32
Д261

А. А. ДЕГТЯРЕВ

ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Политический разум и практика политики

RP

FC

Ratio politicus et facinoris civiles

Национальный фонд
подготовки кадров

Политический разум и практика политики
★ Ratio politicus et facinoris civiles ★

А.А.ДЕГТЯРЕВ

ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Допущено Министерством образования РФ в качестве
учебного пособия для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности
и направлению подготовки «Политология»,
и по дисциплине «Политология» для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по гуманитарным специальностям и направлениям подготовки

УНИВЕРСИТЕТ
КНИЖНЫЙ ДОМ

Москва 2004

ББК 66.3
Д26

Дегтярев А. А.

Д26 Принятие политических решений: Учебное пособие. — М.: КДУ, 2004. — 416 с.

ISBN 5-98227-006-7

Учебное пособие посвящено рассмотрению теоретико-методологических основ принятия политических решений. В работе содержатся современные концептуальные модели и базовые методологические подходы к интерпретации решений в сфере публично-государственной политики. Автор предпринимает попытку проведения реконструкции комплексного механизма и циклического процесса принятия и осуществления государственных решений.

Пособие предназначено для студентов старших курсов гуманитарных специальностей и слушателей магистратуры по направлениям, в рамках которых изучают дисциплины политологического и управленческого циклов. Данная работа может также представлять интерес для тех, кто занимается анализом современной теории и практики государственного управления.

ББК 66.3

ISBN 5-98227-006-7

© Дегтярев А. А., 2004
© Издательство «КДУ», 2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Глава 1. Принятие публичных решений и система государственного управления 10

1.1. Публичные решения в государственно-управленческой системе 10
1.2. Основные модели государственного управления 19
1.3. Структура и компоненты государственного управления ... 27
1.4. Специфика политических решений 31

Глава 2. Теория принятия политических решений в комплексе социальных и управленческих дисциплин 44

2.1. Становление теоретических взглядов на принятие политических решений 44
2.2. Современное состояние теории принятия решений 52
2.3. Предметное поле 60
2.4. Структура и направления разработки 66

Глава 3. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений 79

3.1. Бихевиоралистская модель 86
3.2. Когнитивистская модель «ограниченной рациональности» 88
3.3. Инкременталистская модель 94
3.4. Модель «всеобщей рациональности» 101
3.5. Модели групповой репрезентации 111

стр. 64-78

3.6. Модель политико-управленческих сетей 121
3.7. Организационно-институциональная модель 130
3.8. Модель политико-управленческого цикла 154

Глава 4. Механизм принятия политических решений (МППР): комплексная структура и основные компоненты 181

4.1. Проблема конструирования комплексной модели МППР 182
4.2. Сетевая структура МППР 193

Глава 5. Процесс принятия политических решений: циклы и фазы 217

5.1. Политико-управленческий цикл: типы и фазы 218
5.2. Формирование повестки дня и определение приоритетных общественных проблем 229
5.3. Подготовка и выбор проектов государственного решения 242
5.4. Согласование и утверждение официального решения в публичной политике 268
5.5. Реализация государственных решений и результаты их осуществления 295

Заключение 309
Методические рекомендации по курсу «Принятие политических решений» 313
Приложения 347
Программа учебной дисциплины «Принятие политических решений» 364

ВВЕДЕНИЕ

Завершение XX века было весьма бурным и динамичным для мирового сообщества и в особенности для политического развития России. В конце 1980-х — начале 1990-х годов произошел распад СССР и международной системы социалистических стран. Этот весьма короткий по историческим меркам период многие наблюдатели стали называть эпохой судьбоносных для взаимосвязанного мира политических решений.

Решения конца 1980-х годов об окончании войны и выводе советских войск из Афганистана, о проведении первых альтернативных выборов законодательных органов власти в СССР вызвали политические последствия, подготовившие в свою очередь предпосылки для решений начала 1990-х годов о распаде СССР, а затем и о роспуске Верховного Совета РСФСР. Решение об объединении Восточной и Западной Германии, а позднее решение о приеме в НАТО бывших наших союзников — Венгрии, Польши и Чехии — изменили политический ландшафт вовне России. Этот список можно было бы продолжать и продолжать. От каждого из приведенных в качестве примера политических решений зависели и продолжают зависеть судьбы десятков миллионов граждан.

Хотя государственные решения и затрагивают жизненные интересы многих людей, сама сфера их подготовки и принятия стала особой «политической кухней», куда кроме профессионалов, готовящих блюда по им одним известным рецептам для неискушенной публики, приглашать лишних обычно не принято. Возникает закономерный вопрос: а что же это за загадочная область деятельности, от которой зависят наши жизни и судьбы,

где без нас, но от нашего имени, а иногда и помимо нашей воли принимаются общеполитические решения? За одним этим вопросом встают и другие. Что мы знаем о решениях, кроме информационных сообщений газет и кадров ТВ, демонстрирующих парадные залы заседаний парламента и правительства? Наконец, накоплен ли какой-либо научно-теоретический багаж, с помощью которого можно было бы разобраться в природе и механизме этого общественного феномена?

