

А. А. Гнатенко

**НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КАК ФАКТОР
ЭКСПЕРТНОГО ВЛИЯНИЯ НА ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ
ПО ЭКСКЛАЗНЫМ ПРОБЛЕМАМ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Дается анализ экспертного влияния на принятие решений. При этом акцент делается на наличии неопределенности в такой ситуации. Приводятся точки зрения разных экспертных групп регионального сообщества.

The article analyses expert influence on decision making process. The author argues that high uncertainty increases political elite's attention to experts under the conditions of democratic transit. The case of the Kaliningrad exclave is taken as an example.

Ключевые слова: демократия, принятие решений, экспертные сообщества.

Keywords: democracy, decision making, expert communities.

Одним из важных аспектов изучения политической сферы социальной жизни является анализ процедур разработки и принятия решений. Речь идет о том, чтобы исследовать основные акторы этих процедур, выявить наличие у них стратегических замыслов, оценить действие лоббистских групп, рассмотреть внутригрупповую динамику политической элиты в ходе принятия решений. То, что сейчас принято называть «демократическим транзитом», т.е. вполне определенным реформированием политических систем в ряде стран, предполагающим развитие демократических начал в их функционировании, усиливает, как известно, внутриэлитные расколы. В частности, на значимые позиции выдвигаются те акторы, позиции которых были заметно слабее при прежних, недемократических режимах. Среди таких акторов, на наш взгляд, можно выделить экспертов, постоянно обсуждающих и предлагающих свое видение решения управленческих проблем. Управленческое знание экспертов, как свидетельствует практика, наиболее востребовано новой политической элитой в «переходные моменты», в периоды трансформаций и иных изменений как в обществе в целом, так и на региональном уровне. Именно экспертное сообщество может оказать воздействие на снижение уровня неопределенности в ходе разработки и реализации управленческих решений.

В данной статье предполагается сосредоточение на региональной специфике управления, в частности в Калининградской области, и соответственно на участии в нем регионального экспертного сообщества, воздействующего на меру неопределенности в ходе управления.

Мы разделяем подход ряда исследователей [5, с. 24], которые считают, что особое геополитическое положение региона предполагает и специфику экономического и социально-политического развития, а значит, и особенности действия всей системы управления. Калининградская область после распада СССР была отделена от основной тер-



ритории России вновь возникшими зарубежными странами. Уже это существенно усугубило решение многих проблем социального и экономического развития региона в ходе масштабной трансформации всего российского общества. Так, в середине 1990-х годов зарплата в области составляла 88 % от среднероссийского уровня, а достижение уровня экономического развития начала 1990-х годов после длительного спада было отмечено только в 2004 году, тогда как в целом по Российской Федерации это произошло раньше [1, с. 5]. По мнению исследователей, сам факт специфичности Калининградской области был признан федеральным центром лишь в ходе разработки и подписания федеративных договоров с субъектами РФ, когда с тремя субъектами Федерации такие договоры не были подписаны. Это Татарстан, Чеченская Республика и Калининградская область [7, с. 154].

Ситуация глубокого структурного экономического кризиса, а также процесс завершения разрушения прежней и построения новой государственности выдвинули качественно иные задачи перед системой управления, а значит, перед новой элитой и взаимодействующим с ней экспертным сообществом. Эксперты, по нашему представлению, являются особым видом групп интересов, отражающих точку зрения зарождающегося гражданского общества и опирающихся на научные процедуры и исследования. Задача экспертов в силу этого состоит в том, чтобы обеспечить максимальное влияние на политическую элиту как центр принятия решений. В целом можно констатировать, что наличие разных групп интересов является одним из сравнительно новых объектов изучения для российской политической науки. Только в начале 1990-х годов появление и самоорганизация «общественных» и «демократических» интересов стали предметом более или менее пристального научного наблюдения и анализа. Первые политологические публикации по данной проблеме появляются в 1993 году. В основном они были посвящены субъектам экономики, которые под воздействием «шоковой терапии», осуществляемой правительством Е. Т. Гайдара, стали отчетливо и скоординировано воздействовать на политические процессы. Данные работы были посвящены лоббированию интересов бизнес-структур в Правительстве России [10]. С. П. Перегудов предпринимает попытки изучить структуру и потенциал лоббирования интересов российских профсоюзов [8]. Начинают исследоваться российские «зеленые», т. е. экологические сообщества, как особые группы интересов и их способы и приемы лоббирования своих управленческих подходов у политической элиты [12].

