

Ялманов Н.И.,  
г. Екатеринбург

## ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СТАБИЛЬНЫХ И КРИЗИСНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

Процесс принятия политических решений должен включать условия, в которых осуществляется управление, учитывать их динамику и изменчивость. В ином случае придется признать, что для объяснения политических решений в зависимости от состояния общества и политической системы, в рамках которой они принимаются, необходимо использовать разные дефиниции и подходы, соответствующие каждому конкретному случаю, который подлежит научному объяснению. Учет социально-экономических и политических изменений позволяет выйти при анализе процесса принятия политических решений за параметры *ceterisparibus* (при прочих равных условиях).

Понятие «политическая стабильность» является нормативным, поскольку включает в себе конечный итог, наивысшую цель, к которой стремится политический процесс посредством принятия политических решений. Обобщение и анализ политологических работ позволило определить следующие критерии политической стабильности.

Во-первых, следует отметить отсутствие в обществе угрозы нелегитимного насилия или наличия у государства возможностей, позволяющих в кризисной ситуации справиться с ним. В этом случае политическая стабильность трактуется как способность политической системы к самосохранению в условиях, угрожающих идентичности общества или самому порядку его существования. При этом особое место отводится способности политических структур быстро реагировать на изменяющиеся общественные настроения.

Во-вторых, концепт стабильности подразумевает функционирование одного правительства в течение продолжительного времени, включая его

способность успешно адаптироваться к меняющимся реалиям. Достижение стабильности такого рода связано с несколькими факторами, в частности, с характером самого правительства (однопартийное или коалиционное); наличием или отсутствием проправительственного большинства в парламенте; политическим весом оппозиционных сил в парламенте и т. д.

В-третьих, наличие конституционного порядка как определяющего фактора стабильности. В данном случае важна формула «порядок плюс преемственность», что означает длительное сохранение политической системой своих сущностных характеристик. В рамках этого критерия стабильность также связывается с легитимностью власти или поддержкой населением политической системы и ее фундаментальных ценностей. Иными словами, и политическая власть, и общественные институты находятся в состоянии сложной инверсии и взаимно определяют поведение друг друга.

В-четвертых, формирование такой модели социального поведения, когда члены общества ограничивают себя социально приемлемым поведением, понимая, что любые отклонения от этих норм чреваты дестабилизацией. Ограничения могут объясняться как психологической привычкой, обусловленной опасением радикальных перемен, так и преобладанием стандартных оперативных процедур в рамках процесса принятия решений. [1, С. 145-158; 3, С.149-151; 6, С.35-36]

Рассмотренные критерии, опирающиеся на общественный порядок или систему связей и отношений, по своему содержанию довольно размыты, в том смысле, что их очень сложно формализовать и измерить. Такое описание почти ничего не говорит об условиях стабилизации, которые могут быть достигнуты в случае переживания кризиса. Обозначенные положения скорее носят описательный характер и имеют относительную теоретическую ценность для объяснения принятия политических решений, ни для политологии в целом. Политическая стабильность – это идеальное состояние общества, рассматриваемое в качестве отправной точки, которая должна заключать в себе в противовес описательным переменным в рамках

системного подхода, представление о максимально возможном результате, к которому стремиться политический процесс. Так мы получим критерий, который не только даст возможность теоретически обосновать конечную цель политического управления, но и позволит понять степень отклонения от оптимального социально-политического состояния обществ, переживающих кризис или находящихся в переходном состоянии. Политическая стабильность связана с достижением всеобщего благосостояния или общего равновесия, при котором интересы всех социальных слоев получают выражение в ходе реализации политического курса. При данном условии не может быть определенных приоритетов развития, а следовательно, того набора политических мер, который был бы лучше для одной или нескольких сторон политического процесса. Политическое согласование интересов всех социальных слоев в сумме и образует оптимальное состояние между государством и обществом, которое должно достигаться рациональным путем в соответствии с постулатами коллективного действия. Важным здесь является не только учет специфики, автономности интересов, множественности ориентации деятельности, но и понимание их совместимости. В случае политической стабильности воспроизводится механизм согласования интересов и позиций, образуются единые правила поведения, которые принимаются всеми участниками политического процесса. Сочетание интересов, по своей сути, предполагает отсутствие тенденции в сторону ухудшение социально-экономических и политических показателей развития общества.

