

## ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**А.Ю. Полунов**

### **КРИЗИСЫ В СФЕРЕ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОГО АНАЛИЗА**

Публикуемый в данном номере журнала материал представляет читателю серию статей, посвященных исследованию кризисов в сфере политики и системы управления. В статьях историков и политологов представлен анализ политико-управленческих кризисов как важнейшего компонента общественного развития, исследованы конкретные кризисные ситуации в России конца XIX — начала XXI в. В данном обзоре публикуемых статей показана взаимосвязь методологии их исследований. Междисциплинарная методология расширяет возможности применения политологического инструментария к изучению конкретных исторических ситуаций, а исторический материал обогащает политический анализ конкретно-исторической аргументацией.

**Ключевые слова:** кризис в сфере политики и государственного управления, виды политико-управленческих кризисов, элиты, депривация, легитимация, информационные войны, Российская империя, Советский Союз, Российская Федерация.

This article introduces to the reader a series of articles focused on the analysis of political and administrative crises. The articles are written by historians and political scientists. They provide the theoretical analysis of the political and governance crises, as well as investigation of specific historical situations in Russia in the late nineteenth — early twenty first century. Presenting the articles to the reader, the author traces the connections between the phenomena investigated in these works, and demonstrates how the methods of political analysis could be applied to the investigation of historical material.

**Key words:** political crisis, administrative crisis, forms of crises, political elites, deprivation, legitimization, information wars, Russian Empire, the USSR, Russian Federation.

Кризис в сфере политики и государственного управления — важнейший компонент процесса общественного развития, который до сих пор еще явно недостаточно исследован во всей сложности, многообразии и противоречивости своих аспектов. Одной из причин подобной ситуации является аналитическая разобщенность различных сфер знания, изучающих кризисы своим научно-

---

*Полунов Александр Юрьевич* — доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* polunov@sra.msu.ru

методологическим инструментарием. Авторы работ, предлагаемых вниманию читателя, предприняли попытку преодолеть данную разобщенность, представив междисциплинарный анализ политико-управленческих кризисов на основе использования методов исторического исследования и политической науки.

В истории России конца XIX — начала XXI в., необычайно богатой разного рода кризисами, выделяются два периода, когда концентрация кризисных явлений была особенно высокой. Это события начала XX в., связанные с распадом традиционной монархической и формированием новой советской государственности, а также явления и процессы конца прошлого столетия, знаменовавшие крушение советской системы и формирование постсоветского порядка. Содержание статей, предлагаемых вниманию читателя, представляет эти два периода. Проводя анализ избранной им темы, каждый автор следовал собственным методологическим принципам и научным подходам, и в то же время коллектив в целом стремился придерживаться единства проблематики исследования, позволяющей сопоставить материалы различных статей. Теоретические аспекты изучения политико-управленческих кризисов представлены в работе Г.В. Пушкаревой, в которой анализируется проявление различных типов кризисов в конкретных ситуациях. В статье О.Р. Айрапетова показано, как на рубеже XIX—XX вв. достаточно локальный по характеру «кризис-возмущение», вызванный протестом российских элит против речи Николая II о «бессмысленных мечтаниях» 17 января 1895 г., фактически дал начало процессам, переросшим в «кризис-потрясение» 1905—1907 г. Этот кризис монархии удалось купировать, в первую очередь, благодаря сохранявшейся в то время лояльности вооруженных сил. Однако причины ситуации нестабильности окончательно устранить не удалось, в результате «кризис-революция» 1917 г. покончил с монархией.

Г.В. Пушкарева относит «возмущения» и «потрясения» к числу кризисов, имеющих главным образом положительный эффект, они, обнажая накопившиеся в обществе противоречия и в то же время не разрушая существующую политическую систему, дают ей импульс к обновлению. Нечто подобное имело место в России — как известно, в результате событий 1905 г. традиционная монархическая «вертикаль власти» была дополнена представительным государственным органом, Государственной Думой. Однако последствия этого шага в конкретно-исторической ситуации начала XX в. оказались противоречивыми и в конечном счете не смогли предотвратить революционной развязки.

