

§ 3 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Манойло А.В.

МОДЕЛИ ВЫРАБОТКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПАРАДИГМ

Аннотация: В настоящей статье раскрывается эволюционный процесс формирования моделей выработки и принятия политических решений в Российской Федерации на национально-государственном уровне. Автор отмечает, что за период новейшей истории России (начиная с момента образования Российской Федерации в 1991 году) в стране последовательно сменилось три модели выработки и принятия управленческих решений: полицентрическую, вертикально-централизованную и комбинированную. Последняя – комбинированная – модель выработки и принятия политических решений действует в Российской Федерации в настоящее время. Методологической основой исследования является системный, структурно-функциональный, сравнительно-политический подходы, методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, наблюдения. Каждая из указанных в статье моделей выработки и принятия политических решений (полицентрическая, вертикально-централизованная и комбинированная) соответствовала социально-политической формации российского государства на определенных этапах его развития и уступала место следующей модели под влиянием коренных изменений в политической жизни российского общества, которые влекли за собой существенные изменения политической системы и политического режима в Российской Федерации. В совокупности все три модели представляют собой этапы одного и того же эволюционного процесса, экстраполяция которого позволяет прогнозировать те изменения, которые ждут действующую сегодня в Российской Федерации комбинированную модель выработки и принятия политических решений в будущем.

Ключевые слова: Безопасность, государство, интересы, политический режим, социально-политические процессы, альянс, мировая политика, Россия, политическая система, риски.

Abstract: This article reveals the evolutionary process of the formation of patterns of development and political decision-making in the Russian Federation on the national state level. The author notes that during the recent history of Russia (since the founding of the Russian Federation in 1991) in the country has consistently had three models of development and management decision-making: a polycentric, vertically centralized and combined (currently in force). The methodological basis of the research is a systemic, structural and functional, comparative political approaches, methods of analysis, synthesis, induction, deduction, observation. Each of the article patterns of development and political decision-making (polycentric, vertically centralized and combined) corresponds to the socio-political formation of the Russian state at certain stages of its development and gave way to the next model influenced by fundamental changes in the political life of Russian society, which entailed a substantial change in the political system and the political regime in Russia. Together, all three models are the stages of the same evolutionary process, which allows extrapolation to predict the changes that await action today in the Russian Federation combined model of development and political decision-making in the future.

Keywords: Security, State, Interests, Political regime, Sociopolitical processes, Alliance, World politics, Russia, Political system, Risks.

За период новейшей истории России (1991 г. – н.в.) страна последовательно сменила три модели выработки и принятия управленческих решений: полицентрическую (1993-2000 гг.), в которой слабая президентская власть была вынуждена балансировать в системе региональных центров власти и была вынуждена принимать сбалансированные

решения, учитывающие региональные интересы политических элит и интересы групп влияния в Кремле; вертикально-централизованную (2000-2012 гг.), в которой сильная президентская власть объединяла страну в форме интеграции всех политических институтов в жесткую вертикаль государственного управления, с преобладанием директивных реше-

ний императивного характера; и комбинированную (2012– н.в.), в которой при сохранении верхней части управленческой вертикали началась постепенная (контролируемая) либерализация ее нижних ярусов – в первую очередь, региональной составляющей. Каждая модель выработки управленческих решений была связана с конкретными особенностями эволюции политического процесса в России и соответствовала тому развитию политической системы и политических институтов, которыми отмечался каждый период президентского правления начала Б.Н. Ельцина, а затем В.В. Путина. При этом облик первых двух моделей формировали факторы, связанные с внутривластными проблемами России, а третья модель полностью сформировалась под влиянием внешних факторов обострившейся конкуренции России с Западом. Вместе с тем, несмотря на довольно сложный характер современных процедур и механизмов выработки управленческих решений на уровне президентской власти, на современном этапе именно позиция Президента РФ оказывает наиболее существенное влияние на процесс выработки и принятия внешнеполитических решений: личные качества и убеждения Президента В.В. Путина определяют основные стратегические направления российской внешней политики.