В предлагаемом читателям учебном пособии «Принятие политических решений», дополненном методическими рекомендациями и программой курса, мы попробуем предложить гипотезы или варианты ответов на поставленные вопросы. К сожалению, приходится констатировать, что ни в бывшем СССР, ни в современной России проблематика принятия политических решений пока не нашла достойного внимания и адекватного отображения в научных разработках и учебных курсах, о чем ранее приходилось уже писать[1].

В то же время за рубежом теория принятия политических (или политико-управленческих) решений (Decision-Making Theory, Policy Making Studies) уже около полувека разрабатывается как самостоятельная научная дисциплина, а учебные курсы по принятию государственных решений, выработке и осуществлению государственной политики (Public Policy Making, Policy Process или Public Policy) читаются как на факультетах политической науки, так и в школах публичной политики и государственного управления. За последние 30 лет на Западе накоплен уже

[1] См. об этом: *Амелин В. Н., Дегтярев А. А.* Опыт развития прикладной политологии в России // Политические исследования. 1998. № 3; *Дегтярев А. А.* Направление «Политико-управленческие дисциплины» // Политические исследования. 2001. № 1; *Дегтярев А. А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Политические исследования. 2002. № 2; *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Политические исследования. 2003. № 1, 2, 3.

довольно солидный опыт преподавания, написания учебников и пособий по принятию решений, а также подготовки кадров политиков и управленцев в данной предметной области. В Соединенных Штатах Америки активно действуют две национальные ассоциации, объединяющие сложившееся там профессиональное сообщество: Ассоциация политического анализа и государственного управления (APPAM) и Ассоциация школ государственного администрирования (NASPA).

В США и Европе уже не один десяток лет издается ряд известных профессиональных журналов, таких как «Политико-управленческие исследования» (Policy Studies), «Журнал политического анализа и менеджмента» (Journal of Policy Analysis and Management), «Журнал государственной политики» (Journal of Public Policy), «Государственное администрирование» (Public Administration) и др. Все это говорит как о довольно зрелом состоянии дифференциации научной проблематики, так и об определенном уровне интеграции научного сообщества.

Одновременно сформировалась и система учебных курсов по принятию и осуществлению государственных решений. Профессор Высшей школы исследований государственной политики Университета Чикаго Лоуренс Линн отмечает, что миновало уже три десятилетия с тех пор, как курсы, связанные с принятием политических решений и осуществлением государственной политики, попали в учебные программы американских университетов. Первое десятилетие работы над ними пришлось на 1970-е годы и было отмечено интенсивнейшей деятельностью, связанной с наполнением и преподаванием новых курсов, выяснением того, чему и как надо обучать[2]. Вероятно, ученые, преподаватели и студенты в современной России входят в период, чем-то похожий по задачам на фазу становления теории принятия политических решений как академической дисциплины и университетского курса, которую проходили в свое время в США

[2] *Lynn L.* The Changing Public Policy Curriculum: Introduction // Journal of Policy Analysis and Management. 2001. Vol. 20. № 1. P. 161.

и Европе[3], но с той разницей, что за последние три десятилетия там уже накоплены обширный научный материал и опыт преподавания, и к тому же имеется библиография публикаций по данной тематике, включающая тысячи монографий и статей, учебников и хрестоматий.

Отсюда можно сделать два предварительных заключения. С одной стороны, разрешение задач, стоящих перед российскими исследователями, облегчается наличием теоретических подходов и прикладных технологий, наработанных зарубежными (прежде всего американскими и европейскими) авторами. А с другой — понятно и то, что сравнение отечественных механизмов с западными моделями принятия решений, поиск оптимальных для российской политики вариантов решений должны исходить прежде всего из учета социально-экономических, культурных, правовых, политико-институциональных, социально-психологических особенностей нашей страны.

Попытку соединения анализа разработанных общетеоретических моделей с разбором актуальных проблем принятия политических решений автор видит в качестве основной задачи настоящего пособия. Оно предназначено прежде всего для студентов-гуманитариев старших курсов, магистрантов и преподавателей, работающих по специальностям и направлениям «Политология» и «Государственное и муниципальное управление».

Учебное пособие нацелено на изложение основных вопросов современной теории принятия политических решений, методологических подходов и концептуальных моделей. Сочетание разбора теоретических моделей с анализом практического опыта позволяет направить работу студентов, изучающих публично-государственную политику, на освоение как теоретических знаний, так и некоторых практических навыков анализа конкретных ситуаций. Работа по аналитическому обобщению принимаемых государственных решений в сочетании с наработанными в мировой политологии подходами и моделями находится в нашей стране в начальной стадии. Большинство решений подготавливается и описывается не политологами, а юристами, специалистами в области публичного, административного и парламентского, регионального и муниципального права. Правовая экспертиза является, без сомнения, необходимым условием подготовки и принятия государственных решений, законодательных и административных актов, однако не менее важным условием выступают политический анализ и диагноз социального содержания и последствий тех или иных решений.

Кто выиграл, а кто проиграл от решения? В чьих интересах и во имя каких целей оно принималось государственными органами? Каковы уроки и результаты, вытекающие из принятых и исполненных решений? Каковы социальная цена и эффект ошибочных и удачных государственных решений? Все эти непростые вопросы отечественным политологам и практикующим политикам необходимо поставить в повестку дня их аналитической деятельности. От правильности постановки и адекватности ответов на эти важнейшие вопросы во многом зависят эффективность российской государственной политики и способность минимизировать ее потери, ставшие, к сожалению, достаточно распространенными в последние десятилетия прошедшего века.

