

**Р. Буссье**

**ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ  
ЗАПАДНЫМИ ДЕМОКРАТИЯМИ  
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Демократический процесс принятия решений может плохо отвечать требованиям эффективности, особенно в случае экстренных ситуаций. Приняв во внимание уроки Первой и Второй мировых войн, западные демократии разработали особый процесс принятия решений, наделенный рядом конституционных исключений, а также административными нормами, позволяющими преодолеть проблему оперативного государственного реагирования. Сегодня западные демократии хорошо подготовлены к работе с традиционными экстренными ситуациями, однако все чаще от них требуется решение проблем, продиктованных глобализацией, в конфронтации с которыми они по-прежнему безоружны. Сравнительный анализ последней военной операции в Ливии и управления греческим суверенным кризисом 2010 г. позволяет раскрыть основные черты экстренных ситуаций традиционного и нового типов, а также наглядно продемонстрировать различия в уровне эффективности процесса принятия решений в обоих случаях. Данный анализ, в частности, подтверждает нашу гипотезу о том, что, когда речь заходит о вызовах глобализации, западные демократии оказываются неподготовленными и бессильными к противостоянию им. Выводом работы становится необходимость выработки нового процесса принятия решений, учитывающего особую природу экстренных ситуаций глобального характера, с целью создания эффективного механизма противодействия самим вызовам глобализации.

**Ключевые слова:** демократия, процесс принятия решений, экстренные ситуации, глобализация, эффективность.

The democratic decision making process has been often opposed to efficiency especially when it comes to the treatment of situation of emergency or exceptions. Following the First and Second World War western democracies developed similar special decision making process, ranging from exceptional constitutional power to administrative or even informal measures in order to address this weakness. Though, if today western democracies seem well prepared to confront classical emergencies globalization lead to the arising of new emergencies, different in natures, which Western Democracies

---

*Буссье Рафаэль* — соискатель кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* rbus-sier@gemelli-group.com

fail to address. The comparison between the military intervention in Lybia and the handling of the Greek sovereign crisis during 2010 provides a case in point of the difference between the two natures of emergencies and the radical difference in the effectivity of the democratic decision process in addressing them. It appears from the comparison that when it comes to address the challenges of globalization Western democracies seem unprepared and powerless. The comparison stresses the need to need to forge new decision-making process, able to capture the particular nature of the new emergencies arising alongside globalization, in order to face the challenges posed by globalization.

**Key words:** democracy, decision making process, emergencies, globalization, effectiveness.

16 ноября 2011 г. в своем выступлении на пресс-конференции в Сиднее Барак Обама на вопрос относительно экономического будущего Европы сначала отвечает: «Проблема сегодня — это *проблема политической воли*, это не техническая проблема», но сразу вслед за этим произносит слова, полностью противоречащие его предыдущему заявлению: «Я думаю, что сегодня есть общее желание (решить проблему) со стороны таких лидеров, как Президент Саркози и канцлер Меркель, но они работают в условиях *очень сложной политической структуры*»<sup>1</sup>. Парадоксальность заявления Обамы соответствует парадоксальности самой природы наблюдаемого нами европейского кризиса. С одной стороны, казалось бы, достаточно желания всех сторон разрешить сложившуюся ситуацию, однако даже при его наличии остаются технические трудности принятия решений, которые Обама называет «сложной политической структурой». Помимо существования «политической воли» для успешного разрешения ситуации необходимо наличие межгосударственного согласия по выбору инструментов выхода из кризиса, а также крепкая консолидация общественного мнения. Однако эти технические проблемы сегодня не преодолены: сохраняются разногласия стран—членов еврозоны и ЕС в целом, для общественного мнения характерна сильнейшая дефрагментация — все это оказывает самое неблагоприятное воздействие на координацию и быстроту принятия решений. В течение двадцати месяцев, вплоть до ноября 2011 г., государствами еврозоны было организовано четырнадцать саммитов (и еще больше двусторонних встреч), каждый из которых должен был стать решающим. Несмотря на это, каждый раз принятые с опозданием решения оказывались недостаточными для ликви-

---

<sup>1</sup> MacInnisL. Сообщение Reuters от 16.11.2011. <http://www.reuters.com/article/2011/11/16/us-obama-eurozone-idUSTRE7AF0K920111116>

