

А.В. Дорошенко

СПОСОБЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВА

Теория политической системы была разработана Д. Истоном в 50-ые годы XX века. В своих исследованиях он опирался на работы Берталанфи по общей теории систем и теорию социальной системы Т. Парсонса.

По мнению Д. Истона, политическая система — это "совокупность взаимодействий субъектов, посредством которых в обществе властно-авторитарно распределяются ценности"¹.

Анализ понятия политическая система дал возможность выделить политическую сферу общества из остальной части социума, такой как "окружение" или "окружающая среда". Помимо этого политическая система состоит из многих подсистем, элементов и процессов, возникающих между ними. Эти важные постулаты теории политической системы положили начало развитию двух основных подходов в системном анализе. Первый изучает, в основном, подсистемы и элементы политической системы, отношения и взаимодействия между ними внутри этой системы. Второй "концентрируется на рассмотрении более общих характеристик", включающих рассмотрение "входов", "выходов" и "обратных связей" между политической системой и средой.

Д. Истон предложил модель политической системы, которую можно назвать "программной" моделью. Эта модель может использоваться при анализе политической системы любой страны и любой подсистемы политической системы: законодательных органов, правительства, регионального самоуправления, политической партии и т.д.

Окружающая среда представляет здесь всю "неполитическую" сферу общества, где властное распределение ценностей не является основным. Внутри-социальная окружающая среда относится к тому же пространству, что и политическая система. Внесоциальная среда охватывает все сферы, которые являются внешними по отношению к определенному социуму.

Требования — это запросы и пожелания со стороны индивидов и групп по поводу определенного распределения ценностей. Поддержка включает действия индивидов или групп в исправлении создания благоприятных, либо неблагоприятных отношений к политической системе. И требования, и поддержка

могут касаться самого широкого круга проблем, решаемых внутри политической системы.

Преобразование, согласно Д. Истону, представляет собой процесс, в котором требования и поддержки преломляются в контексте действия окружающей среды, определяя, какие ценности кому и как распределить. Этот процесс описан у Д. Истона не совсем четко. Подходов к объяснению процесса преобразования в политической системе существует довольно много: классовый подход, подход элит, подход групп и др. В каждом из них определенные субъекты (господствующий класс, правящая элита или конкурирующие группы) оказывают решающее влияние на властное распределение ценностей в обществе. Существует также еще ряд подходов. В рамках государственно-центристского подхода лица и органы, принимающие решение, также рассматриваются как автономные по отношению к различным группам в обществе. Они сами определяют приоритеты общества и осуществляют соответствующую политику². В подходе публичного выбора лица, принимающие решения, рассчитывают ожидаемую пользу (чистые выгоды минус чистые затраты) по каждому решению и выбирают наиболее полезное решение и действие.

В рамках инкрементального (постепенного возрастания) подхода принятие решений происходит путем прирастания незначительных изменений в существующей политике. Это обусловлено недостатком информации у акторов, принимающих решения. Поэтому главное, что определяет этот процесс — это баланс политических сил в текущий момент, приводящий к некоторому компромиссному решению³.

В бюрократическом подходе — для принятия решений важны способы отбора и структурирования информации лицами, принимающими эти решения, а также отбор тех, кто и как это делает. Решения предстают здесь в виде компромисса между различными бюрократическими структурами, вовлеченными в процесс принятия решений⁴.

В подходе организационного процесса предполагается разработка организацией определенных процедур и стандартов, регулирующих поток информации, формулирование альтернатив, создание образцов взаимодействия и критериев выбора решений. Таким образом получается, что установленная практика принятия решений более важна, чем взгляды отдельных субъектов⁵.