Теоретическая модель, в рамках которой нами предпринято описание взаимоотношения региональной политической элиты и экспертных групп, основывается на теории рационального выбора. Мы исходим из того, что представители политической элиты и группы экспертов являются рациональными акторами и стремятся максимизировать свои ресурсы при минимизации связанных с этим усилий. Под политической элитой понимаются «люди, наделенные властью, которые лично, регулярно и ответственно воздействуют на политические решения» [6, с. 23] Соответственно элитные группы, обладающие



контролем над исполнительной властью, определяются как правящая элита, элитные группы, не имеющие такого контроля, как оппозиция. Обладание и использование власти является главным отличием элиты от не-элиты [там же, с. 32]. Именно поэтому обладание и использование власти имеют для нее принципиальное значение [там же, с. 35]. Таким образом, привлекательность власти и те ограничения, которые она налагает на поведение элиты, являются той универсальной конструкцией, в которой может быть рассмотрено ее поведение. Представленный взгляд на мотивацию и интересы политической элиты отличается от более широко распространенного взгляда [8], который видит элиту более мотивированной интересами того социального класса, религиозной и / или культурной общности, из которой она рекрутирована и к которой она принадлежит.

И еще одно предварительное замечание. Оно связано с понятием «неопределенность». В данном случае мы придерживаемся такого подхода, который рассматривает неопределенность как недостаток достоверного знания о какой-либо ситуации в прошлом, настоящем и будущем [14, с. 25]. В основе любого политического решения, по крайней мере, на этапе его разработки и принятия содержится неопределенность, которая, разумеется, не может быть полностью устранена никогда, но может варьироваться по своему масштабу. Доля неопределенности может быть уменьшена, если управляющая система начинает накапливать полезную информацию и если такой информации становится достаточно для принятия более или менее адекватного решения [14, с. 43]. Влияние неопределенности на принимаемое решение в конкретной ситуации выражено степенью уверенности, с которой актер, принимающий решение, осуществляет управляющее воздействие. Если добавленное знание проясняет для него ситуацию и указывает на альтернативные варианты решений, являющиеся более рациональными, то его уверенность в принимаемом решении легко коррелируется с количеством информации, которая находится в его распоряжении. И наоборот, дополнительная информация может противоречить тому, что актер уже знает, и, следовательно, его уверенность падает по мере того, как он узнает больше сведений о состоянии подсистемы, на которую оказывается влияние. Тем не менее общее правило звучит следующим образом: чем больше информации приобретает актер, принимающий решения, тем больше уверенности он получает в том, что делает правильный выбор. Чем больше он уверен в своем решении, тем меньше он верит в то, что он может получить нечто новое из дополнительной информации. В то же время, как полагает А. Даунс, просто не существует таких теорий, которые бы всегда эффективно предсказывали развитие событий и желаемый результат [15].

Итак, как же сложилась управленческая ситуация в начале 1990-х годов в Калининградской области, с какими задачами столкнулась тогда региональная элита? Прежде всего надо сказать, что резкое обрушение прежней социально-экономической и политической системы в стране задали высокую степень неопределенности и для региональной политической элиты.