дании проблемы, практически никогда на практике не исполнялись и в конечном счете были не способны даже приостановить нарастание кризисных явлений. В качестве примера можно привести резолюции, принятые на саммите 21 июля 2011 г., которые устарели применительно к меняющейся ситуации до начала их исполнения. Одним из решений было списание банками-кредиторами 21% совокупного долга Греции. Последней страной, ратифицировавшей данное решение, была Словакия, сделав это 14 октября 2011 г. Правительства еще не успели начать переговоры со своими национальными банками, как уже на саммите 23 ноября недавно принятое соглашение было заменено новым — о списании 50% долга. Согласно мнению некоторых исследователей, эта неспособность принимать своевременные решения может в итоге привести к развитию межгосударственных конфликтов в Европе и даже к так называемому «европейскому самоубийству»<sup>2</sup>, т.е. развалу европейской семьи. Как объяснить подобный политический провал? Серьезность кризиса, расхождения во мнениях задействованных сторон, увеличение количества «вето-игроков»<sup>3</sup> не являются, на наш взгляд, достаточным объяснением нерешаемости сложившейся ситуации. Преодоление всех этих барьеров составляет одну из главных задач процесса принятия решений, поэтому неспособность европейских государств урегулировать настоящий кризис внешнего долга прежде всего говорит о низкой эффективности применяемого в западных демократиях для данного типа вопросов процесса принятия решений. Сегодняшний экономический кризис иллюстрирует, насколько тяжело правительствам противостоять вызовам глобализации (экономическим, политическим, экологическим), а также разрешать связанные с ними проблемы.

Неспособность принять полноценные решения по поводу греческого кризиса и исполнить их в разумных временных рамках еще более поразительна, учитывая, что практически в то же самое время те же самые страны смогли организовать и внедрить план полномасштабной военной операции в Ливии, целью которой являлось свержение режима полковника Каддафи. Нельзя обойти вниманием различия в подходах к урегулированию данных ситуаций, в скорости принятия по ним решений и их внедрению. С одной стороны, это говорит об эффективности западных демократий при работе с проблемами,

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Политический актер, имеющий возможность отвергнуть или изменить предполагаемый выбор. См.: *Tsebelis G. Veto Players. How Political Institutions Work.* Princeton University Press, 2002.

вызванными классическими кризисами (чаще всего военного свойства, но не только), с другой — свидетельствует об их бессилии перед новыми вызовами глобализации.

Приведенный ниже сравнительный анализ процессов принятия решений по вопросу греческой проблемы и ситуации в Ливии не ставит своей целью судить о корректности и действительности принятых решений; нашей главной целью является оценка эффективности самого процесса принятия решений и формирование заключения относительно того, как западные демократии реагируют на глобальные вызовы современности.

Сравнение военной операции с фискальным кризисом может показаться неуместным, однако они имеют целый ряд общих черт, которые позволяют проводить параллель между ними:

- формирование критической ситуации, потенциально угрожающей государству, принимающему решение;
- оказание влияния на международную ситуацию;
- наличие межгосударственных разногласий;
- раскол общественного мнения.

Проблема эффективности принятия решений в демократических обществах является традиционной критикой демократии как режима, известной еще с античности. Роберт Даль вновь обращается к данной проблеме применительно к современным демократиям<sup>4</sup>. Он, в частности, пишет о дилемме демократии, своего рода компромиссе между «эффективностью системы» и «эффективностью граждан», т.е. между «возможностью граждан осуществлять демократический контроль за решениями, принимаемыми в государстве, и способностью системы своевременно удовлетворять коллективным предпочтениям своих граждан». Подобные аргументы часто звучат при критике демократии в пользу авторитарных режимов, в основе которых лежит государственный интерес (*reason of state*), а не воля народа. Даль считает, что граждане сегодня стоят перед выбором: либо сохранить возможность оказывать влияние на свое правительство, либо дать ему возможность самому более эффективно воздействовать на наиболее значимые вопросы. Данное противоречие только усиливается в моменты экстренных ситуаций, к числу которых относятся греческая и ливийская проблемы.

В рамках настоящего исследования предлагается использовать широкое определение экстренной ситуации. Это непред-

---

<sup>4</sup> *Dahl R.A. Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation // Political Science. Quarterly 109. 1994. N 1. P. 23—34.*

виденные обстоятельства, требующие немедленных действий и ведущие к большим потерям для общества или содержащими в себе угрозу демократическому режиму. Скорость распространения экстренной ситуации является ключевым фактором для оценки эффективности демократического процесса принятия решений в сложившихся обстоятельствах. Быстрота ее развития требует от политического процесса высокой результативности подчас в ущерб демократическим принципам. Экстренные ситуации в рамках данного исследования варьируются от социальных беспорядков, войны вплоть до природных катастроф или любого другого события, отвечающего вышеприведенным характеристикам.

