УДК 321

# ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ЛИДЕРСКО-ЭЛИТНОГО ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ В ТИПОЛОГИЧЕСКИ РАЗЛИЧНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМАХ

***Григорян Давид Кромвелович,***
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления – филиал,
кандидат политических наук, докторант,
г. Ростов-на-Дону, Россия.
E-mail: davo-davo23@mail.ru

*Аннотация*
В статье анализируются разные версии алгоритма принятия политических решений, преломляемые через призму различающихся моделей лидерско-элитного позиционирования: демократическая, авторитарная, тоталитарная. Отмечается, что при формально сходных этапах и последовательности алгоритма принятия решений, наблюдается существенное смысловое и содержательное различие. Это может использоваться правящей элитой, например, как доказательство соответствия демократическим нормам и ценностям, но в то же время оппозиция указывает на квазидемократизм, имитацию наблюдаемых процессов. При отсутствии социально-политического арбитража, процедур согласования интересов и мнений разных сторон политического процесса это приводит к конфликту властвующей и оппозиционной групп. Одним из механизмов такого политического арбитража выступает лидерско-элитное позиционирование и согласование в открытом или закрытом режиме. Для современной России характерно превалирование закрытых форм политического согласования и арбитража предлагаемых вариантов решений.

*Ключевые понятия:*
политические элиты,
лидеры,
политические решения,
лидерско-элитное позиционирование,
социально-политический арбитраж.

В современной политической науке накоплен значительный эмпирический материал и многообразный исследовательский опыт, которые нуждаются в теоретическом осмыслении и пристальной критической рефлексии. Одной из основных проблем, стоящих перед исследователями, становится адекватное понимание и компетентное использование зарубежных теоретических разработок, сложившихся на их основе прикладных технологий, а также анализ научных практик (диффузии инноваций), связанных с проблемами взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, взаимодействием законодательных органов со средствами массовой информации, с различными политическими партиями, с группами интересов и лобби в процессах принятия политических решений [8].

Связано это с тем, что политическая власть в первую очередь трактуется как ее активное и преднамеренное использование в процессах принятия решений.

В политологии касательно рассматриваемой проблемы сложились два приоритетных подхода: нормативный и поведенческий в понимании процессов, связанных с принятием политических решений. В аспекте нормативного подхода принятие решений основывается на рациональном выборе политических целей. Сторонники же поведенческого подхода трактуют данный процесс в качестве специфического взаимодействия акторов в ракурсе описания различных факторов, которые влияют на принятие решений в рамках определенной социально-политической ситуации.

Так, например, А.А. Дегтярев исходит из наличия указанных двух основных подходов в осмыслении принятия политических решений – нормативно-прескриптивного и дескриптивно-экспликативного, которые базируются на противоположных способах конструирования**.** С прескриптивным подходом связана ориентация на конструирование нормативных моделей. Дескриптивный подход связан с построением эмпирически обоснованных моделей реальных практик, включая раскрытие глубинных мотивов действий субъектов [4, с. 159–160].

С этих позиций политико-управленческий процесс принятия политических решений включает такие фазы, как инициирова-

ние политического решения, формулировка «повестки дня», продвижение решения, наконец, оценка его рисков и последствий [5, с. 229].

Разумеется, все элиты опираются на определенные правила для принятия политических решений: писаные или неписаные кодексы правил. Даже диктатуре необходимы правила и учреждения для принятия декретов и претворения их в жизнь. Правила принятия политических решений во многом предопределяют политику, так как от них зависят важнейшие политические ресурсы: будет ли политический курс определяться избранными законодателями в парламенте, партийной бюрократией или верхушкой военных [7, с. 230].

В дополнение к сказанному следует подчеркнуть, что проблематика принятия политических решений может рассматриваться и в контексте лидерско-элитного позиционирования, что нашло отражение в целом ряде работ. Так, Р.Даль обращает внимание на ход процессов принятия политических решений, на то, какие группы индивидов влияют на эти процессы в наибольшей степени, каким составом лиц принимаются политические решения?

В политическом пространстве навязывание политической воли осуществляется в процессах принятия политических решений, где стороны подчас стоят на противоположных позициях. В силу этого ответ на вопрос "кто правит?" обусловлен тем, какими лицами и социальными группами инициируются и обеспечиваются выгодных политические решения [6, 38].