Во-первых, что касается социально-политической ситуации, то необходимы были соответствующие решения в связи с тем, что в регион были направлены отдельные воинские подразделения, выводимые из стран Восточной Европы и Прибалтийских республик. Упразднение организации Варшавского договора, появление уже несоюзнических государств у границ России, непродуманные решения центральной власти вызвали необходимость быстрого вывода войск, которые длительное время находились в Польше, ГДР и других странах. Существуют противоречивые данные относительно численности войск в Калининградской области в начале – середине 1990-х годов. Так, по оценкам западных экспертов, общая численность войск в Калининградской области в 1994 году составляла 200 тыс. человек. Министерство обороны оценивало военный гарнизон региона в 51 тыс. человек [1, с. 5]. Размещение вновь прибывших, информационно-пропагандистское сопровождение такого размещения требовали необходимых решений, причем таких, аналоги которых прежде отсутствовали.

Во-вторых, и сугубо экономическое положение области требовало также быстрых и по возможности оптимальных решений. Налицо был не только структурный кризис экономики региона, но и усугубление его проблемами транзита в область людей и грузов. Надо к тому же иметь в виду, что значительную часть экономического потенциала области составляли предприятия рыболовецкого комплекса – лов рыбы, ее переработка, судостроение, судоремонт. Кроме того, как известно, в области были достаточно развиты предприятия машиностроения, в том числе наукоемкого, целлюлозно-бумажной промышленности, добыча и обработка янтаря. Однако промышленное оборудование было во многом устаревшим, а предприятия машиностроения, судостроения и электроники тесно были связаны с военно-промышленным комплексом, ситуация в котором значительно ухудшилась даже в сравнении с остальными секторами экономики. Возникали проблемы и с обеспечением сырьем целлюлозно-бумажной промышленности. Как видим, степень неопределенности при необходимости быстрых управленческих решений оказалась высокой.

Главная цель политической элиты региона в сложившейся ситуации в тот период заключалась не только и не столько в удержании власти, которой в общем-то никто не противостоял, сколько в поддержании нормального функционирования регионального социума. Значительное ухудшение материального положения большей части населения области, рост безработицы, постоянное и существенное повышение цен на продукты питания и другие товары массового потребления являлись ясными индикаторами системного запроса регионального социума к власти. Однако, как справедливо отмечает Даунс, само население не в состоянии сформулировать программу действий. Люди остаются неинформированными о тех проблемах, с которыми сталкивается правительство, и, таким образом, у людей нет мнений относительно того, как могут быть решены данные проблемы [14, с. 129].

Одновременно возникает и еще один системный запрос, на этот раз от политической элиты к экспертному сообществу. Прежняя система



власти не интересовалась мнением иных, независимых источников информации, она всё и всегда знала сама. Новая элита и новая организация власти стремилась исправить и этот недостаток прежнего режима. Эксперты призваны были по-своему артикулировать существо возникших проблем и предложить способы их решения. Поскольку политическая элита региона остро нуждалась в экспертах, а число специалистов, признаваемых политической элитой в качестве таковых, было ограничено, мы можем предположить, что входные барьеры на рынок соответствующих услуг в начале 1990-х годов оказались резко занижены.

В Калининградской области в тот период сформировались две группы экспертов, выступающих порой с противоположных позиций и формулирующих разное видение проблем, стоящих перед регионом. Оговоримся, что выделение двух групп носит во многом условный характер.