В завершение хотелось бы выразить благодарность Л. Э. Меликовой и С. В. Конюшко за помощь в подготовке данной рукописи, а также магистрантам МВШСЭН, предоставившим рабочие материалы, которые были использованы при составлении отдельных «кейсов».

[3] См., например: *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000; Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. А. Кобзаненко. М., 2000; *Купряшин Г. Л., Соловьев А. И.* Государственное управление. М., 1996; *Лобанов В. В.* Анализ государственной политики: Учебное пособие. М., 2001.

Глава 1

ПРИНЯТИЕ ПУБЛИЧНЫХ РЕШЕНИЙ И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Существует целый комплекс причин, заставляющих политологов всерьез обратиться к проблематике принятия политических решений и заняться формированием специальной области, ориентированной на исследование данного объекта. В самом начале рассуждений на тему политических решений логично поставить два предварительных вопроса: какое место занимают и, соответственно, какую роль играют политические решения в общей системе государственного управления? В чем состоит специфика политических решений, и чем они выделяются среди прочих видов человеческих решений?

1.1. ПУБЛИЧНЫЕ РЕШЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

На рубеже третьего тысячелетия государственная организация продолжает все время изменяться, специализироваться и усложняться. Своего рода фоном этому служит усиление тенденций глобализации, децентрализации и влияния рыночных отношений. Современная динамика государственного управления в любой стране мира на сегодня выглядит куда более многообразной и многогранной, чем столетие назад, когда многих управленческих механизмов, инструментов и процедур еще просто не существовало. Это вызывает известные затруднения как для ученых, описывающих и объясняющих изменяющийся управленческий процесс, так и для практикующих работников гос-

аппарата, вынужденных осваивать новые управленческие методы и методики, стратегии и технологии.

Если же попытаться заглянуть в содержимое «черного ящика», называемого процессом государственного управления, то можно только лишний раз убедиться в многомерности и многоаспектности этого сложнейшего социального и институционального механизма, организующего и упорядочивающего общение сотен тысяч людей. Содержание процесса государственного управления в самом широком смысле можно представить в единстве трех его основных измерений: во-первых, как совокупную, кооперативную деятельность властно-иерархизированного сообщества людей, совокупность их индивидуальных и коллективных действий, скоординированных и спонтанных взаимодействий; во-вторых, как целенаправленное функционирование и развитие управляющей системы органов государственной власти и, наконец, в-третьих, как динамический цикл взаимосвязанных функциональных фаз принятия и осуществления решений, рациональным образом упорядочивающих управленческий процесс. Каждое из упомянутых социальных измерений задает определенную точку зрения и аналитическую проекцию для реконструкции содержания процесса государственного управления вообще и его специфики в современной России в особенности.

Возьмем первое измерение, задающее самый широкий смысл содержанию понятия «процесс государственного управления». Всякое государственное управление выступает кооперативной активностью, то есть организованным поведением и совокупной деятельностью. Оно представляет собой «комплексный феномен, состоящий из акций многих выборных руководителей, назначенных или нанятых чиновников, — замечает известный американский специалист Ч. Линдблом в своей книге „Процесс принятия политических решений", — хотя в управленческий процесс вовлечено множество граждан, участвующих в повседневных мероприятиях»[1]. Действительно, содержание

[1] *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993. P. 8.

государственного управления здесь существенно отличается от управленческого процесса в корпоративном или негосударственном секторе, во-первых, в силу гетерогенности состава участников и их интересов (политические лидеры и простые граждане, ведущие руководители и рядовые исполнители, сотрудники различных подразделений госаппарата и т. д.), включенных в управленческие отношения.

Во-вторых, различия обусловлены также универсальным публичным характером общественных задач и социальных проблем, решаемых в рамках политико-управленческого процесса (от охраны правопорядка до исполнения госбюджета), поскольку даже гигантские транснациональные корпорации не претендуют на подобный охват. И в-третьих, вследствие указанных различий, а порой и противоположности интересов участников процесса государственного управления (например, жителей российских регионов, остро нуждающихся в дотациях за счет регионов-доноров), а также сверхсложной иерархии отношений между ними довольно высоки роль и влияние спонтанных и иррациональных факторов «внутренней среды» в сравнении с управлением в частном бизнесе.

Другое измерение управленческого процесса охватывает «управляющую систему» — функционирование органов государственной власти. В рамках такого разреза сложились два взгляда на определение содержания процесса государственного управления: «узкий», формально-юридический, и «широкий», политико-социологический, подходы.

Согласно первому взгляду, который в основном отстаивают юристы, специалисты в области административного права, процесс государственного управления сводится лишь к административному функционированию и распорядительной деятельности исполнительных органов власти, осуществляемой наряду с деятельностью законодательной и судебной. Имеется и другой, более принятый (широкий) подход, исходящий из идеи включения представительных, судебных органов власти и даже некоторых общественных структур в управленческий процесс.