Западные демократические режимы, формирование которых пришлось на послевоенный период, приняв в учет уроки двух мировых войн, расцвет фашистского и советского режимов в первой половине XX в., выработали специальный процесс принятия решений, который позволяет преодолеть описанный выше конфликт. Список этих ситуаций был обусловлен контекстом той эпохи, опасениями новой мировой войны и конфронтацией с советским блоком. Отчет Национального совета по безопасности от апреля США 1950 г. заключил, что будущее можно охарактеризовать как «неопределенный период противостояний и опасности», что потребует «большого изменения того, как государство функционирует в мирное время»<sup>5</sup>. Были разработаны специальные процедуры, позволяющие нивелировать влияние «вето-акторов», приостанавливать действие принципов правового государства с целью позволить правительству совершать немедленные действия для разрешения возникшей проблемы. Общим для данных процедур являлось изменение ряда основополагающих принципов демократии, в частности:

- расширение полномочий исполнительной власти и соответственно минимизация рассмотрительных процессов, иногда вплоть до временной приостановки действия принципа разделения власти;
- приостановка гарантий правового государства, что может выражаться как в установлении некоторых ограничений (ограничение судебных обращений, ограничение свободы СМИ), так и в полной остановке всего комплекса гарантий;
- усиление непрозрачности процесса принятия решений (создание секретных подразделений, засекреченной документации и т.д.);

---

<sup>5</sup> *Lobel J. Emergency Power and the Decline of Liberalism // The Yale Law Journal. Vol. 98. 1989. N 7. P. 1385—1433. P. 1401.*

- апостериорное снятие конфликта между принципами демократии и интересом государства (ратификация законодательными органами решения, принятого исполнительной властью в условиях экстренной ситуации без применения совещательных процедур)<sup>6</sup>.

Для иллюстрации последней процедуры подходит одна деталь функционирования политической системы Франции, предусматривающая особый процесс принятия решений в отношении таких чрезвычайных ситуаций, как война, социальные беспорядки и природные катастрофы. Конституция 1958 г. четко определяет случаи, при которых возможно прибегнуть к специальным процессам принятия решений: «когда под угрозой оказываются государственные институты, независимость нации, целостность территории, действие международных договоров (в которых участвует Франция), президент республики может принять необходимые в данной ситуации решения». Однако через 30 дней спикер Национальной ассамблеи или Сената может обратиться в Верховный суд за освидетельствованием законности самого факта использования президентом статьи 16 в данном конкретном случае.

Помимо закрепленных в конституциях западные демократии также прибегают к инструментам за пределами правового поля (инструменты, которые никак не закреплены законодательно), часто выраженным в административных практиках (формирование временных институтов, специальных комиссаров и т.д.). Последние играют большую роль в управлении экстренными ситуациями в целях демократического интереса государства<sup>7</sup>.

После террористической атаки 11 сентября 2001 г. западные демократии только расширили арсенал экстренных процедур. Практически все они включили в законодательную базу расширение прав исполнительных институтов в случае возникновения террористической угрозы. Наиболее известным, конечно, является американский Патриотический акт от 26 октября 2001 г., однако подобные законодательные акты были приняты и в Европе. Например, в Великобритании — Закон об антитерроризме, преступности и безопасности, принятый в ноябре 2001 г. и дополненный после атак 7 июля Актом о предотвращении терроризма. Данный закон позволяет заключение под стражу на срок до 90 дней подозреваемых в терроризме без необходимости приведения каких-либо доказательств вины арестован-

---

<sup>6</sup> *Ferejohn J., Pasquino P.* The Law of the Exception: a Typology of Emergency Powers // *Int. J. Constitutional Law.* 2004. P. 210—239.

<sup>7</sup> Там же.

ного (позднее срок был сокращен Палатой общин до 28 дней). Кроме того, закон предусматривает возможность лишить гражданства натурализованных британцев, выходцев из других стран, обвиненных в терроризме, а также предусматривает введение трех новых уголовно преследуемых правонарушений: подготовка террористического акта, косвенное участие, подготовка с применением опасных веществ. В Германии аналогичные меры закреплены в Законе по борьбе с терроризмом от января 2002 г., в Испании и Италии в рамках законов о срочных мерах по борьбе с международным терроризмом, принятых в декабре 2001 г. Принимая во внимания данные примеры, есть все основания полагать, что в будущем «исключительные меры» в процессе принятия решений в западных демократиях будут только укрепляться<sup>8</sup>.

Несмотря на общее увеличение в последнее время законов по экстренным ситуациям и введение в их рамках мер по ускорению процесса принятия решений, актуальность проблемы эффективности демократической формы правления не угасает еще и в связи с развитием ряда глобализационных процессов<sup>9</sup>. Основной парадокс заключается в том, что на фоне стремления расширить полномочия правящих структур по вопросам экстренного характера, западные демократии все же оказываются безоружными перед вызовами глобализации. Об этой проблеме, в частности, пишет Остин Сарат: «традиционный подход оказывается малоприменим в условиях новых угроз и вызовов, с которыми сталкиваются конституционные демократии, касается ли это глобального или локального террора, в руках которого оказывается все более разрушительное оружие, или распространения фундаменталистских религий, или же проблем, связанных с массовой миграцией или другими масштабными социальными и экономическими дестабилизациями, вызванными глобализацией»<sup>10</sup>. Глобализация приводит к существенному усложнению процесса принятия решений путем задействования колоссального количества интересов и акторов. В своей книге «Кризис демократии» Крозьер, Хантингтон и Уатануки справедливо отмечают, что «Европейские политические системы, перегруженные участниками и требованиями (...), сталкиваются со все бóльшими трудностями в управ-