Если в условиях полного удовлетворения интересов социальных групп достигается всеобщее благосостояние, то политическая стабильность может быть приравнена к регулярному потоку превентивных решений, направленных на предотвращение риска. В той мере, в какой этот поток является регулярным, политическая система отличается стабильностью, и, наоборот, при нерегулярном погашении риска она может выйти из равновесия. Политический курс или действия институтов и акторов являются

рискованным, если их цель состоит в улучшении положения одних групп населения за счет других. Политический курс меняется в результате изменения соотношения интересов и власти, а значит, является неустойчивым, несет в себе потенциал риска. В условиях стабильности фактор риска отсутствует или сводится к минимуму в ситуации, когда нет упущенных возможностей, а результат воплощает в себе полное достижение цели.

В тоже время, при политической стабильности может сохраняться неопределенность, когда проблемы отдельных социальных групп могут быть не выявлены и не получить своего выражения в ходе принятия политических решений. Однако повышение значимости отдельных вопросов не может привести к дестабилизации, поскольку эта значимость остается в пределах проблемного поля лишь отдельных групп и не возрастает до уровня всего общества. Скорее, ситуация выглядит следующим образом: отдельные группы демонстрируют взлет политической активности, в то время как остальные граждане остаются инертными. Поэтому объем гражданской активности в каждый конкретный момент оказывается не настолько велик, чтобы повлечь за собой перенапряжение системы.

Важно отметить, что развитие общества как стабильного целого предполагает наличие эффективно функционирующих политических институтов, ограждающих общество от действий, представляющих угрозу его стабильности. Они воспроизводят правила поведения и выбора стратегии достижения целей со стороны политических акторов, стабилизируют политическое управление, тем самым сглаживая социальные противоречия и конфликты. Все это позволяет существенно снизить риск и неопределенность в процессе принятия политических решений, сохранить свое стабильное существование перед лицом многочисленных дезорганизирующих действий проблем и кризисов. В таком понимании стабильность воспринимается еще и как важнейший механизм жизнеобеспечения развития общественной системы.

Вместе с тем, состояние политической стабильности нельзя понимать как нечто статичное, неизменное. Напротив оно должно рассматриваться в динамике, как результат постоянного процесса обновления, которое основывается на совокупности неустойчивых равновесий между политической системой и обществом. Устанавливается некая последовательность положений, при которой каждый новый виток означает установление нового баланса интересов. Таким образом, политическую стабильность можно рассматривать не только в качестве состояния политической системы и общества, но и как теоретическую модель, которая выступает эталонным критерием, позволяющим изучить оптимальное состояние общества и его нарушения, т.е. кризисы.

Что касается форм отклонения, то можно с уверенностью сказать, что политическое развитие любого общества отмечено кризисами, когда в условиях риска и высокого уровня неопределенности политические вопросы стоят настолько остро, что в конечном итоге порождают дестабилизацию. Под политическим кризисом принято понимать такое состояние политической системы, которое характеризуется неэффективностью управления, обострением политических конфликтов и политической напряженности. Диапазон развития кризиса простирается от неспособности правительства решить стоящие перед обществом проблемы политическими методами до распада существующих политических структур, ведущих к безвластию.

Напряженность, создаваемая необходимостью решения противоречащих друг другу задач, вытекающих из политической власти, становится ярко выраженной именно в период кризиса. Низкая результативность порождает общественное давление, а оно, в свою очередь, ведет к тому, что, как правило, выработка четких процедур приносится в жертву желанию получить быстрые ощутимые результаты. Противоречие между властью и ответственностью исходит из противоречивых требований, предъявляемых гражданами, тем самым умножая риски принятия решений.

Заботиться об общем благе становится трудно, когда государство сталкивается с огромным количеством социальных, экономических и политических проблем. Из-за высоких рисков принятие политических решений может привести к нежелательным результатам и вызвать новые сложности, препятствующие возврату к предшествующему положению дел или усилить текущую дестабилизацию. По мнению Л. Пайя, наиболее приемлемой стратегией становится поддержание определенного социального и экономического минимума и достойного образа жизни. [5, С. 76]

Дестабилизация сказывается и на функционировании политических институтов, которые по своей сути, служат для установления стабильности и порядка, снижения неупорядоченных взаимодействий между людьми, сделав издержки социального взаимодействия поддающимися учету и минимизации.