При этом в русле разработанной им концепции полиархии Р.Даль основывает свои построения на двух ведущих измерениях политических систем: степени оппозиционности или конкурентности правящих элит в системе и уровне политического участия масс в выборе элиты. С учетом публичной конкуренции политических элит и включенностью масс в политический процесс понятие полиархии оказывается весьма близким к понятию демократии.

И все же полиархия у Р.Даля не является синонимом демократии. Во-первых, если демократия есть идеальный тип политических систем, то полиархия характеризуется как реальный тип, отражая некоторый уровень реализации идеального типа**.** Во-вторых, поскольку полиархия не совпадает с демократией (неким идеалом), то характеристики ее как демократического политического режима ограничены только самыми общими институциональными требованиями демократии.

Теория полиархии исходит из того, что в процессе продвижения от абстрактного идеала к практической реальности субстанциональные проблемы в конечном счете упираются в вопросы демократических процедур. Соответственно, полиархия может рассматриваться как тип процедурно-процессуальной демократии [6, с. 52].

Принятие политических решений в контексте лидерско-элитного позиционирования в структурах властных отношений связано с распределением власти как процессом дистрибуции власти, полномочий и ресурсов между участниками властных отношений.

Важно рассмотреть процессы принятия политических решений в тех или иных странах, где наличествуют как демократические, так и недемократические политические режимы.

Принятие политических решений в демократических странах в контексте лидерско-элитного позиционирования осуществляется через взаимодействие множества субъективных и объективных факторов. Для Р. Даля в демократических странах имеет место не прямое демократическое участие, но делегирование полномочий принятия политических решений выборными политиками и назначенными ими администраторами.

В то же время Р. Миллс исходил из того, что в США (как и в других демократических странах) правят элитные группы меньшинства, население же в своем подавляющем большинстве отстранено от принятия политических решений. Между тем, теоретически лица, принимающие решения, должны действовать в интересах большинства граждан и в соответствии с объективными тенденциями международного развития, а с другой стороны – с учетом действительных возможностей государства [9, с. 214–215].

На деле правила принятия политических решений в США – это не просто юридическая норма, но воплощение принципов философии либерализма, где последний понимается в качестве совокупности институтов, процедур, норм и правил при-

нятия политических решений в контексте постановки и реализации ведущих целей и задач политики данного государства. Поэтому приходится учитывать такие факторы, как политико-правовые основания принятия политических решений, уровень конституционного взаимодействия политических институтов (исполнительной и законодательной ветвей власти, партий, групп интересов), наконец, особенности процедур ратификации договоров в американском Конгрессе [8].

Дж. Буш-младший в своих мемуарах, которые он симптоматично применительно к обсуждаемой проблеме озаглавил «Ключевые решения», пишет, что стремился показать, как принимаются решения в сложных условиях, поскольку многие решения, которые достигают президентского стола, являются жестким вызовом с сильными аргументами с обеих сторон [2, с. 11].

Соединенные Штаты Америки являются президентской республикой. Президент выступает в качестве главы исполнительной власти и главы правительства. Но американская конституция допускает сильную президентскую власть лишь в рамках действенной системы контроля. В политико-административной системе страны фигура главы государства выступает как воплощение элитного консенсуса.

Реальная власть главы государства определяется как совокупностью формальных полномочий, так и способностями убеждать и торговаться, добиваясь элитного консенсуса. Президент США не может монополизировать процесс принятия решений: функции президента ограничены установившейся элитарной системой, и управление возможно только в рамках этой системы. Выбор, стоящий перед президентом, ограничен теми альтернативами, которые предлагает элита, поддерживающая президента.

В недемократических странах, где сложился персоналистский режим, превалирует авторитаризм, принятие решений обусловлено исключительно волей лидера, обычно харизматического типа, и никто другой не способен ограничить его всевластие. Всякие институты, сложившиеся в персоналистских режимах, решают задачи сохранения власти лидера. Недемократические режимы часто способны использовать такие демократические институты, как политические партии, выборную систему, парламент. Однако все это только ширма. Внедрение всех этих институтов преследует задачи сохранения недемократического режима и противостояния потенциальным угрозам всевластию лидера [11, с. 16–19].

Авторы широко известного труда «Сравнительная политология сегодня: мировой обзор» фиксируют существование подобных институтов практически во всех современных политических системах. Но в различных политических системах они выполняют совершенно разные функции.

К примеру, как Великобритания, так и Китай обладают партиями, группами интересов, легислатурами, органами исполнительной власти, судами, бюрократией, но функции их различны. В Великобритании есть монарх, который выполняет церемониальные полномочия: открывает и закрывает сессии парламента, присваивает рыцарские звания и иные почетные титулы.