---

<sup>8</sup> *Agamben G. Sato di Eccezione. Torino, 2003. P. 11.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Sarat A. Toward New Conceptions of the Relationship of Law and Sovereignty under Conditions of Emergency, Sovereignty, Emergency, Legality. Amherst College. Massachusetts, 2010.*

лении»<sup>11</sup>. Подобная перегруженность процесса принятия решений угрожает демократическим режимам энтропией и неуправляемостью, что в конечном счете лишает жизнеспособности само демократическое правительство.

То, каким образом западные демократии управляют экстренными ситуациями, до сих пор основано на учете политического контекста периода после окончания Второй мировой войны и противостояния советскому блоку. Процесс экстренного принятия решений разработан прежде всего для угроз такого характера, как войны, социальные беспорядки, природные катастрофы. Основными общими чертами данного рода угроз являются их определенность, локальность, предсказуемость последствий. Однако те угрозы, которые порождает глобализация, имеют совершенно отличную природу, и в силу этого демократические режимы оказываются малоэффективны при столкновении с ними. Становится невозможным быстрое распознавание этих угроз, которое позволило бы незамедлительное введение особого процесса принятия решений, специально разработанного для экстренных ситуаций. Но даже если предположить его оперативное внедрение, не имея специально разработанного инструментария для преодоления большого числа вето-игроков, данный процесс все же не справляется со структурной сложностью проблем, порожденных глобализацией.

Таблица 1

Сравнительный анализ традиционных и глобальных угроз

<b>Природа</b>	Определенность	Сложность определения
<b>Измерение</b>	Однородность институтов, от которых зависит развитие ситуации	Разнородность институтов, от которых зависит развитие ситуации
<b>Сущность</b>	Материальность	Нематериальность
<b>Локализация</b>	Локальность	Отсутствие какой-либо локализации
<b>Временной аспект</b>	Заданные временные рамки ответа на угрозу	Отсутствие временных рамок ответа на угрозу
<b>Последствия</b>	Последствия известны	Последствия неизвестны
<b>Последовательность</b>	Пошаговое/линейное развитие	Беспорядочное развитие

<sup>11</sup> Huntington S., Watanuki J., Crozier M. The Crisis in Democracy. New York University Press, 1975. P. 12.



Демократические режимы достаточно эффективны в борьбе с традиционными угрозами и при этом оказываются бессильны при противостоянии угрозам, связанным с глобализацией. Именно поэтому нам представляется интересным сравнение процессов принятия решений по вторжению в Ливию (традиционной угрозе) и помощи Греции по выходу из экономического кризиса (новый тип угрозы), которое на практике подтверждает необходимость реформирования демократического процесса принятия решений в рамках управления экстренными ситуациями.

Военная операция в Ливии является хорошим примером того, насколько эффективны западные демократии в управлении классическими экстренными ситуациями. Гражданская война и последующее вмешательство в конфликт иностранных государств полностью соответствуют приведенным выше характеристикам традиционной экстренной ситуации.

Таблица 2

Военная операция в Ливии, традиционная экстренная ситуация

<b>Природа</b>	Определенность	Гражданская война, беспорядки, политическое насилие
<b>Измерение</b>	Однородность институтов, от которых зависит развитие ситуации	Развитие ситуации зависит от действий аппарата государственного управления (дипломатия и военные силы)
<b>Сущность</b>	Материальность	Военная операция
<b>Локализация</b>	Локальность	Территория Ливии, потенциальное воздействие на соседние регионы
<b>Временной аспект</b>	Заданные временные рамки ответа на угрозу	Необходимость начать военную операцию до того, как падет Бенгази
<b>Последствия</b>	Последствия известны	Массовое уничтожение гражданского населения, победа полковника Каддафи и потенциальное изменение нефтяных соглашений, развитие терроризма, повышение потока иммиграции в Европу
<b>Последовательность</b>	Пошаговое/линейное развитие	Протест населения, вызывающий жесткое подавление со стороны государства, международный резонанс, проведение военной операции силами коалиции, падение режима Каддафи

Франция, Великобритания США, будучи инициаторами военной операции в Ливии, прибегли к целому ряду чрезвычайных полномочий в рамках процесса принятия решений:

**1. Гибкая трактовка закона.** Резолюция 1973 Совета Безопасности ООН в отношении ситуации в Ливии, принятая 17 марта 2011 г., требует «немедленного прекращения огня» и разрешает международному сообществу установить запрет на все полеты над Ливией (за исключением гуманитарных миссий), а также санкционирует любые, за исключением ввода оккупационных войск, действия по защите мирных жителей и населенных ими территорий. Данная резолюция, которая фиксировала относительный нейтралитет в отношении восставших и сохраняющих верность официальной власти групп, была в итоге использована для оправдания полномасштабной военной операции, целью которой являлось смещение Каддафи и победа повстанцев. В реальности силы коалиции осуществляли постоянную поддержку восставших, последовательно разрушая военную инфраструктуру режима Каддафи. Отдельные страны, в частности Франция, осуществляли открытую поставку вооружения повстанческим группировкам. Министр иностранных дел Франции Алан Жюппе во время своего визита в Алжир 16 июня 2011 г. косвенным образом признает вольную трактовку текста резолюции силами коалиции: «Резолюция ООН не требует отставки Каддафи, однако мы требуем этого»<sup>12</sup>.

**2. Концентрация властных полномочий в руках исполнительных органов.** Несмотря на то что операции в Ливии являются вступлением стран коалиции в войну, решение об этом вступлении не было предварительно вынесено на обсуждение в парламентах. Например, президент Обама использовал Резолюцию о военных силах 1973 г. (WarPowersResolution) для начала операции без одобрения Конгресса США, хотя большинство парламентариев было против включения страны в конфликт. Данная резолюция позволяет президенту США начать военную операцию сроком до 60 дней (плюс 30 дней на последующий вывод войск) без официального объявления войны, которое подлежит голосованию в Конгрессе. По тому же пути пошел и президент Франции, начав военную операцию без какого-либо одобрения законодательным органом. Военное вторжение было ратифицировано Национальной ассамблеей постфактум лишь 12 июля 2011 г.

**3. Использование инструментов международного давления.** Франция и Великобритания использовали все меры диплома-

---

<sup>12</sup>Lamloum, de Imed. Depeche d'AFP du 16.06.2011.

тического давления с целью вынуждения других государств присоединиться к военной операции. Особенно сильное давление было оказано на Италию, которая долгое время была союзником режима Каддафи. Участие Италии, хотя бы пассивное, было необходимо коалиции для получения возможности использования авиационных баз на Сицилии и Сардинии, без которых операция стала бы гораздо менее эффективной. Давление состояло в угрозе отмены действующих нефтяных соглашений итальянского ЭНИ с режимом Каддафи.

В результате между первой демонстрацией против режима Каддафи, прошедшей в Ливии 15 февраля, и началом военной операции международной коалицией 19 марта прошло всего 33 дня, а сам процесс принятия решений был поистине молниеносным, заняв лишь 7 дней<sup>13</sup>. Вся военная операция продолжалась 222 дня и закончилась резолюцией Совета Безопасности, принятой 27 октября 2011 г.

Если военная операция в Ливии наглядно демонстрирует высокую эффективность процесса принятия решений в традиционных экстренных ситуациях благодаря специально разработанным правилам, то греческий кризис, или даже европейский суверенный кризис, показывает, насколько демократический процесс принятия решений в его настоящей форме не подходит для сопротивления вызовам глобализации.

Таблица 3

**Греческий кризис как новый вызов глобализации**

<b>Природа</b>	Сложность определения	Кризис платежеспособности/ликвидности? Кризис суверенного долга? или банковский кризис? или монетарный? Проблема введения мер государственной экономии vs рецессия
<b>Измерение</b>	Многосторонность	Задействовано множество игроков: инвесторы, греческие и европейские банки, греческие профсоюзы, Европейское правительство, G20
<b>Сущность</b>	Нематериальность	Обесценивание греческого долга, социальные выступления
<b>Локализация</b>	Отсутствие какой-либо локализации	В проблеме задействованы глобальные рынки

<sup>13</sup>Для более подробного анализа этапизации военной операции в Ливии. См.: Levy B.-H. La Guerre Sans l'Amour. Paris, Grasset, 2011.

<b>Временной аспект</b>	Отсутствие временных рамок ответа на угрозу	Нет какого-то временного предела принятия решения. Кризис развивается постепенно, расширяя пространство своего воздействия
<b>Последствия</b>	Последствия неизвестны	Многолетняя рецессия в Греции, падение уровня жизни, рост эмиграции, рецессия в других странах, возможность отказа от евровалюты
<b>Последовательность</b>	Беспорядочное развитие	Каждое новое развитие кризиса приводит к его «мутации» в целом: от греческого кризиса к кризису в странах PIIGS <sup>14</sup> , от кризиса в странах PIIGS к общеевропейскому кризису, от общеевропейского кризиса к глобальному кризису

Недостатки процесса принятия Европой решения по проблеме греческого кризиса были заметны абсолютно на всех этапах — от определения проблемы до внедрения достигнутых соглашений.