И ведь действительно сложно отделить в реальном процессе управления «китайской стеной» подготовку бюджета от его обсуждения и принятия, а затем осуществление бюджета развести с контролем и отчетом о его исполнении. Здесь надо учесть, что принятие бюджетного решения согласно правовому стандарту, принятому в современной России, закреплено за представительными и законодательными институтами, тогда как его реализация вменяется в административные функции органов исполнительной власти. И на самом деле исполнительные органы осуществляют не только административные решения, а прежде всего исполняют законодательные акты так же, впрочем, как это происходит с судебными, арбитражными и прокурорскими решениями. Кроме того, работники административного аппарата в России регулярно готовят или участвуют в разработке и обсуждении законопроектов и прочих видов решений органов представительной и судебной власти.

И наконец, последний аспект государственного управления раскрывается через описание государственно-управленческого цикла, состоящего из взаимосвязанных функциональных фаз (от появления общественной проблемы до осуществления управленческого решения). Здесь также имеются различные подходы к определению роли и границ принятия решений в управленческом процессе. С одной стороны, существует точка зрения, согласно которой процесс государственного управления по содержанию и рамкам практически совпадает с рациональным принятием и осуществлением управленческих решений. С другой стороны, имеются также и контраргументы, опровергающие данный тезис, связанные с наличием в содержании управленческого процесса уже упомянутых спонтанных и иррациональных факторов. Ведь каждая фаза принятия решения сопряжена со множеством случайных факторов (как это было, например, с «движением сопротивления» значительной части населения СССР антиалкогольным решениям середины 1980-х годов). Кроме того, как замечает Дж. Андерсон, автор одной из наиболее известных работ по принятию государственных решений, их

утверждение в административных структурах не сводится только к рациональному выбору наилучшей версии из нескольких альтернатив, а скорее представляет «действия по их продвижению, связанные с борьбой и критикой, торгом и компромиссами, дискуссиями и взаимными уговорами»[2]. Другими словами, процесс государственного управления шире, чем рациональное принятие государственных решений, поскольку выглядит не столько как однолинейный и запрограммированный процесс проведения рационального проекта, сколько предстает активной динамикой, содержащей взаимодействия акторов и согласование их интересов на каждой отдельной стадии.

И в то же время управленческие решения и действия по их реализации играют центральную роль в государственном механизме. Решения связывают воедино разнородные социальные интересы и политические позиции, стратегические цели и оперативные задачи, идеальные проекты и реальные действия сотен государственных руководителей, тысяч профессиональных чиновников и миллионов рядовых граждан.

В современной научной литературе существуют различные взгляды на место решений в системе менеджмента вообще и также государственного управления и государственной политики в частности. Можно выделить два наиболее распространенных взгляда: «широкий» и «узкий». В рамках «широкой» трактовки управленческое решение в общем-то совпадает с управлением как специфическим видом человеческой деятельности. На данных позициях стоит целый ряд таких авторитетных специалистов по управлению, как Г. Саймон, М. Мескон, Ф. Хедуори и некоторые другие. «Какое место занимает в управлении принятие решений?», — ставит вопрос Герберт Саймон в одной из программных своих работ «Новая наука управленческих решений» (1960) и здесь же предлагает свой вариант ответа на него: «Представляется удобным допущение некоторой вольности в обращении с английским языком, когда словосочетание

[2] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 22–25.

„принятие решений" используется в качестве своего рода синонима „управления"»[3]. Обосновывается же подобный тезис таким расхожим аргументом, что сама сущность управления и состоит в организации процесса достижения определенных целей, принятия и осуществления оптимальных решений[4]. Другими словами, решение представляется не одномоментным актом, а длительным и сложным управленческим процессом.

Но в последнее время в сфере государственного управления и публичной политики доминирует все же так называемый «узкий» взгляд на категорию решения (Дж. Андерсон, М. Хилл, А. Карпов и др.), согласно которому собственно принятие (или утверждение) решений выступает либо одной из функций и компонентов публичной политики (public policy), либо лишь одной из фаз управленческого процесса наряду с фазами аналитической подготовки и практической реализации тех же решений. «Политическое управление (policy) может иногда быть идентифицировано в терминах решения, но очень часто публичная политика включает в себя целые группы решений или же то, что выглядит несколько шире, чем простое их проектирование, — замечает английский исследователь Майкл Хилл. — Публично-государственная политика развивается скорее даже в рамках фазы, обозначаемой как фаза реализации (implementation) решений, чем на стадии их выработки и принятия (policy-making phase) внутри политико-управленческого процесса»[5]. Приведенное положение традиционно подкрепляется рядом убедительных доводов. Во-первых, управленческая деятельность включает в себя не только акты проектирования и выбора решений, но и такие виды человеческой деятельности, как ситуационный анализ, практические действия по реализации решений, контролю

[3] *Simon H.* The New Science of Management Decision. N. Y.; Evanston, 1960. P. 1.

[4] См.: *Мескон М., Альберт М., Хедуори Ф.* Основы менеджмента. М., 1992.

[5] *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 7.

за их исполнением и, наконец, оценку полученных результатов осуществленных акций.

Во-вторых, одно, хотя бы даже и самое важное решение вряд ли перекрывает все содержание политического курса государства. Политическое управление (или публично-государственная политика) состоит из целой совокупности (серии, комплекса) государственных решений, предваряющих курс соподчиненных действий.

