему Администрацию Президента РФ службой, вспомогательным органом Президента РФ (см.: *Лучин В. О., Данилов И. С.* Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // *Право и политика*. 2001. № 4).
- ¹⁷ См.: *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // *Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* : в 2 т. / ред.-сост.: П. Штыков, С. Шваниц; науч. ред. В. Гельман; пер. с нем. Е. Белокурова, М. Ноженко, Н. Яргомская, П. Штыков. СПб. ; М. ; Берлин, 2003. Т. 1. С. 269.
- ¹⁸ Там же. С. 270.
- ¹⁹ См.: *Morgan-Jones E., Schleiter P.* Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994–2003 // *Post-Soviet Affairs*. 2004. № 20(2).
- ²⁰ Первое название стало популярно в отечественной журналистике, второе – в зарубежной. См.: *Булавинов И.* Царский жест. Кремлевское новогоднее шоу прошло под аплодисменты // *Коммерсантъ*. 2000. 5 янв. ; *Балмасов С.* Иностранцы СМИ: «Операция «Ручной Медведь»» началась. URL: <http://www.newsinfo.ru/articles/2007-12-13/Medvedev/537104/> (дата обращения: 16.03.2010).
- ²¹ Достаточно типична критическая оценка немецкого политолога Б. Биддера о сегодняшнем стиле работы «тандема» – «Медведев обвиняет команду Путина в саботаже» (цит. по: *Bidder B.* Reformen in Russland. Medwedew wirft Putins Mannschaft Sabotage vor // *Der Spiegel* – online. 18. März 2010. URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,684231,00.html>) (дата обращения: 16.03.2010). В российской прессе такую позицию неоднократно высказывала социолог О. Крыштановская: «Нынешний президент «греет кресло», сберегая его для Путина <...> Если Медведев



создает свою команду, значит, Путин теряет свою. Все очень жестко: или люди Путина, или люди Медведева. Пока мы не видим, что Путин теряет своих людей. А Медведев, соответственно, не продвигает своих. На этом и строится сегодняшний баланс сил» (цит. по: Самарина А., Цветкова Р. Люди и кресла // Независимая газета. 2009. 2 июня; см. также: Крыштановская О. Качели власти: Путин/Медведев. Кто на

самом деле правит Россией? // Независимая газета. 2009. 26 окт).

²² Соболев Н. Б. (арх. Серафим). Русская идеология. Москва, 2000. С. 135.

²³ Романович Н. А. Концепция «разделение властей» через призму концепции «симфония властей». URL: <http://www.strategy-spb.ru/partner/files/romanovich.pdf> (дата обращения: 15.05.2010).

УДК 323.23 (470+571)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ «ПОВЕСТОК ДНЯ»: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

А. А. Казаков

Саратовский государственный университет
E-mail: champy@yandex.ru

В статье рассмотрены основные подходы к определению «повестки дня», проанализированы уровни и содержание разных типов данного феномена. Автор предлагает считать отдельной разновидностью «повестки дня» информационную «повестку» и показывает ее исследовательский потенциал.

Ключевые слова: повестка дня, средства массовой информации, массовая коммуникация.

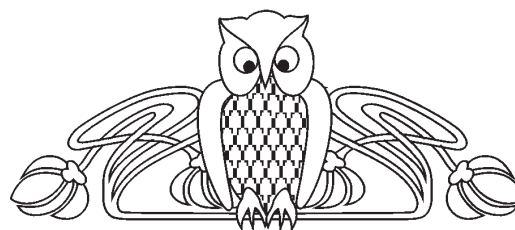
Interaction of Media and Political Types of Agenda: Posing a Question

A. A. Kazakov

In this article the main approaches to agenda's definition are characterized, levels and content of different types of this phenomenon are analyzed. Author offers to regard media agenda as a certain kind of agenda in general and shows its exploration potential.

Key words: agenda, mass media, mass communication.

В современной политологической литературе термин «повестка дня» является достаточно устоявшимся и широко используемым. Не вдаваясь в научные нюансы данной категории и учитывая ее историческое происхождение (от англ. agenda), приведем наиболее общие ее определения, предложенные Словарем современного английского языка издательства «Лонгман»: «перечень тем, подлежащих обсуждению»; «совокупность мер, которые необходимо принять»; «вещи, которые у всех на устах»¹. Вместе с тем, несмотря на кажущуюся простоту этого образного термина, в современном политическом дискурсе «повестка дня» обладает гораздо большим количеством смыслов, нежели принято ей отводить в обыденной речи. Причем расширение ее семантического напол-



нения происходило постепенно – на протяжении XX и XXI в. – по мере развития теории массовой коммуникации.

Отправной точкой в актуализации феномена «повестки дня», на наш взгляд, можно считать изучение воздействия материалов СМИ на общественное сознание классиками коммуникативистики: У. Липпманом («Общественное мнение», 1922 г.), П. Лазерсфельдом и Б. Берельсоном («Выбор народа», 1948 г.), Дж. Клаппером («Воздействие массовой коммуникации», 1960 г.). Позже внимание ученых было обращено к изучению косвенных эффектов масс-медиа: с подачи М. Маккоумза и Д. Шоу они начали рассматриваться в рамках более широкого процесса – «установления повестки дня» (agenda-setting)². Именно эти исследователи сформулировали три базовые разновидности «повестки дня»: личную, или внутреннюю (intrapersonal) как систему приоритетов в отношении наиболее важных для самого индивида социальных и политических проблем; межличностную (interpersonal) как систему приоритетов в отношении тех проблем, которые индивид обсуждает с членами своей микрогруппы; и предполагаемую общественную (perceived community agenda) как представления индивида о том, какие проблемы являются наиболее важными для того сообщества, к которому он принадлежит³.

В дальнейшем предложенное деление прочно вошло в исследовательский арсенал ученых, занимавшихся схожими проблемами. При этом как сами авторы теории установления «повестки дня», так и их последователи исходили (и исходят сегодня) из того, что главным субъектом формирования данных разновидностей «повестки дня» являются СМИ. Именно им отводится ключевая