- **Осознание проблемы.** Процесс осознания проблемы был чрезвычайно медленным и продолжается вплоть до сегодняшнего дня. Официально кризис начался 22 октября 2009 г., когда агентство Fitch понизило суверенный рейтинг Греции с уровня А до А-. Однако греческому правительству понадобилось еще 49 дней для осознания всей серьезности положения, и лишь 9 декабря 2009 г. премьер-министр Папандреу заявляет, что кризис внешнего долга Греции «угрожает национальной суверенности Греции». В это же время другие ветви власти начинают признавать наличие проблемы, хотя и не полностью, однако европейские страны и международные европейские институты по-прежнему далеки от понимания экстренности сложившейся ситуации и того, к каким последствиям она потенциально способна привести. Потребуется еще 65 дней, для того чтобы европейские страны осознали всю серьезность произошедшего и объявили 11 февраля 2010 г. о создании плана помощи Греции без уточнения его содержания, которое к тому моменту еще не было согласовано.

- **Принятие решения.** На саммите 2 мая 2010 г. были достигнуты договоренности относительно того, что будет включать в себя план помощи. В частности, было решено открыть Греции кредит в 110 млрд евро в обмен на колоссальные сокращения

<sup>14</sup> Португалия (P), Италия (I), Ирландия (I), Греция (G), Испания (S).

бюджета. Данное решение было принято спустя 192 дня после начала кризиса и 80 дней после осознания проблемы европейскими странами. К тому моменту трудности достигли такого уровня, что Греция оказалась в ситуации фактического банкротства, а сам кризис распространился на другие страны. Теперь это проблема всей еврозоны, что потребовало ее нового осознания и принятия новых мер.

• **Внедрение решения.** К настоящему моменту решения, принятые на саммите 2 мая 2010 г., до сих пор, 500 дней спустя, не были полностью исполнены. Шестой транш кредитной линии, который должен был быть осуществлен еще в августе 2011 г., пока не был переведен греческому правительству. Напротив, кредитующие страны квалифицировали осуществленные меры бюджетной экономии как недостаточные и потребовали дополнить соглашение новыми условиями. На этом фоне ситуация продолжает деградировать, что потребовало нового саммита, проведенного 21 июля 2011 г. Однако ратификация принятых решений прошла спустя целых 3 месяца — на октябрьском саммите 2011 г. При этом Словакия блокирует расширение полномочий ЕФФС, что потребовало проведение еще одно саммита, состоявшегося 26—27 октября 2011 г., фактически зафиксировавшего отказ от решений, принятых в июле.

Интересно отметить, что провальный процесс принятия решений в первой фазе кризиса, с октября 2009 г. по май 2010 г., нельзя объяснить исключительно применением стандартных демократических процедур принятия решений. Из анализа фактов следует, что в этот период он включал в себя и ряд экстренных мер, наподобие уже рассмотренных в рамках анализа военной операции в Ливии. Однако, несмотря на это, эффективность в урегулировании греческого кризиса никак не возросла. Ниже перечислены некоторые экстренные техники, которые использовались европейскими странами.

**1. Расширение полномочий исполнительного аппарата.** С усилением кризиса Франция и Германия начали проводить двусторонние саммиты, на которых фактически фиксировали решения, одобрение которых проходит на общеевропейских саммитах и саммитах еврозоны. Франко-германский союз, который всегда считал себя основным мотором Европы, ведет себя как своего рода исполнительный директорат. Франция и Германия принимают решения, которые затем должны ратифицироваться остальными государствами. Фактически это является попыткой обойти нормальную процедуру переговоров всех стран-участниц, предусмотренную договорами, которые лежат в основе функционирования ЕС, и позволяет говорить о симптоматическом введении экстренных мер в процесс принятия решений.

2. **Нивелирование законодательных процедур.** С начала кризиса и вплоть до решения немецкого Конституционного суда в Карсрухе<sup>15</sup> национальные парламенты не были вовлечены в процесс принятия решений, их участие было ограничено ратификацией достигнутых на саммитах договоренностей.

3. **Гибкая интерпретация закона.** Европейские страны и институты довольно вольно интерпретировали текст основных соглашений. В частности, приобретение Европейским Центральным Банком под давлением Франции и Германии греческих облигаций идет в разрез с двумя основными принципами работы ЕЦБ: независимостью от национальных правительств и запретом на финансирование этих правительств.

4. **Делегирование широких полномочий административным органам.** Данная норма на практике выражена в передаче европейскими странами властных полномочий по вопросам спасения экономически слабых стран Союза специальному органу — Европейскому стабилизационному фонду.