В-третьих, решения в процессе осуществления могут быть существенно скорректированы в соответствии с изменяющейся практикой, а то и вовсе отменены за ненадобностью. Но последнее вовсе не свидетельствует об отмене самого политического курса, который при этом остается прежним (скажем, изменение некоторых показателей текущей финансовой политики вовсе не означает слома всей бюджетной концепции в целом). Более того, отдельное решение может выступать в роли эксперимента либо полигона для осуществления или же, наоборот, отказа от того или иного политического курса (как, например, решение Правительства Москвы о проведении эксперимента в 2001 году по переходу на полную оплату жилищно-коммунальных услуг одного лишь административного округа — Зеленограда).

В-четвертых, существует довольно обоснованное предположение, что публичная политика осуществляется и тогда, когда вообще нет официально принятых решений, а как бы «самотеком», закрепляя тем самым уже сложившийся и повседневный статус-кво. То есть возможно проведение политического курса, состоящего из своего рода «нерешений» (non-decisions) или «вне решений» (out of decisions), когда государственными органами явно предпринимаются какие-либо действия по известным стереотипам, но без наличия на то публичных санкций[6].

Таким образом, судить о характере публичной политики и сущности политического курса приходится не только «по словам», но и «по делам», и не только по продекларированным решениям, но и по реально предпринятым акциям государственных органов, а также по их результатам. Отсюда можно сделать предварительный вывод о том, что решение составляет основную компоненту общего процесса разработки и осуществления публичной политики (ПРОПП). В когнитивном плане данный процесс служит аналитическим контекстом для понимания принятия политических решений (ППР).

Итак, государственное решение является элементом публично-государственной политики, которая в свою очередь требует определения. Здесь возникают некоторые затруднения, связанные с лексическим аппаратом русского языка, где слово «политика» имеет слишком много значений, отражая как объективированную сферу общественной жизни и систему отношений по поводу власти, так и субъективированную активность отдельных политических агентов[7]. В английском языке объективированные измерения политики обозначаются терминами «politics» и «polity», тогда как субъективированные ее измерения выражает понятие «policy», которое переводится на русский язык как политический «курс», «линия», «стратегия» или «управление». Не менее сложная ситуация возникает и с русским словосочетанием «государственная политика», если в качестве его английского эквивалента воспользоваться термином «public policy». Ведь основным смыслом, который вкладывают в содержание последнего, выступает не столько политика «внутри-государства», «государства-ради-государства», то есть «внутриаппаратная политика» (или внутриведомственные отношения), сколько политическое регулирование общественной (или публичной) жизни всего социума с помощью делегированных политическим руководителям и государственному аппарату властных полномочий. И в этом аспекте собственно само словосочетание «государственная политика» было бы, возможно, ближе по

[6] См.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. P. 7–8.

[7] См. об этом: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. М., 1998. Гл. 4. Политика как сфера общественной жизни.

смыслу и содержанию к отражению таких процессов, как внутриведомственные взаимодействия, кадровая политика внутри госаппарата или организационная работа его управленческого персонала. Потому для адаптации отечественной терминологии к международным стандартам можно было бы предложить использование термина «публичная политика» (или «публично-государственная политика») как более точно выражающего общественное содержание государственно-управленческих процессов, взаимодействие государства и общества в современном его понимании.

Здесь можно попробовать дать определение этого ключевого понятия, раскрывающего механизмы «прямых» и «обратных» (а не только лишь внутреннюю деятельность бюрократического аппарата) связей. В современной политологической и управленческой литературе содержатся сотни версий определения понятия «публичной (или публично-государственной) политики». Остановимся на некоторых наиболее характерных из них. Американский специалист по политико-управленческому процессу профессор университета Техаса Дж. Андерсон определяет публичную политику как «поведение некоторого актора или совокупности акторов в виде таких официальных государственных агентов, как парламент или правительство, которое проявляется в определенных сферах деятельности, подобных регулированию общественного транспорта или защите прав потребителей... Политика предполагает определенный курс действий, которому следует актор или совокупность акторов по поводу проблемы или ситуации»[8].

Еще более простую формулу дает профессор Гарвардского университета Г. Аллисон в монографии «Сущность решения»: «Политика означает реализацию некоторых целей агента в связанном ряду завершенных случаев», отграничивая при этом от последней понятие решения, которое предполагает «лицо, его принимающее и делающее выбор между альтер-

[8] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 4–5.

нативами под углом зрения определенной цели»[9]. Близкое по смыслу видение политики излагается в одном из отечественных учебников по государственному управлению: «Государственная политика — это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер»[10]. Таким образом, значительное число авторов понимают под публичной политикой (public policy) целеориентированный курс действий (или бездействий), которому следует актор (или совокупность акторов) в рамках некоторой проблемной ситуации.

Мы бы предложили несколько иную формулировку данной категории. Публично-государственная политика представляет собою целеориентированную и управляемую, комплексную и организованную совместную деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти и на основе использования коллективных ресурсов общества, которая включает в себя совокупность публичных целей и задач, условий и норм, решений и действий, а также их социальных результатов и последствий. Следовательно, государственные решения, содержащие проекты определенных публичных акций, выступают лишь одним из элементов (хоть и ключевым) общей системы публично-государственной политики.