Первая модель, начавшая свое формирование в 1992 году (с момента прекращения существования СССР и обретения Россией независимости), просуществовала до начала 2000-х годов. Ее особенность – особый механизм согласования интересов политических элит, позволявший вырабатывать управленческие решения в условиях слабого государства, со слабой президентской властью и не завершившимся еще окончательно процессом формирования институционального дизайна ветвей власти, конфликтующих между собой по поводу разделения полномочий, компетенций, прав и обязанностей. При этом институты законодательной, исполнительной и судебной власти все еще продолжают формироваться, так как в СССР политическая система была другой и ее функционирование было ориентировано на другие задачи, хотя базовые принципы демократии в советской системе были в основном учтены. Институт президентской власти в этих условиях вынужден балансировать между набирающими силу центрами регионализма, выстраивая систему сдержек и противовесов там, где это представлялось возможным и где у федерального центра была поддержка, а там, где это было затруднительно (например, в национальных республиках Северного Кавказа), отдавал право принятия управленческих решений региональным

элитам (как правило, этнического происхождения), фактически, на аутсорсинг («дотации в обмен на лояльность»), оставляя при этом в своем распоряжении для регулирования политических процессов только инструменты бюджетного федерализма. В этот период вертикаль государственной власти существует в основном формально: не только глава национальной республики, но и практически любой губернатор, пришедший к власти в результате народных выборов, считает себя самостоятельной политической величиной, с которой Президенту РФ необходимо договариваться о разграничении полномочий. Это ведет к тому, что отношения президентской власти с главами субъектов носят индивидуальный характер, отличающийся переменчивостью, избирательностью, необходимостью учета большого числа субъективных факторов. В этих условиях государство становилось все более слабым и зависимым от частных интересов конкурирующих политических элит, как в федеральном центре, так и в регионах.

Вторая модель выработки и принятия управленческих решений – вертикально-централизованная – начала формироваться в начале 2000-х годов с приходом к власти В.В. Путина. Основная причина смены модели – с динамически неустойчивой полицентричной на устойчивую вертикально-централизованную – заключается в необходимости принятия скорейших мер к сохранению целостности государства, которое при слабой федеральной власти в условиях нарастания регионализма оказалось на грани дальнейшей фрагментации и распада. В начале 2000-х гг. чрезвычайно остро встал вопрос о дальнейшем существовании страны в виде единого государства, переход к новой модели выработки управленческих решений стал естественной реакцией на обострившиеся проблемы страны, на появление новых вызовов и угроз ее безопасности, территориальной целостности, суверенитету. Сохранить страну можно было только при национальной мобилизации, напряжении всех (на тот момент не очень больших) ресурсов и концентрации всей полноты власти в руках федерального центра. Этой задаче наиболее точно отвечала вертикально-централизованная модель, на вершине которой стоял институт президентской власти, а другие государственные институты и органы подчинялись воле Президента, проявляя инициативу и творчество в рамках отведенного им функционала на занимаемом ими иерархическом уровне «вертикали власти». В этой модели при принятии политических решений начинают отчетливо преобладать детерминанты национально-государственного уровня, о которых пишут в своих работах И.А. Чихарев и А.А. Кооруков [1].