Основные временные показатели процесса принятия решений в обеих проанализированных ситуациях зафиксированы в табл. 4. Очевидно, что в случае подготовки и проведения военной операции в Ливии этот процесс был на порядок более эффективным и быстрым. В частности, для принятия первого решения правительствам потребовалось в 10 раз меньше времени, чем в случае Греции. Даже принимая во внимание значительную разнородность двух ситуаций, сложно, однако, не согласиться с поразительной разницей в уровне эффективности

Таблица 4

**Временной аспект принятия решений по военной операции в Ливии и кризису в Греции**

Ситуация	Военная операция в Ливии	Греческий кризис
<b>Осознание проблемы</b>	33 дня	115 дней
<b>Процесс принятия решений</b>	7 дней	80 дней
<b>Процесс внедрения решений</b>	Немедленное начало, общая продолжительность — 222 дня	Немедленное начало по части решений, общая продолжительность к настоящему моменту — 500 дней, процесс временно приостановлен

<sup>15</sup> Решения от 07.09.201 за номерами 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10, которые требуют большего участия Бундестага.

традиционного экстренного процесса принятия решений, примененного в обоих случаях. Особенно интересно, что причиной усугубления греческого кризиса каждый раз становились не плохие решения, а то, как неэффективно они принимались и претворялись в жизнь. Экономисты разных стран сходятся во мнении относительно того, что сами по себе резолюции саммитов были способны остановить углубление и распространение кризиса, но только в том случае, если бы процесс их принятия был гораздо быстрее.

Из вышеприведенного сравнительного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Несмотря на конфликт между демократичностью процедур принятия решений и их эффективностью, оперативность и согласованность проведения военной операции в Ливии наглядно демонстрируют, насколько подготовлены к управлению такого рода экстренными ситуациями западные демократии, формировавшиеся с учетом опыта двух мировой войн и холодной войны с советским блоком.

2. Напротив, западная модель демократии оказывается не способной противостоять современным вызовам глобализации. Данные вызовы по многим параметрам сильно отличаются от тех экстренных ситуаций, с которыми традиционно сталкивались демократические модели управления. Как показывает разбор ситуации в случае кризиса в Греции, процесс принятия решений оказывается несостоятельным на всех его этапах.

*А. Идентификация проблемы.* Западные демократии не обладают достаточным аналитическим инструментарием для адекватного определения новых угроз. Многие исследователи из Европы и США<sup>16</sup> с самого начала четко определили проблему греческого кризиса и точно спрогнозировали ее развитие. Тем не менее ни один из международных и европейских институтов (министерства финансов, центральные банки и т.д.) не провели подобающего ситуации анализа и соответственно не смогли идентифицировать угрозу европейской экономической стабильности. Напротив, скорее можно свидетельствовать тенденцию минимизации проблемы, недооценки ее влияния в международном контексте и ее локализации в рамках национальной экономики Греции. Аналитические институты, целью которых является идентификация та-

---

<sup>16</sup> Lou Chen V., Coppola G. Roubini Calls Greek Debt, Tip of Iceberg for Inflation, Defaults, Bloomberg, 29.04.2010. <http://www.bloomberg.com/news/2010-04-28/.html>

кого рода проблем, восприняли греческий кризис как классическую экстренную ситуацию с совершенно определенной природой и измерением, локальным эпицентром и предсказуемыми последствиями. На каком-то этапе подвергался сомнению сам факт того, что греческий кризис представляет собой экстренную ситуацию, а поэтому не возникало необходимости применения специальных процедур принятия решений.

Б. *Непосредственный процесс принятия решений* (от определения альтернатив до выбора наилучшего решения). Учитывая, что не было разработано каких-то специальных процедур для принятия решений по экстренным ситуациям глобального характера, к ним применяется традиционный инструментарий. Однако он не принимает во внимание многоаспектность современных вызовов глобализации. В случае греческого кризиса потребовалась комбинация и согласованность процессов принятия решений всех сторон, оказавшихся вовлеченными в проблему. В частности, речь идет о супранациональных институтах в рамках ЕС, институтах, регулирующих взаимоотношения в рамках Еврозоны, Международном валютном фонде, билатеральных соглашениях, а также национальных правительствах в пятнадцати странах. Учитывая отсутствие какой-либо специальной процедуры, каждое решение должно было проходить через все вышеуказанные инстанции.

В. *Внедрение (исполнение) решения*. Внедрение решения также требует развития процедур, подходящих для угроз глобального типа. Учитывая отсутствие таковых, процесс исполнения решения становится медленным, спорным и неэффективным. Более того, греческий кризис демонстрирует ряд случаев, когда государства были вынуждены отказаться от принятого решения, даже не начав его внедрения.

3. Применение традиционных подходов к ускорению процесса принятия решения в экстренных ситуациях оказываются неподходящими для угроз глобального характера. Попытки европейских стран передать полномочия невыборным органам, сформировать узкий исполнительный директорат, принимающий основные решения, ввести гибкую трактовку законодательных актов и договоров оказали четко негативное воздействие на весь процесс. Таким образом, экстренные процедуры принятия решений, в основе которых лежит интерес государства, не под-



ходят для глобальных кризисов, однако, несмотря на это, западные демократии в силу привычки все чаще прибегают именно к этим техникам. Сложившуюся ситуацию можно объяснить тем, что, учитывая серьезность возможных последствий, сегодня экономический кризис воспринимается как своего рода война, и, следовательно, государство стремится применить те властные полномочия, на которые оно имеет право в случае ее наступления.