Принятые политические решения становятся в политической системе "результатом на выходе". Ряд исследователей, вполне справедливо, полагает, что

необходимо различать результаты на выходе (*outputs*), которые являются решениями и процессом их осуществления, от результатов вообще (*outcomes*), являющихся следствием принятых и осуществленных решений. Это весьма полезно, когда речь идет о неявных действиях, секретной политике или о процессе не-принятия решений, когда сохраняется существующее положение. Например, если существует требование о правительственных субсидиях для мелких фермеров, а правительство на него не реагирует, то и тогда имеет место решение о распределении ценностей, даже если нельзя идентифицировать какое-то видимое действие. Результаты вообще (*outcomes*) — это, по большей части, выражение последствий решений для политической системы, которые действительно затрагивают жизнь людей. Они включают в себя стиль принятия решений, способ функционирования политической системы, например, напряжение или нервозность, возникающие при том или ином способе распределения ценностей. Значительное влияние при этом на результаты вообще (*outcomes*) оказывает политическая культура.

Заключительный компонент функционирования политической системы по Д. Истону — обратная связь ("Виток обратной связи"). Решения на выходе (*outputs*), воздействуя на окружающую среду, воздействуют, таким образом, на формирование следующего круга запросов и поддержки. Это понятие показывает динамику циркуляции постоянно изменяющейся информации об окружающей среде и политической системе.

Основным вопросом функционирования политической системы для Д. Истона был вопрос о том, как политическая система сохраняет устойчивость в изменяющемся мире. Лица, принимающие решения должны поддерживать хрупкий баланс: окружающая среда не должна оказывать на политическую систему слишком сильное давление, а должна использоваться для нахождения необходимых для системы ресурсов и возможностей; политические актеры должны чутко реагировать на импульсы, поступающие от всех компонентов системы; запросы должны распределяться таким образом, чтобы они были наименее конкурирующими и чтобы они не превосходили доступные ресурсы; позитивная поддержка должна поощряться, а негативная подавляться посредством такой аллокации (распределения) ценностей, чтобы обеспечить лояльность граждан.

Появление проблем во внутренней и внешней окружающей среде свидетельствует о росте нестабильности политической системы. При таких условиях

весьма вероятны изменения в политической системе. Д. Истон выделяет два основных вида изменений: 1) лица, занимающие властные позиции в политической системе, могут быть заменены в результате выборов, давления или насилия; 2) может измениться политический режим посредством введения новых структур или процедур, изменяющих способ распределения ценностей в обществе. Если изменения фундаментальны, то система может даже "умереть".

Рассмотренная модель позволяет наглядно представить процесс функционирования политической системы и прогнозировать последствия принимаемых или непринятых политических решений. Но эта модель не вполне раскрывает внутреннюю структуру всей политической системы, ее отдельных элементов и специфику их функционирования. Она также не показывает противоречивость внутренних процессов, протекающих в политической системе.

Модель политической системы, предложенная Истоном и Митчелом несколько позже, избавлена от некоторых недостатков рассмотренной выше модели⁶. Здесь учитывается включенное множество элементов, влияющих на процесс принятия политических решений, что позволяет внести уточнения в этот процесс. Данная модель изображает политическую систему в виде множества разнообразных взаимодействий и отношений, "абстрагированных от конкретного поведения различных групп населения". Здесь общество рассматривается как некоторая сверхсистема, то есть высший уровень совокупности систем. Общество включает в себя все социальные системы страны. Более детально показано влияние окружающей среды (внутрисоциальной и внешней) на функционирование и изменение политической системы. Это позволяет более наглядно выделить формы и способы влияния различных элементов социума на политическую систему. Эта модель также может помочь при анализе разнообразных социальных, экономических и других систем.

Тем не менее, модель имеет ряд недостатков. В ней недостаточно четко прослеживаются связи внутри политической системы, их количественные и качественные характеристики, а также их влияние и степень значимости.

И первая, и вторая модели обходят вопрос об устойчивости политической системы, направлениях ее изменения и роли различных факторов: накопленного недовольства, традиций, определенных действий компонентов системы и т.д.