1.2. ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Каким же тогда образом строятся взаимоотношения государственных органов с различными группами граждан и

[9] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999. P. 16.

[10] Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 219.

сообществами в процессе выработки и проведения в жизнь того или иного политического курса?

В ответе на этот вопрос и скрыто многое из того, что определяет характер национальных моделей государственного управления. Имеются два способа раскрытия этого базового взаимоотношения, отражающих известную амбивалентность природы государственной власти: противоречие между общественно-публичным и частно-корпоративным ее измерениями, поскольку идеально заданные государственной организации общественные функции и цели постоянно входят в противоречие с корпоративными и эгоистическими интересами элитных и бюрократических группировок, осуществляющих реальное управление «от имени и во благо» всего народа[11]. Если экстраполировать характеристики публичной власти на конструирование системы государственного управления, то можно констатировать, что и последняя будет также носить двойственный характер, что и отражается в различии содержания двух наиболее распространенных подходов к интерпретации данного социального феномена.

Во-первых, наиболее распространенным является взгляд на государственную организацию и, соответственно, систему государственного управления как на целостный и синхронизированный публично-легитимный механизм регулирования социума, вырабатывающий и осуществляющий рационально обоснованные принципы и интегральные цели общества. Этот механизм работает как отлаженная и всеведающая машина и «бьет» по хорошо просматриваемым «мишеням», тем самым обеспечивая адекватное и осмысленное выражение базовых общественных потребностей и представительство разнообразных социальных интересов. Достаточно типичным для данного подхода выглядит следующее определение: «Система государственного управления образуется подсистемами целей и принципов осуществления

[11] См.: *Дегтярев А. А.* Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Политические исследования. 1996. № 3.

властно-управленческого воздействия на общественную жизнедеятельность, выражаемого обычно в правовых формах, и включает организационные структуры государственного аппарата (государственные органы), систему государственной бюрократии (персонал государственной службы), совокупность реализуемых функций и используемый при этом комплекс методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т. п.»[12]. Таким образом, государственная организация вообще или же ее отраслевые ведомства и территориальные агентства в частности предстают в качестве более или менее консолидированных и рационализированных организмов, стремящихся к достижению коллективных целей на базе утвержденных общих принципов, публичных норм и процедур.

У истоков этого подхода стоял Т. Гоббс, еще в своем «Левиафане» сформулировавший концепцию общих целей и функций государственного механизма, где носителем суверенитета и субъектом управления становится непременно разумный и целостный агент: «Государство есть единое лицо»[13]. На рубеже XIX и XX веков М. Вебер разрабатывает свою социологическую теорию государства, где данная концепция находит известное продолжение в идее рациональной бюрократии, которая должна обеспечить эффективное государственное управление неорганизованным обществом. Если попытаться дать формулировку подобному архетипу государственного управления, то данная модель носит симплексно-холистический, нормативный и «закрытый» характер. Что же здесь имеется в виду? Во-первых, здесь преобладает «дедуктивный» способ интерпретации, где общие цели и рациональные функции государственной организации преобладают над частными задачами и интересами составляющих его элементов. Во-вторых, подобная модель пред-

[12] Государственное управление: основы теории и организации. С. 54.
[13] *Гоббс Т.* Соч.: В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 133.

полагает официально-нормативную плоскость ви́дения государственно-управленческого процесса, образуемого прежде всего правовыми (законодательными, судебными и административными) нормами, регламентами и процедурами, соблюдение которых всенепременно и беспристрастно обеспечивают «слуги народа в интересах народа», то есть законопослушные политики и рационально-эффективные чиновники. И в-третьих, с точки зрения организационной теории, данная модель носит «закрытый» характер, поскольку в ее рамках активную и самодостаточную роль субъектов управления играет лишь элита и бюрократия, то есть политики и чиновники, рациональным образом формулирующие и проводящие в жизнь общественные задачи. Рядовые граждане как объект управления должны доверять государственной мудрости и нравственности профессионалов и не слишком вмешиваться в управленческий процесс[14].

Подход, альтернативный подобному взгляду, можно, соответственно, обозначить комплексно-компонентным, социально-эмпирическим и «открытым». Он исходит из прямо противоположных посылок. Государство и его агентства являют собой в первую очередь организационную систему конкурирующих индивидов и организованных групп, включающую как государственных руководителей и чиновников, так и политических деятелей, активистов и просто рядовых избирателей, выражающих различные, а то и разнонаправленные интересы и корпоративные задачи. Таким образом, подобный анализ системы государственного управления имеет логику, в известном смысле, обратную первому, то есть «индуктивную» логику: единая линия управления обществом выстраивается как равнодействующий продукт деятельности различных социально-политических групп, да и нахождение «формулы» подобного равнодействия осуществляется вовсе не декларативно-нормативным способом, а поисково-эмпирическим путем. И наконец, организационная теория квалифицирует данную версию в качестве «открытой» модели управления, предусматривающей не только внутриаппаратное и бюрократическое общение, но и постоянное рабочее взаимодействие с политико-сетевыми структурами и институтами гражданского общества[15]. Если «закрытая» модель нередко успешно функционировала в авторитарно-бюрократических режимах (например, в кайзеровской Германии рубежа XIX–XX веков), то «открытая» конструкция больше подходит к современным демократиям (социальное рыночное государство в Германии начала XXI века).