На протяжении всех 2000-х и начала 2010-х гг. вертикально-централизованная модель непрерывно развивалась в сторону все большей централизации власти и усиления ее президентской компоненты, в котором другие институты стали играть роль «подразделений в корпорации». Серьезным шагом в укреплении этой системы стали кадровые перестановки в руководстве национальных республик, фактическое упразднение должности президента и замена его должностью «главы республики». Одновременно в ряде республик, таких как Дагестан, представители одних этнических элит были заменены представителями других (даргинцев на высших руководящих должностях в Дагестане заменили на аварцев, и т.д.). Пиком развития вертикально-централизованной модели стали введение фильтров в выборах в Государственную Думу РФ и парламенты субъектов РФ и отмена выборов губернаторов. Вместе с тем, по мере развития модели выявились и системные недостатки сверхцентрализации по вертикальному принципу: модель, демонстрировавшая высокую эффективность в выработке и реализации управленческих решений в сфере внутренней политики, оказалась весьма уязвимой для внешнего деструктивного воздействия со стороны государств– внешнеполитических конкурентов РФ, направленного на группы интересов и лидеров несистемной оппозиции: это показали события 2012 года в Москве, после которых в России всерьез стал вопрос об угрозе «цветных революций». Стало понятно, что жестко централизованная вертикаль власти, обеспечивающая выработку только директивных решений императивного характера, не обладает «клапанами по выпуску пара», мешающим политической системе «перегреться», и не в состоянии эффективно бороться с новыми «мягкими» инструментами демонтажа политических режимов – технологиями «мягкой силы», «цветных революций» и «управляемого хаоса».

Третья модель – комбинированная – начинает формироваться в Российской Федерации после президентских выборов 2012 года; первыми ее результатами становится либерализация избирательного законодательства (в сторону смягчения и даже отмены некоторых фильтров, препятствующих прохождению в Государственную Думу РФ малых политических партий) и возвращение выборов губернаторов; появляется ОНФ, выступающий в роли общественной альтернативы ЕР; полномочные представители Президента РФ в федеральных округах перестают быть фигурами, наделенными реальной властью – их полномочия сосредотачиваются на контрольных и надзорных функциях. Эта реформа модели выработки управлен-

ческих решений связана с необходимостью сделать систему государственной власти более гибкой, невосприимчивой к новым вызовам, угрозам и атакам: там, где жесткая вертикаль власти, не выдержав удара со стороны внешних или внутренних сил, начнет разрушаться, гибкая система начнет перестраиваться для того, чтобы наиболее точно соответствовать изменившимся политическим реалиям. В результате система принятия управленческих решений становится более гибкой, а формальные процедуры прохождения решения по всем уровням этой системы начинают подчеркнута точно соблюдаться: это необходимо для обеспечения «народной» легитимности, так как все процедуры выработки управленческих решений становятся более публичными, власть все более опирается в своих действиях на поддержку широких народных масс. Процедура вхождения Крыма в состав РФ является наглядным тому подтверждением: проект указа, внесенный Президентом РФ, публично получил одобрение в нижней и верхней палатах российского парламента, которые наделили Президента правом совершать действия по вхождению в состав РФ новых субъектов, и только затем вышеназванный указ был подписан.

Противостояние России с Западом по поводу урегулирования украинского кризиса выдвинуло ряд системных требований к дальнейшему развитию модели выработки управленческих решений. Модель стала более рациональной: целесообразность выработки тех или иных управленческих решений определяется рациональными расчетом или даже политическими целями высших руководителей страны, прежде всего Президентом РФ и его администрации. Многие первоочередные задачи внешней политики РФ, определяемые Президентом РФ, стали реализовываться через негосударственных акторов международных отношений – «акторов вне суверенитета», которые стали не только исполнителями, но и реальными участниками процесса выработки управленческих решений в РФ. Так, значительную роль во вхождении Крыма в состав РФ, в обеспечении безопасности открытого волеизъявления крымского народа сыграли «вежливые люди». В событиях «Русской весны», начинавшийся как резонансный отклик русскоязычного населения Украины на государственный переворот 2014 года, важную роль сыграли российские общественные организации и объединения патриотической направленности, продолжившие линию на объединение «Русского мира». В России в ответ на подготовку Соединенными Штатами цветной революции появилось общенародное движение «Антимайдан», готовое противостоять любым попыткам организации

«цветных» переворотов. Это ведет к определенным изменениям в модели выработки управленческих решений: с одной стороны, решения вырабатываются с учетом возможностей и ресурсов пропрезидентских неправительственных организаций; с другой стороны, – в тесном контакте с ними.