Попытку решить проблему динамического равновесия политической системы, предпринял Г. Спиро. Он исходил из того, что "политические процессы связаны с факторами конституционного, экономического, властного и культур-

ного (в широком смысле) характера"⁷. Все эти факторы рассматривались автором как существенные при достижении динамического равновесия в политической системе, а также для описания таких характеристик системы как устойчивость, эффективность, гибкость и результативность.

Эта схема может быть полезна при сравнении различных политических систем по параметрам, которые она отражает: стабильность, эффективность и др. Она также может быть применена к практически любым систем: простым, сложным, большим, малым и т.д. Но в ней совершенно не отражена роль и влияние различных компонентов политической системы: органов власти, политических партий, групп интереса и др. Основные этапы выработки политики в этой модели связаны лишь с некоторыми из определяющих их факторов. Также четко не определены критерии факторов динамического равновесия: гибкости, стабильности и т.д.

Алмонд и Пауэлл предложили еще один известный вариант политической системы. В его основу они положили несколько принципов: 1) любая политическая система имеет свою собственную структуру; 2) любые политические системы осуществляют одни и те же функции; 3) любая политическая система многофункциональна; 4) все политические системы смешаны в культурном смысле⁸.

Представленная схема показывает функционирование важнейших процессов в политической системе. Например, на вводе информации это: политическая социализация, артикуляция интересов (интегрирование и обобщение) их агрегирование, политическая коммуникация (связи и отношения между различными политическими системами). А на выходе информации отражены не менее важные процессы: установление правил (законодательная деятельность), применение правил (исполнительная деятельность), формализация правил (юридическое оформление и толкование), выход решений и действий (деятельность государственных органов по проведению внутренней и внешней политики). Особое значение, по Алмонду, придается политической социализации как процессу побуждения граждан участвовать в политической жизни, вовлечению их в различные компоненты политической системы (партии, группы интересов и т.д.).

Представляется, что существенной характеристикой политической системы могло бы стать определение природы ее элементов как двойной. Для более полного описания политической системы и создания различных ее моделей необходимо отказаться от плоского восприятия всех элементов политической сис-

темы. Все модели, предложенные авторами во многом взаимно дополняют друг друга. Но чтобы это дополнение стало устойчивым и логичным, необходимо признать, что элементы политической системы носят дуальный характер.

Природу элементов политической системы можно было бы охарактеризовать как субстанционально-факторный дуализм. Это означает, что любой элемент политической системы ведет себя с одной стороны как субстанция, то есть имеет конкретное воплощение в некоторой организации, структуре, сумме идеологических и психических установок, определенной системе знания, наконец в материальных ценностях и т.д. С другой стороны, вступая во все многообразие отношений и взаимодействий с иными элементами политической системы конкретный элемент может выступать как фактор, то есть как некий вектор силы, влияния, взаимодействия. Такое положение особенно характерно для ситуации, когда для рассмотрения берется какая-нибудь подсистема или некий сектор системы. Вне этого сектора, вне этой подсистемы, где элементы представлены, как правило, как субстанция, все остальные элементы выступают как факторы.

Основой для введения принципа субстанционально-факторного дуализма являются достижения естествознания XX в., в частности квантовая теория и корпускулярно-волновой дуализм, которые не должны остаться незамеченными современным системным анализом.

Принцип субстанционально-факторного дуализма весьма полезен для понимания процесса функционирования политической системы. Один и тот же элемент (например, политическая партия) может участвовать в различных процессах: политической социализации, трансляции политических требований и поддержек, в процессе принятия решений и т.д. Причем это участие в этих процессах происходит как последовательно, так и одновременно, так как реальное функционирование политической системы не прекращается ни на минуту.