Еще одно крупнейшее потрясение XX в., также фактически представлявшее собой «кризис-революцию» — крушение СССР

и распад советской системы управления — можно рассматривать как продолжение начавшегося ранее «кризиса-разрушения», т.е. деструктивных изменений в определенном сегменте политической системы, которые, распространяясь на всю систему, привели к ее распаду. Таким сегментом в рамках советской государственности был аппарат КПСС — «руководящая и направляющая сила» советского общества. В работе А.В. Сидорова раскрыт процесс распада КПСС как следствие во многом непродуманных действий советского руководства «по вертикали» (политико-идеологические размежевания, расколовшие сверху донизу всю партийную структуру), и «по горизонтали» (стремление коммунистов объединяться в группы, следуя существовавшему в СССР территориально-административному делению). Снижение уровня государственного управления, заметное в последний период существования СССР — как и в последние годы существования Российской империи — было, видимо, вызвано рутинизацией управленческих функций в периоды, предшествовавшие кризису (стабильное царствование Александра III в конце XIX в., «эпоха застоя» в XX в.). Устойчивость нормативного порядка, привычка следовать установленным ранее правилам, которые, как подчеркивает Г.В. Пушкарева, являются необходимыми условиями стабильного функционирования любой политической системы, в указанные эпохи, видимо, обрели гипертрофированные формы, что и привело к политическим потрясениям последующих периодов.

В целом вопрос о причинах политико-управленческих кризисов и факторах, способствующих их эскалации, является одним из важнейших при анализе данного явления. Наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой политические кризисы непосредственно связаны с состоянием экономики. Ухудшение положения в этой сфере неизбежно выражается в росте общественного недовольства, что, в свою очередь, побуждает власть отказаться от привычных методов управления, принимать экстраординарные меры. Материалы публикуемых статей — прежде всего, работ О.Р. Айрапетова и А.В. Сидорова — выявляют сложный, нелинейный характер взаимосвязи экономических и политических процессов. Ухудшение экономической ситуации может сыграть роль одного из «триггеров», запускающих процесс политических трансформаций, как это было в годы «перестройки». Оно может быть фактором, «сопровождающим» нарастание кризиса (крестьянские волнения в Российской империи в первые годы XX в.). Однако, возникающие политические процессы, как правило, обретают собственную динамику, далеко не всегда совпадающую с тенденциями развития в экономической сфере. Большое значение для состояния политической сферы в период кризиса

имеет позиция элит. Противоборство в «верхах», борьба между различными отрядами элит, неуклонно повышающими ставки в борьбе за власть, может сыграть важнейшую, если не решающую роль в развале системы управления.

Анализируя причины возникновения и эскалации политико-управленческих кризисов, Г.В. Пушкарева обращает особое внимание на субъективную сторону данных процессов, на развитие депривации, нарастающего восприятия существующего порядка как несправедливого, ущербного для все большей массы людей. Следует отметить, что субъективное восприятие далеко не всегда совпадает с реальным положением дел, а зачастую явно противоречит ему. Так, политический порядок, существовавший в Российской империи до 1917 г. и (даже до 1905 г.) был гораздо более либеральным и цивилизованным, нежели тот, который установился после революции — долгожданного момента освобождения. Тем не менее, значительная часть общества совершенно искренне воспринимала монархическое правление как «нестерпимый гнет». Здесь, разумеется, сыграли свою роль такие феномены, как «опережающий рост ожиданий» в условиях стремительного социально-экономического развития Российской империи в конце XIX — начале XX в., и «эффект социального сравнения» (прежде всего, со странами Запада), а также эффективные, хотя и невыполнимые популистские лозунги ведущих политиков того времени, как радикалов, так и либералов. Значение субъективных факторов в ходе развития политико-управленческих кризисов побуждает уделить особое внимание изучению механизмов влияния на массовое и индивидуальное сознание, используемых в ходе кризиса противоборствующими сторонами. В данном контексте представляют значительный интерес «война» документов и газетных публикаций (включая фальсификации), развернувшаяся в начале XX в. и проанализированная в статье О.Р. Айрапетова; история использования средств массовой информации оппозиционными силами и российским руководством во главе с Б.Н. Ельциным в конце 1980-х — начале 1990-х гг., рассмотренная А.В. Сидоровым; наконец, представленный в статье Е.А. Андрюшиной анализ современных информационных войн, вызванных последними событиями на Украине.

Анализируя современные международные кризисы, Е.В. Андрюшина показывает, как разрушение после 1991 г. устоявшегося мирового порядка, связанного с биполярной системой, привело к ситуации нестабильности, периодически перерастающей в состояние хаоса. Оставшись единственным полюсом силы, западный мир во главе с США начал заполнять образовавшийся вакуум, стремясь распространить свое влияние на весь окружающий мир.