В будущем Россия будет оставаться президентской республикой, с сильной президентской властью и социальным консерватизмом в качестве государственной идеологии, что означает сохранение третьей модели в части, касающейся выработки и принятия управленческих решений на президентском уровне. Для того, чтобы эффективно противостоять внешним и внутренним попыткам политической дестабилизации, процесс децентрализации власти продолжится – это сформирует российский ресурс «мягкой силы» и сделает реализацию президентских решений в регионах прозрачной и сбалансированной с точки зрения соотношения в этих решениях консерватизма и либерализма; вместе с тем, стратегические направления политики государства (внешняя, оборонная политика, государственное строительство и др.)

останутся в исключительном ведении Президента – выработка управленческих решений в этих сферах будет реализовываться преимущественно в форме закрытых процедур с участием ограниченного числа институтов власти. Ужесточение санкций по отношению к России могут привести к тому, что модель выработки политических решений, установившаяся в РФ после 2012 года, начнет возвращаться к предыдущему – вертикально-централизованному – сценарию, что в среднесрочной перспективе может индуцировать новые риски и угрозы безопасности РФ. Кроме того, сохраняющаяся в современной российской модели выработки и принятия внешнеполитических решений высокая степень зависимости от личных качеств и убеждений Президента РФ (режима «ручного управления»), запаздывание формирования в России универсальных механизмов выработки управленческих решений государственным бюрократическим аппаратом, регламентированных соответствующими организационными процедурами, создает дополнительную группу рисков для функционирования эффективной внешней политики РФ.

Библиография:

1. Чихарев И.А., Косоруков А.А. Неоклассический реализм: к проблеме соотношения переменных глобального и национально-государственного уровней в формировании внешнеполитического курса. // Вестник Московского университета. Серия 12 Политические науки. №1, 2010.
2. Райхлин Э.И. Было ли неизбежным крушение «социализма» в СССР? Причины эволюции «реального социализма» // Международные отношения. – 2013. – 4. – С. 471 – 480. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9750.
3. Рудов Г.А. Рецензия на монографию А.Д. Шутова «На руинах великой державы» (М. Изд-во «Вече», 2004, 27 п.л.) // – 2014. – 1. – С. 170 – 172. DOI: 10.7256/2014.1.12847.
4. Кузнецов И.И. Политическая прагматика империи: рецензия на книгу Герфрида Мюнклера «Империи: Логика господства над миром – от Древнего Рима и до США» // Международные отношения. – 2015. – 4. – С. 454 – 460. DOI: 10.7256/2305-560X.2015.4.16977.

References (transliterated):

1. Chikharev I.A., Kosorukov A.A. Neoklassicheskiy realizm: k probleme sootnosheniya peremennykh global'nogo i natsional'nogo gosudarstvennogo urovnei v formirovaniy vneshnepoliticheskogo kursa. // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12 Politicheskie nauki. №1, 2010.
2. Raikhlin E.I. Bylo li neizbezhnym krushenie «sotsializma» v SSSR? Prichiny evolyutsii «real'nogo sotsializma» // Mezhdunarodnye otnosheniya. – 2013. – 4. – С. 471 – 480. DOI: 10.7256/2305-560X.2013.4.9750.
3. Rudov G.A. Retsenziya na monografiyu A.D. Shutova «Na ruinaх velikoi derzhavy» (M. Izd-vo «Veche», 2004, 27 p.l.) // – 2014. – 1. – С. 170 – 172. DOI: 10.7256/2014.1.12847.
4. Kuznetsov I.I. Politicheskaya pragmatika imperii: retsenziya na knigu Gerfrida Myunklera “Imperii: Logika gospodstva nad mirom – ot Drevnego Rima i do SShA” // Mezhdunarodnye otnosheniya. – 2015. – 4. – С. 454 – 460. DOI: 10.7256/2305-560X.2015.4.16977.