Используя принцип субстанционально-факторного дуализма (ПСФД), необходимо, как нам представляется, сделать следующий шаг — перейти от двухмерной (плоской) модели политической системы к трехмерной (объемной). Конечно, любая схема или модель являются упрощенным, сведенным отображением реальности. Но даже при этом переход к использованию трехмерной модели политической системы может значительно обогатить возможности визуального выражения концептов. Немаловажным является и тот факт, что только с введением трехмерных моделей политической системы становится вполне

реальным объединить большинство вариантов политической системы, предложенных различными авторами.

Расстановка акцентов в анализе процессов, происходящих в политической системе, может выглядеть следующим образом: какими способами с требованиями и поддержка поступают в центральную политическую систему и каков удельный вес основных каналов (агентов) трансляции? Каковы основные участники процесса принятия решений, их роль и влияние?

Совершенно очевидно, что в современном обществе требования и поддержка не передаются непосредственно. Обязательно существует посредник, который эти требования и поддержку анализирует, обобщает и артикулирует. Это обусловлено увеличивающимися размерами и сложностью современного социума. Основными каналами (агентами) трансляции требований и поддержки в политической системе общества являются главные ее элементы: политические партии, группы интересов, средства массовой информации (СМИ), бюрократия. Причем последние два имеют постоянно возрастающее влияние в процессе трансляции требований и поддержки. Более того, они являются главными каналами (агентами) трансляции решений и действий, выходящих из центральной политической системы.

Подавляющее большинство информации, поступающей лицам и органам, принимающим основные политические решения, передается либо бюрократией, либо средствами массовой информации. Лишь немногие лидеры политических партий и самых мощных групп интереса имеют прямой выход на лиц, принимающих решения на самом высоком уровне. Но даже их роль в процессе трансляции требований и поддержки в значительной мере корректируется тем, что бюрократия все равно обрабатывает эту информацию и готовит ее для лиц и органов, принимающих решения. Например, эффективность законотворческой деятельности парламента во многом зависит от информации, предоставленной бюрократией, для проверки которой необходимо привлечь опять таки бюрократию. Кроме того действенность контактов лидеров партий, групп давления и других объединений, с лицами, принимающими решения, в значительной мере зависит от освещения тех или иных требований и поддержки средствами массовой информации и благоприятного или неблагоприятного отношения к этим требованиям и поддержке в общественном мнении и во взглядах лиц, принимающих решения, сформированных СМИ и бюрократией.

Ядром процесса принятия решений в центральной политической системе являются исполнительные власть и бюрократия. Их можно представить в виде конуса, верхнюю часть которого в основном занимает исполнительная власть, соседствуя лишь с узким слоем высшей бюрократии, а остальную, расширяющуюся часть конуса, занимает средний и низший уровни бюрократии. На протяжении всего XX в. исполнительная власть и бюрократия вели себя экспансионистски напористо, завоевывая все новые сферы влияния в процессе принятия решений. Скорее всего эта тенденция сохранится и в ближайшем будущем.

Учет всех этих способов функционирования политической системы и их особенностей должен помочь при анализе политической системы и создании более адекватной ее картины.

¹ Easton, D. Systems Analysis: An example of functionalism // Gould, J., Thuars, V. Contemporary Political Thought. Issues in Scope, Value and Direction. N.Y., 1969. P. 203.

² Krasner, S. Defending the National Interest: Raw Materials, Investments and U.S. Foreign Policy. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1978. P. 49.

³ Lindblom, Ch. Politics and Markets: The World's Political — Economic Systems. New York: Basic Book, 1977. P. 18.

⁴ Allison, G. The Essence of Decision. Boston: Little, Brown, 1971. P. 79.

⁵ Gyert, R. and James March. A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs. Nj: Prentice-Hall, 1963. P. 37.

⁶ Easton, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall. 1965. P.110.

⁷ Spiro, H. Comparative Politics. A Comprehensible Approach. in: American Political Science Review, LVI (sept.)

⁸ Almond, G. and Powell, G. Comparative Politics. Boston, Mass.: Little, Brown, 1978. P. 66.