Первую группу экспертов мы условно определяем как «рыночники». Наиболее влиятельным представителем данной группы, быстро добившимся укрепления своего влияния в политической элите региона, был Ю.С. Маточкин. Идея создания свободных экономических зон (СЭЗ) в различных регионах СССР, которая появилась в ходе так называемой перестройки, была активно подхвачена им. Во многом благодаря деятельности Маточкина, народного депутата тогда еще РСФСР, 14 июля 1990 года Верховный Совет включил в список территорий, на которых должна быть создана СЭЗ, Калининградскую область. Последовавшее после этого объявление Б.Н. Ельциным 28 октября 1991 года курса на радикальные экономические реформы поставило регионы уже с введенным режимом СЭЗ в ситуацию высокой неопределенности, так как данные субъекты Федерации должны были конкурировать с другими регионами за экономическое выживание. Федеральное правительство создавало еще большую неопределенность на региональном уровне, поскольку концентрировало свое внимание большей частью на макроэкономических показателях, оставив без внимания в своих законодательных инициативах особый статус СЭЗ [4]. Последовавший за началом радикальных реформ крах системы центрального планирования принудил региональные власти к поиску альтернативных источников инвестиций. В качестве одного из них в данной ситуации могли выступать иностранные партнеры. Поскольку значительного опыта в данном направлении не было, региональная политическая элита была открыта для разнообразных предложений по повышению инвестиционной привлекательности области.

Группа ученых Калининградского государственного университета (ныне Российский государственный университет им. И. Канта) активно участвовала в обсуждении путей преодоления негативных проявлений эксклавноности области. Были предложены, в частности, различные пути привлечения внешних инвестиций в региональную экономику. Была разработана концепция функционирования народного хозяйства области как своеобразного моста европейских предприятий на российский рынок. В центре внимания данной группы экспертов находилась интеграция в областную экономику тех видов производств, которые,



исходя из соображений экологии, не могут развиваться в странах Европейского союза (ЕС). Сюда включались кораблестроение, особые виды сельского хозяйства и производство отдельных металлоконструкций. Калининградская область могла бы плавно войти в европейское разделение труда, являясь звеном в логистической цепи поставок продукции в высокоразвитые страны. Видение российского эксклава как «коридора развития» позволит использовать преимущества эксклавного положения области. С точки зрения данной группы экспертов, через область могут осуществляться инновационные потоки как со стороны российских регионов, так и со стороны регионов ЕС [3]. Неопределенность развития региона снизится в силу предсказуемости социально-экономических сценариев развития ЕС.

Другую группу экспертов мы определяем как «протекционисты». Эта пусть немногочисленная, но самостоятельно заявляющая о себе группа исходит из того, что Калининградской области грозит возможное поглощение со стороны ЕС, НАТО, в частности Польши, Германии. Так, в одной из публикаций А. Телятников, разделяющий подобные опасения, пишет: «Информация пресс-центра администрации области о переговорах с деловыми кругами Запада дает основание делать вывод, что Запад проявляет ... интерес ко всему, что происходит в экономике региона. В связи с этим стоит отметить, что научными центрами Запада, их спецслужбами разработаны «индикаторы чувствительности»... в перечне этих индикаторов не столько интерес возможного партнерства, сколько противостояние вероятного сильного и беспощадного конкурента». В этой связи предлагается следующая стратегия развития региона: «...[необходимо] строить с аналогичных позиций собственную концепцию экономической безопасности своей страны» [11, с. 5]. По мнению представителей указанной группы экспертов, новое геополитическое положение региона приковывает к себе «особое внимание Калининградской области РФ после того, как произошел распад СССР... Военно-стратегическое значение Калининградской области для России намного важнее ее экономического значения, поскольку расширяет возможности России по прикрытию своих западных морских границ». А. Сорокин утверждает, что «военно-политическое руководство НАТО через страны Балтии, международные неправительственные организации фактически поощряют разного рода деятельность, которая в конечном счете призвана эволюционным путем изменить нынешний статус области». Что касается экономического развития региона, то оно, с позиции представителей этой группы экспертов, не лежит в плоскости Особой экономической зоны, поскольку она «стала по сути хранилищем-коридором для всевозможного импорта и транзита... Этот небедный край [имеется в виду Калининградская область] попал почти в полную продовольственную зависимость от соседних стран» [9, с. 4]. Основу экономического прогресса региона данная группа экспертов видит в опоре на собственные силы на основе развития концепции экономической безопасности. Так предлагается понизить уровень неопределенности в функционировании области.