Для успешной борьбы с тяжелейшим социально-экономическим кризисом, требуется наличия уже сложившихся развитых институтов. Однако кризис сам по себе препятствует сложной задаче институционализации. В этом, к примеру, заключается драма стран лишенных демократической традиции. Более того, если за определенный период времени институты выработали набор реакций для эффективного решения одного типа проблем, а во время кризиса им пришлось столкнуться с совершенно другим типом проблем, требующим других реакций, то организация вполне может оказаться жертвой своих прошлых успехов и не приспособиться к новым условиям.

Наращение кризиса означает увеличение неопределенности при постановке задач управления и артикуляции интересов социальных групп. В этой ситуации проблемы отдельных социальных слоев перерастают угрозу разрушения основ всего общества. Когда неопределенность достигает максимальных значений, то невозможно получить исходные данные о состоянии социальной и экономической структуры, поскольку они разрушены или требуют коренной трансформации. Кроме того, может

создаться катастрофическая для общества ситуация, при которой государство может только отвечать на последствия, но не направлять течение социальных процессов (т.е. проводит политику в режиме постфактум). Это состояние Николас Луман называл «порогом бедствия», чреватым разрушением системы власти и управления. [2, С. 48]

В периоды кризиса обозначается тенденция, в которой чрезвычайная ситуация заметно повышает спрос на государственное регулирование, способствуя наделению политических лидеров или институтов особыми полномочиями и правами при принятии решений. Не имея социальной основы, политика становится полностью превентивной, направленной на создание основ функционирования социальной системы.

Конечно, чтобы политическая система была эффективной, была в состоянии разрабатывать и проводить какую-либо политику, приспособляться к новым ситуациям, отвечать на внутренние и внешние вопросы, должны быть механизмы и правила, с помощью которых политические лидеры наделялись бы полномочиями, позволяющие им принимать властные решения. Однако во время кризиса эти права могут быть использованы в противовес самому духу конституции. По этой причине в чрезвычайных условиях обычно происходит расширение государственного регулирования в противовес конституции, либо полное вытеснение рыночной экономики (как в случае с великой депрессией). «Во время экономического кризиса», – отметил Калвин Гувер, – «когда вероятно радикальное увеличение полномочий правительства... невозможно осмысленно выносить на голосование вопрос о том, желательно ли в принципе расширение полномочий государства. Куда вероятнее настойчивое требование принятия некоего рода решительных мер и безразличие к долговременным последствиям этих мер». [7, С.326-327] По мнению В. Меркель, А. Круасан такие неформальные практики как персонализм, клиентелизм, коррупция являются итогом рациональных стратегий акторов и возникают вследствие социального, экономического и политического

кризиса. [4, С. 8] На их взгляд, подобные практики позволяют снизить издержки непрогнозируемых действий. Однако, в то же время, непрозрачные механизмы принятия решений ограничивают основополагающие принципы равных шансов политического представительства социальных интересов, и тем самым расширяют зону риска и размывают ответственность за осуществление решений. В этом смысле эффективность, функционирования политической системы связана не со способностью принимать решения, направленные на удовлетворение сиюминутных предпочтений граждан, а с долгосрочными политическими действиями, которые включают в себя расширение сферы охвата и гибкости управления с тем, чтобы поставить под свой контроль все более широкие категории интересов. В ином случае ограниченные возможности политической системы выражать существующее многообразие интересов становятся первоочередной политической проблемой. В предметном и временном отношении власть уже больше не отвечает требованиям принятия решений и их трансляции. В социальном плане подобная политика приведет к усилению кризисов, дополнительным проблемам легитимности и управляемости.

В чем же должна состоять программа действий, направленных на преодоление кризиса? В основе таких мер находится превентивная модель принятия политических решений, которая с теоретической точки зрения становится безальтернативной, так как во время кризиса меняется структура предпочтений, в результате чего социальные группы утрачивают четкое понимание своих интересов и возможностей из-за того, что многие сферы социально-экономической деятельности остаются без финансирования в силу дефицита средств. Чтобы охватить весьма разнообразные ситуации и предпочтения, интересы должны получить очень высокую степень артикуляции и агрегации. Низкая результативность и высокие риски политических решений часто отражает недостаточную осведомленность относительно того, что составляет истинные интересы социальных групп.

Определение глубины, масштабов и динамики кризиса – это задача, которая под силу только государству. Все это говорит о возрастающей пассивности населения, когда оно в наименьшей мере защищено и становится объектом политического управления, даже в странах с развитым гражданским обществом и высоким уровнем политической культуры. В условиях кризиса общество перекладывает на государство все риски, даже те, которые во время стабильности призвана взять на себя рыночная экономика. Таким образом, образуется односторонняя система управления, при которой доминирует традиционная модель взаимодействия государства и общества, вызывающая необходимость радикального пересмотра роли государства в общественной организации.