В специальной литературе появились также и попытки синтеза этих двух моделей, когда монолитность государственной организации и ее всеведающая рациональность соединяются с плюрализмом организованных групп, каждая из которых несет свою корпоративную, да и просто уникальные индивидуальные рациональности (Г. Аллисон, Г. Саймон, Дж. Марч, Дж. Томпсон и др.), играя при наличии вроде бы общего — государственных задач управления — свои особые партии. Другими словами, анализируя деятельность органов власти и структур управления, надо помнить, что образующие их политические лидеры и государственные чиновники также являются людьми и гражданами со всеми присущими им интересами и страстями, ценностями и эмоциями. Следовательно, можно заключить, что государственное решение в таком случае включает в себя, с одной стороны, официальный и рациональный выбор проекта организационной деятельности целостно-редуцированного государственного аппарата (или его агентств), задающего алгоритм публичных целей и средств, правил и процедур для политиков, государственных служащих и граждан, а с другой — выражает коллективный продукт реального взаимодействия различных социально-политических акторов, содержащий баланс (или «формулу») конкурирующих индивидуальных, групповых и общественных интересов.

[14] См.: *Henry N.* Public Administration and Public Affairs. Atlanta, 1995. P. 55.

[15] См.: *Henry N.* Public Administration and Public Affairs. P. 58.

Довольно успешную попытку синтезировать различные методологические подходы и аналитические модели политических решений предпринял уже упоминавшийся американский ученый Грэм Аллисон в книге «Сущность решения» (1971). Им разработаны три базовые модели анализа внешнеполитических решений, принимавшихся Белым Домом и Кремлем в период Карибского кризиса (октябрь 1962 г.), которые он образно называет аналитическими «линзами», имея в виду модели «рационального актора», «организационного (бюрократического) поведения» и «правительственной (игровой) политики»[16].

К чему же сводятся различия между ними в деле описания и объяснения процессов принятия и осуществления политических решений? Начнем с Модели I, именуемой автором «рациональным актором». Основное содержание данной модели заключается в последовательной редукции деятельности всей комплексной государственной организации к решениям и действиям лишь ее руководящих органов, а затем и их руководителей, которые должны агрегировать все позиции под единые цели и делать персональный выбор линии политического поведения, рационально максимизируя качество результатов при снижении затрат на их достижение. Основной единицей анализа является «персонифицированный» выбор индивидуального или коллективного агента, принимающего государственные решения и санкционирующего акции по их осуществлению. При этом сам государственный аппарат становится своего рода «отмаркированным черным ящиком», а анализ процессов, происходящих внутри него, по сути дела, опускается.

Г. Аллисон считает, что этот недостаток можно компенсировать соединением Модели I с Моделью II — «организационного (бюрократического) поведения». Во-первых, правительственные «монолиты — это черные ящики, лишь прикрывающие сверху различные шестеренки и рычаги в высокодифференци-

[16] См.: *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. P. 5–8, 389–391.

рованных структурах принятия решений. Во-вторых, масштабные акции складываются из бесчисленных и зачастую конфликтующих между собой действий индивидов на разных уровнях структурной организации, которые обслуживают только частично совместимые между собой версии общенациональных целей и политических задач с целями отдельных органов (ведомств)»[17]. «Модель организационного поведения» опирается на положение общей теории организации и ориентирована на исследование логики функционирования бюрократического аппарата. Политические решения и правительственные акции выглядят в свете данной логики продуктом стандартных внутриаппаратных действий и взаимодействий чиновников и их департаментов, которые происходят в соответствии со вмененными им функциями и правилами, репертуарами, регламентами и процедурами. Всякое политическое решение готовится и выходит (или навсегда там пропадает) из недр госаппарата, обычно проходя «по горизонтали — вертикали» через множество согласований между его отдельными органами, и посему может быть определено как организационный продукт комплексной деятельности аппарата государственного управления в целом или даже его отдельных ведомств. В центр внимания анализа попадают стандарты («паттерны» от английского «pattern») организационного поведения бюрократии и элиты, то есть скоординированной и субординированной активности различных организованных коллективов в рамках их организационных структур. Решение, как отсюда вытекает, есть не только интеллектуальный результат совокупной активности аппаратных коллективов, но и проект (или программа) системы организационно-практических действий (мероприятий) того или иного государственного ведомства.

И наконец, остается Модель III — «правительственной политики», которая фокусируется на рассмотрении государственных

[17] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. P. 5.