В Китае отсутствует специализированный церемониальный исполнительный орган, но есть президент, избираемый Всекитайским собранием народных представителей и осуществляемый как церемониальные, так и некоторые политические функции.

В составе верховного политического руководства в Великобритании премьер-министр, министры, члены более широкого кабинета, включающего руководство департаментов и управлений. Обычно все эти должностные лица рекрутируются из числа депутатов парламента.

В Великобритании функционирует конкурентная партийно-политическая система. В Китае же весь политический процесс находится под контролем коммунистической партии, самые важные решения принимаются Политбюро КПК [1, с. 79–81].

Что касается постсоветской России, то механизмы политических процессов здесь в существенной степени базируются на технологизации власти, источником чего являются излишняя бюрократизация государственных структур, перетекание власти из государственно-публичной сферы в область личных связей и отношений, низкий уровень доверия широких масс к властным структурам в связи с их коррумпированностью и оторванностью от нужд народа [10]. Зачастую для поддержания повышенного рейтинга первого лица в информационной

картине, даже создаваемой официозными СМИ, используется известная дилемма «хороший царь – плохие бояре».

Многие участники процесса взаимодействия общества и государства воспринимают политику как сферу легального господства, монополизированную номенклатурными группировками или кланами бюрократической верхушки и закрытую для других групп и гражданского контроля. Отсутствие в России реального разделения ветвей власти при полном доминировании президентской вертикали власти, а также узурпирование президентом полномочий всех других ветвей власти ведет к манипулированию массами [3, с. 139].

Именно президентская власть, опирающаяся вполне осознанно на концепцию «вертикали власти», определяет политический курс и задает в современной России концепцию и стилистику отправления всех ветвей власти. В центре и на местах стилевые характеристики процесса принятия политических решений отличаются использованием по преимуществу теневых, непубличных путей и способов принятия политических решений, когда преобладают неформальные каналы коммуникации и скрытые, негласные внеинституциональные образования.

Закрытость принятия политических решений во многом обусловлена авторитарным типом политического управления в ситуации формирующегося в России бюрократического государства, что сопровождается исключением граждан из политической жизни, сокращением парламентской оппозиции посредством искусственного стимулирования деятельности прокремлевских партий, созданием препятствий в деле организации новых партий или общественных движений и организаций, культивированием в обществе атмосферы нетерпимости ко всякого рода оппозиционным движениям и действиям протеста.

Очевидно, что такого рода конфликтные ситуации, открытые или подспудные, форма которых во многом зависит от типа и структуры политического режима, востребуют институты социально-политического арбитража. Их формирование определяется наличием открытых или закрытых форм лидерско-элитного позиционирования. Именно они артикулируют базовые интересы и направляют диалоговый политический дискурс.

Для современной России характерно превалирование закрытых форм лидерско-элитного позиционирования и теневых форм социально-политического диалога и арбитража. За последние два десятилетия сформировался целый слой профессиональных толкователей и «переводчиков» с закрытых форм политического дискурса между элитами и представляющих их лидерами. Эти толкователи чаще всего именуются «политологами». Но они напоминают некие ушедшие в прошлое персонажи, которые, проводя дешифровку политических кодов и наблюдая за лидерско-элитным позиционированием, нередко сами излагали это «тайное знание» эзоповым языком.

Таким образом, принятие политических решений в контексте лидерско-элитного позиционирования в структурах властных отношений обусловлено, в том числе, дистрибутивным подходом к построению власти. При этом в иерархических структурах реальная власть концентрируется в руках элиты, отстраняющей от управления страной широкие массы. В свою очередь, полиархические структуры власти – это структуры, отражающие предпочтения множества различных групп интересов. В этом случае политическая власть рассредоточена между разными группами людей, ни одна из которых не обладает монопольным правом влияния на принятие политических решений.

1. Алмонд, Г. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор [Текст] / Г. Алмонд, Дж. Б. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. М.: Аспект-пресс, 2002. 546 с.

2. Буш, Дж. Ключевые решения / Перевод с английского [Текст] / Дж. Буш. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011, 544 с.

3. Гудков, Л. Человек в неморальном пространстве: к социологии морали в посттоталитарном обществе [Текст] / Л. Гудков // Вестник общественного мнения. 2013. № 3–4. С. 118–179.