Наиболее употребимое средство в периоды кризисов – выделение приоритетов развития, является неэффективной политической мерой, которая содержит в своей основе курс на перераспределение финансирования. Что касается кризисного управления, то концепты риска и неопределенности придают ясность, как самому этому понятию, так и его теоретическому контексту. Для удобства анализа исключительно формальное понятие кризиса можно вывести как отклонение от стабильности, которое выражается в росте риска и увеличения уровня неопределенности. Рассматривая кризис в терминологии риска и неопределенности в процессе принятия политических решений, выделим его разрушительный потенциал и в тоже время отметим возможности, которые он предоставляет. В период дестабилизации политическая система оказывается не в состоянии одновременно проработать весь комплекс политических возможностей и поэтому отображает их на временной оси как последовательность различных состояний: актуальных в данный момент ситуаций со способностью их реализации удаленными во времени возможностями, недостижимыми в настоящем, но с учетом потенциала, который может быть актуализирован в будущем при условии возрастания объема ресурсов.

Кризисы всегда связаны с разрушениями и не могут представлять организационные феномены. Поэтому риски и неопределенность, которые вызывают кризисные состояния, находятся в рамках политического курса, состоящего из цепочки последовательных политических решений. Кризисное управление не только представляет собой средства смягчения или устранения кризисов общественной системы, напротив, под ним подразумевается временное дифференцирование властного риска и снижение уровня неопределенности окружающей среды, осуществляемого посредством превентивных мер, и позволяющего вовлечь кризисы в само властное планирование. Важный момент заключается в том, что увеличение реализации властных возможностей в условиях кризиса должно приводить к уменьшению ограничений, которые связывают процесс принятия решений. Среди таких ограничений необходимо выделить: дефицит времени, краткосрочность достигаемых эффектов, зависимость от актуальных, крайне политизированных проблем, то есть, все те аспекты управления, которые увеличивают риски принятия политических решений, а значит сокращают потенциал превентивного планирования.

В отличие от реактивной политики, политика превентивная, опережающая, способствуют решению новых проблем, создает широкий диапазон новых потенциальных путей их понимания. Чем больше риска и шире проблема, стоящая перед обществом, тем шире набор возможных решений. Реактивная политика не может охватить постоянно возникающие проблемы. Она только расширяет область неопределенности.

В периоды кризисов обостряются вопросы ответственности за принимаемые решения и те последствия, к которым они приведут. Ответственность в таких ситуациях во многом стимулируется за счет конкуренции политических сил. Актеры, занимающие правящие позиции, ищут решения, которые помогут им остаться у власти. Оппозиционные партии и их группы поддержки имеют сильные стимулы разоблачать недостатки предложений властей и выработать более привлекательные

альтернативы. Чем масштабнее проблема, тем больше акторов и институтов она привлекает.

Поэтому еще одним условием проведения превентивных решений является способность акторов и институтов обеспечивать выполнение взятых на себя обязательств. Способность давать достоверные обязательства сочетается со способностью предоставлять блага для самого широкого круга социальных слоев. Всеобщее благосостояние, как конечная цель накладывает ограничения на продвижение узкогрупповых интересов. Применение же теневых и кулуарных методов управления препятствует способности решать подобные проблемы.

#### Литература

1. Демидов А. И Порядок как политическая ценность / А. И. Демидов// Полис. - 1992. - № 3 . - С. 145-148;
2. Луман Н. Социология риска. – М.: Праксис, 2001. – 320 с..
- Макарычев А. С. Стабильность и не стабильность при демокрагии: методологические подходы и оценки // Полис. 1998. № 1 . С. 149 - 157.
3. Макарычев А. С Стабильность и не стабильность при демокрагии: методологические подходы и оценки // Полис. 1998. № 1 . С. 149-151
4. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях //Полис, 2002. №1 С.6-17; №2. С. 20-30
5. Пай Л. Незападный политический процесс // Политическая наука. 2003. № 2. С. 66-86.
6. Скакунов Э. И Методологические проблемы исследования политической стабильности / Э. И. Скакунов // Международные исследования. – 1992. – № 6. – С. 5-42.
7. Hoover, The Economy, Liberty, and the State, New York: Twentieth Century Fund, 1959. – 445 p.