Представленные экспертные группы обладают, как видим, своим видением ситуации и возможными сценариями развития. Как можно заключить из выступлений глав администрации региона на протяжении достаточно длительного времени, системный запрос на экспертное мнение был в основном удовлетворен, причем удовлетворен, что называется, разнонаправленными предложениями. Дело теперь заключалось в том, чтобы осуществить рациональный выбор предложенных идей, а оптимальную, с точки зрения элиты, перевести на язык конкретных управленческих решений. Такой выбор был сделан в пользу рыночной, открытой модели развития области. Естественно, что сам выбор был осуществлен на основе решений федеральной власти. Но сам выбор одновременно означал и конкретизацию управленческих решений центральной власти в регионе. В целом управленческая практика в Калининградской области свидетельствует о том, что предложения экспертов сыграли определенную роль не только в становлении экономики Калининградской области в новых условиях хозяйствования, но и в обеспечении стабильной социально-политической и экономической ситуации в ней [2]. Особенно важно это было в начальный период реформирования всей системы власти в стране, в преодолении экономического кризиса начала – середины 1990-х годов. Именно предложения экспертов, выступающих за широкое сотрудничество со странами Европы, послужили основой многих программных документов региональной власти. Современная ситуация, втягивание России, как и других стран, во все более глубокий кризис, безусловно, вновь востребуют позицию экспертного сообщества. В свою очередь это потребует дальнейшего исследования роли и функций различных экспертных групп уже в иной обстановке, обстановке именно мирового кризиса. Такие исследования особенно важны, учитывая, что ситуация вновь увеличивает меру неопределенности в социально-экономическом развитии региона, как и России в целом.

Список литературы

1. *Абрамов В.Н.* Калининградская область: социально-политические и геополитические аспекты общественной трансформации 1990-х. СПб., 1998.
2. *Балтийский регион как полюс экономической интеграции Северо-Запада Российской Федерации и Европейского союза / под ред. А.П. Клемешева.* Калининград, 2006.
3. *Ивченко В.В.* О долгосрочной стратегии России по сохранению и развитию эксклавного региона – Калининградской области // Вестник Балтийского научного центра. 2001. №2.
4. *Ивченко В.В., Никитин М.А. и др.* Предпосылки инновационно-экономического развития Калининграда и области. Калининград, 2003.
5. *Клемешев А.П.* Российский эксклав в условиях глобализации. Калининград, 2004.
6. *Крыштановская О.В.* Анатомия российской элиты. М., 2005.
7. *Ноженко М.В.* Национальные государства в Европе. СПб., 2007.
8. *Перегудов С.П.* «Общество участия» или «демократия собственников» // Мировая экономика и международные отношения. 2000. №1.



9. Сорокин Е. Ползучая аннексия Калининградского анклава: ее иницируют некоторые страны НАТО и Балтии // Независимая газета. 1997. 18 мая.
10. Социальные исследования в России: немецко-русский мониторинг. М., 1998.
11. Телятников А. О концепции экономической безопасности анклавного региона // Калининградская правда. 1995. 18 мая.
12. Яницкий О. Российские зеленые в обществе риска: структурный анализ. Новосибирск, 2002; *Его же*. Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). М., 2001; *Его же*. Экологическая политика как сетевой процесс // Полис. 2002. №2.
13. *Gel'man* Elites and Democratic Development in Russia. Rutledge Curzon, 2008.
14. *Higley*. Elite structure and ideology a theory with applications to Norway. Columbia University Press. New York, 1976.
15. *Anthony Downs*. An economic theory of democracy Harper and Row Publishers New York, 1957.

Об авторе

А. А. Гнатенко – асп., РГУ им. И. Канта, e-mail: durham@rambler.ru.

About author

A. A. Gnatenko – PhD student , IKSUR, e-mail: durham@rambler.ru.