4. Неспособность демократического процесса принятия решений эффективно работать с глобальными вызовами может со временем перерасти в угрозу существования демократического режима. В противовес распространенному мнению о том, что глобализация угрожает демократии<sup>17</sup>, мы склонны предполагать, что угроза лежит на уровне неспособности современных демократий эффективно противодействовать вызовам глобализации. Результатом неэффективного принятия решений в случае Греции стали массовые сбои в демократических режимах целого ряда стран начиная с самой Греции. Последствия варьируются от массовых социальных волнений до существенного снижения уровня жизни и частичной утраты государствами их суверенных полномочий. История дает нам достаточно примеров для того, чтобы говорить о формировании сегодня большого риска для демократических институтов, деятельность которых в сложившейся ситуации была серьезным образом дисквалифицирована.

Приведенный выше сравнительный анализ позволяет увидеть, что западные демократии оказываются очень хорошо подготовленными для решения классических экстренных ситуаций благодаря наличию специальных для таких случаев экстренных процедур принятия решений. Пример Ливии в данном смысле лишний раз это подтверждает, и на данном фоне еще ярче видна неспособность государств реагировать на такие угрозы, как греческий финансовый кризис. Европейские державы продемонстрировали неудовлетворительный процесс принятия решений, который доказал их неспособность противодействовать целому ряду проблем. Когда речь заходит о противостоянии вызовам глобализации западные демократии оказываются неподготовленными и бессильными. Те классические инструменты, которые они используют в работе с угрозами нового типа, оказываются несостоятельными и обнаруживают необходимость разработки специальных процедур принятия решений.

---

<sup>17</sup> *Cerny P.* Globalization and the Erosion of Democracy // *European Journal of Political Research.* 1999. Vol. 36. N 1. P. 1—26.

Западные демократии оказываются сегодня в схожем положении, в котором они были в 1930-е гг., когда последствия великой депрессии, первой мировой войны и тоталитаризма стали угрозой их выживанию. Результатом неспособности противостоять этим вызовам стало начало Второй мировой войны. Только после ее окончания западные демократии сумели пересмотреть основы своего функционирования, приняв во внимание уроки прошлого. Сегодня назревает необходимость еще одной такой реорганизации. Западным демократиям необходимо создать новый процесс принятия решений, способный быстро и эффективно реагировать на вызовы глобализации. Построение этих процессов должно принимать во внимание особую природу экстренных ситуаций нового типа, характерными чертами которых является временная растянутость, нематериальность и трансграничность. Именно в силу этих черт государствам, привыкшим к угрозам, отличающимся своей конкретностью, предельностью во времени и локальностью, сложно давать адекватный ответ вызовам глобализации. Несмотря на очевидность происходящего, с сожалением можно отметить, что западные демократии далеки сегодня от идеи пересмотра фундаментальных основ своего функционирования. Усилия сосредоточены на формировании глобального управления или ограничения глобализационных процессов, но для эффективной реакции на новые экстренные ситуации необходим именно специальный процесс принятия решений, позволяющий преодолеть конфликт между эффективностью политики и полноценностью гражданского участия через выработку «конституционно закрепленного государственного интереса»<sup>18</sup>.

### Список литературы

- Agamben G.* Sato di Eccezione. Torino, 2003.  
*Cerny P.* Globalization and the Erosion of Democracy // European Journal of Political Research. 1999. Vol. 36. N 1.  
*Dahl R.* A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation // Political Science. Quarterly 109. 1994. N 1.  
*Ferejohn J., Pasquino P.* The Law of the Exception: a Typology of Emergency Powers // Int. J. Constitutional Law, 2004.  
*Friedrich C.J.* Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order // Providence. Brown University Press, 1957.

---

<sup>18</sup> *Friedrich C.J.* Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order. Providence, 1957. P. 119.

*Huntington S., Watanuki J., Crozier M.* The Crisis in Democracy / New York University Press, 1975.

Lamloum, de Imed. Depeche d'AFP du 16.06.2011.

*Lobel J.* Emergency Power and the Decline of Liberalism // The Yale Law Journal. Vol. 98. N 7.

*Lou Chen V., Coppola G.* Roubini Calls Greek Debt, Tip of Iceberg for Inflation, Defaults, Bloomberg, 29.04.2010. <http://www.bloomberg.com/news/2010-04-28/>.html

*Sarat A.* Toward New Conceptions of the Relationship of Law and Sovereignty under Conditions of Emergency, Sovereignty, Emergency, Legality // Amherst College. Massachusetts, 2010.

*Tsebelis G.* Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton University Press, 2002.