Этот процесс, охватив постсоветское пространство, дошел до границ России и проявился в феномене так называемых «цветных революций», вызвавших резкий протест российского руководства. С 2000 г. и особенно с 2007 г. («мюнхенская речь» В.В. Путина) Россия по-новому стремится определить свое место на международной арене, переформулировать концепцию своих национальных интересов. Вместе с тем, по мнению Е.В. Андриюшиной, сохраняющаяся с начала 1990-х гг. рассогласованность действий отдельных правительственных ведомств, недостаток системного подхода к решению важнейших внешнеполитических проблем мешает России эффективно действовать на международной арене.

Рассматривая процессы возникновения и эскалации политико-управленческих кризисов, механизмы выхода из них, уместно сопоставить две исторические ситуации, характеризующиеся определенным типологическим сходством — процесс становления советской государственности после крушения монархии и попытки российского руководства выстроить систему эффективного государственного управления после распада СССР. Рассматривая борьбу за власть между большевиками и левыми эсерами в рамках системы Советов в 1918 г., Я.В. Леонтьев в своей статье рисует картину, которую вполне можно определить как ситуацию аномии — хаотического поиска обществом новой институциональной основы в условиях распада всех традиционных общественных связей, делегитимации старого политического порядка, крушения устоявшихся норм и ориентиров. В подобной ситуации насущной потребностью было формирование так называемой «диссипативной структуры» — устойчивого организационного стержня, вокруг которого началось бы объединение людей, политических организаций, социальных институтов. Я.В. Леонтьев показывает, как большевики целенаправленно работали над созданием подобных структур, выстраивая «вертикаль власти», не останавливаясь при этом ни перед какими средствами (насилие, манипуляции с системой представительства и др.). Что же касается их главных соперников в рамках советской системы — левых эсеров — то они делали главную ставку на «инициативу снизу», «революционное творчество масс», т.е. на факторы спонтанного характера, что в тогдашней исторической ситуации привело их к поражению.

Создание эффективной и устойчивой системы управления (разумеется, отвечающей при этом демократическим нормам) стало насущной потребностью после распада СССР, в условиях становления суверенной российской государственности. Однако решению данной задачи во многом помешала инерция предшествующего периода, связанного для российского руководства с борьбой против «коммунистического тоталитаризма» и всего, в чем

можно было бы усмотреть попытку регулировать жизнь общества «сверху». В результате, по словам Г.Л. Купряшина, в 1990-е гг. система государственного управления как таковая «оказалась на обочине трансформационных процессов», а «панацеей от всех бед» стали видеть в либеральном саморазвитии экономики, которое должно было дать позитивный результат после максимально быстрой приватизации государственной собственности. В начале 2000-х гг. отношение руководства страны к системе государственного управления существенно изменилось, однако проведенная в 2004 г. административная реформа не дала значительных результатов. Связано это было во многом с несистемным подходом реформаторов, пытавшихся решить проблемы управления через «череду одномоментных изменений». Важнейшей причиной недостаточной результативности реформы стал фактор «институциональных ловушек», т.е. неэффективных норм, имеющих самоподдерживающий характер. Сам процесс преобразований, подчеркивает Г.Л. Купряшин, создал возможности для извлечения дополнительной административной ренты и вывел на политическую арену силы, заинтересованные в замораживании на максимально долгий срок неопределенной ситуации «недореструктурирования». В результате процесс реформ фактически породил затяжной кризис управляемости, который можно рассматривать как латентную вялотекущую форму «кризиса-разрушения».

В целом, как показывает историко-политологический анализ, кризисы в сфере политики и государственного управления являются сложным многогранным явлением, изучение которых должно вестись в разных направлениях — и в плане постижения теоретической сущности данных кризисов, и с точки зрения раскрытия многообразия их конкретно-исторических форм. Сравнение различных событий и процессов, имевших место в прошлом и развивающихся в наши дни, сопоставление данных исторического и политологического анализа позволяет выявить черты типологического сходства между различными кризисными ситуациями и своеобразии их проявления в конкретных обстоятельствах, проанализировать многообразие факторов, способствующих возникновению и эскалации кризисов, осмыслить эффективность различных механизмов антикризисного управления. Накопление информации, полученной в ходе изучения кризисных ситуаций, будет способствовать построению целостной концепции политико-управленческих кризисов, дальнейшему углублению знаний об основных закономерностях и инвариантах политического развития России. Публикуемый материал, как надеются авторы, станет шагом на пути реализации данной задачи.