4. Дегтярев, А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений [Текст] / А.А. Дегтярев // Полис. 2003. № 1. С. 159–170.

5. Дегтярев, А.А. Принятие политических решений. [Текст] / А.А. Дегтярев. М.: КДУ, 2004. 416 с.

6. Ледяев, В.Г. Кто правит? Дискуссия вокруг концепции власти Роберта Даля [Текст] / В.Г. Ледяев // Социологический журнал. 2002. № 3. С. 31–68.

7. Ровдо, В. Сравнительная политология в 3 ч. Ч. 1 [Текст] / В. Ровдо. – Вильнюс: ЕГУ – Москва: ООО "Вариант", 2007, 294 с.

8. Руссо, Т.Ю. Процесс принятия политических решений в США: Институциональные аспекты [Текст] / Т.Ю. Руссо. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2005, 25 с.

9. Сугак, О.А. Процесс принятия внешнеполитических решений США [Текст] / О.А. Сугак // Молодой ученый. 2012. № 7. С. 214–217.

10. Титова, Л.Г. Политические процессы в современной России: особенности функционирования и тенденции развития [Текст] / Л.Г. Титова. Автореф. дисс. ...докт. полит. наук. М., 2007, 46 с.

11. Харитонова, О.Г. Недемократические политические режимы [Текст] / О.Г. Харитонова // Политическая наука. 2012. № 3. С. 9–30.

**References**

1. Almond G., Paujell Dzh. B., Strom K., Dalton R. (2002) Sravnitel'naja politologija segodnja: Mirovoj obzor. Moscow, Aspekt-press, 546 p. *[in Rus].*

2. Bush Dzh. (2011) Kljuchevye reshenija / Perevod s anglijskogo. Moscow, OLMA Media Grupp, 544 p. *[in Rus].*

3. Gudkov L. (2013) *Vestnik obshhestvennogo mnenija,* no. 3–4, pp. 118–179 *[in Rus].*

4. Degtjarev A.A. (2003) *Polis*, no. 1, pp. 159–170 *[in Rus].*

5. Degtjarev A.A. (2004) Prinjatie politicheskih reshenij. Moscow, KDU, 416 p. *[in Rus].*

6. Ledjaev V.G. (2002) *Sociologicheskij zhurnal,* no. 3, pp. 31–68 *[in Rus].*

7. Rovdo V. (2007) Sravnitel'naja politologija. V 3 ch. Ch. 1. Vil'njus: EGU – Moscow, OOO "Variant", 294 p. *[in Rus].*

8. Russo T.Ju. (2005) Process prinjatija politicheskih reshenij v SShA: Institucional'nye aspekty. Moscow, 25 p. *[in Rus].*

9. Sugak O.A. (2012) *Molodoj uchenyj*, no.7, pp. 214–217 *[in Rus].*

10. Titova L.G. (2007) Politicheskie processy v sovremennoj Rossii: osobenno-sti funkcionirovanija i tendencii razvitija. Moscow, 46 p. *[in Rus].*

11. Haritonova O.G. (2012) *Politicheskaja nauka*, no. 3, pp. 9–30 *[in Rus].*

UDC 321

# MAKING POLITICAL DECISIONS IN THE CONTEXT OF LEADING AND ELITE POSITIONING IN TYPOLOGICALLY DIFFERENT POLITICAL REGIMES

***Grigoryan David Kromvelovich,***
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
South-Russian Institute of Management – branch,
Cand. Sc. (Political Sciences),
Candidate for a Doctor's Degree,
Rostov-on-Don, Russia.
E-mail: davo-davo23@mail.ru

*Annotation*
The article analyzes different versions of algorithm of making political decisions through the prism of different models of leading and elite positioning: democratic, authoritarian, totalitarian. The author states that under formally similar stages and sequence of algorithm of making decisions there is essential conceptual and content difference. It can be used by ruling elite, for example, as a proof of accordance to democratic norms and values but at the same time opposition points at quasi democratism, imitation of the processes being watched. Under the absence of social and political arbitration, procedures of congruence of interests and opinions of different parts of the political process it results in the conflict of ruling and oppositional groups. One of the mechanisms of such arbitration is leading and elite positioning and congruence in open and closed modes.
For present-day Russia it is characteristic to have a prevalence of closed forms of political congruence and arbitration of suggested variants of decisions.

*Key concepts:*
political elites,
leaders,
political decisions,
leading and elite positioning,
social and political arbitration.