решений и коллективных акций как комбинаторного процесса игрового взаимодействия (или интеракционных игр) различных политических акторов, обладающих относительно автономными стратегиями и тактиками. Г. Аллисон замечает, что политическое решение здесь (в отличие от Моделей I и II) определяется не рациональным и агрегированным выбором и не организационным продуктом («выходом»), а в первую очередь результатами торга между самостоятельными игроками, преследующими собственные цели и задачи, которые занимают различные (а то и противоположные) позиции и выражают собственные интересы. Им формулируется основной вопрос в рамках «игровой модели»: «Какие результаты каких видов торга и между какими видами акторов приводят к критическим решениям и действиям?»[18]. То есть объяснительные и описательные возможности данной модели позволяют понять динамику формирования политических решений и осуществления кооперативных акций, которая включает в качестве своих компонентов интересы и цели, позиции и ресурсы, стратегические линии и тактические действия отдельных игроков, а также результаты игрового взаимодействия, игр-торгов (bargaining games), по существу, и определяющих итоговую «формулу интересов» и «политический дизайн» того или иного публично-государственного решения.

По итогам анализа изложенных выше подходов можно предложить некое комплексное видение понятия «публично-государственное решение». Итак, публично-государственное решение — основной компонент государственной политики и политико-управленческого процесса, характеризующийся воздействием органов публичной власти на общественные структуры, взаимодействием элитных, бюрократических и гражданских группировок и также представляющий собой:

— во-первых, рациональный и целеориентированный выбор альтернативы преодоления социальной проблемы легитимным политическим агентом, призванным максимизировать результаты деятельности при минимизации затрат на средства их достижения;
— во-вторых, продукт функционирования организационного комплекса, который образует скоординированная и субординированная деятельность политиков и чиновников, работающих в государственном аппарате и опирающихся на заданные им функции и правила, регламенты и процедуры;
— в-третьих, содержащий «формулу интересов» дизайн политической акции, который является обобщенным результатом взаимодействия (игры-торга) относительно автономных социально-политических акторов, обладающих собственными интересами и целями, позициями и ресурсами, стратегией и тактикой.

Действительно, все изложенные ранее методологические подходы должны взаимодополнять друг друга как своего рода аналитические «линзы» при понимании и объяснении содержания политических решений. Таким образом, государственные решения выступают многосторонним феноменом, адекватная интерпретация которых требует многомерных аналитических моделей, опирающихся при этом на широкую междисциплинарную базу.

1.3. СТРУКТУРА И КОМПОНЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Полученная Г. Аллисоном «обойма из трех линз» позволяет как прояснить сложную, многообразную природу принятия коллективных решений, так и уточнить общую модель современного государственного управления. Публично-государственное управление включает в свой состав три базовых компонента: 1) политическое руководство; 2) административное регулирование; 3) организационную работу. Конечно же невозможно полностью и жестко развести эти аспекты в

[18] См.: *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. P. 6.

практическом управлении, поскольку они постоянно соприкасаются и пересекаются, а нередко и вовсе накладываются друг на друга. И в то же время на абстрактно-теоретическом уровне анализа данные аспекты можно все же попробовать разграничить с точки зрения доминирующих функций и составляющих их компонентов.

Начнем с определения роли **политического руководства** в структуре государственного управления. Еще со времен классической статьи Вудро Вильсона «Исследование администрирования» (1887) в политической науке обосновывается позиция необходимости разведения в госуправлении двух сфер деятельности: политической и административной, также как им соответствующих двух видов управленцев: политиков-лидеров и администраторов-бюрократов[19]. Исходное измерение при анализе государственного управления отображает необходимость политического руководства, базовыми функциями которого являются определение и легитимация общественных целей, публичное выражение комплекса социальных интересов и общественных проблем, требующих решения. Игра различных акторов приводит к итоговому политическому состоянию, характеризующемуся определенной расстановкой и соотношением сил.

В результате правящая группировка при посредстве использования институциональных центров формирует публичные решения, закладывая в их содержание определенную «формулу интересов» и «комбинацию проблем» сообразно сложившемуся балансу социальных сил. Таким образом, результаты игры политических сил так или иначе находят выражение в содержательных формулах тех или иных политических решений. Комплекс функций политического руководства занимает поэтому центральное место в структуре государственного управления, так как связывает управленческую систему с общественной средой, с артикулируемыми и агрегируемыми интересами различных социальных групп. В итоге вырабатывается интегрирующая стратегия и тактика для общества, содержащая «древо» общегосударственных целей.

Второй компонент государственного управления охватывает функции **административного регулирования**, назначением которого являются ориентировка (информационная, аналитическая, правовая, финансовая и др.) и регулировка (обеспечение соответствия законам, разработка и выполнение административных норм, социально-экономических и прочих программ и планов и др.). Это предполагает оперативное управление различными общественными процессами со стороны назначаемого политиками административного аппарата, готовящего, исполняющего и контролирующего прохождение тех или иных документов и мероприятий. Административное регулирование включает в себя разнообразные виды деятельности: подзаконное нормотворчество, подготовку текущих управленческих актов, поддержание механизмов исполнения законов, распоряжение материальными, финансовыми и прочими ресурсами, работу контролирующих механизмов, экспертно-аналитическое обеспечение решений и многое другое.

В этом аспекте на первый план выходит логика рационального выбора оптимальных институциональных форм, принципов и способов ориентировки административного аппарата, норм и правил регулирования, перед которым со стороны политических руководителей ставятся задачи, выполнение которых необходимо обеспечить в фиксированные сроки и при ограниченных ресурсах. Этим занимается большинство управленцев как в центральном аппарате правительства, так и в его отраслевых ведомствах или в территориальных агентствах. Конечно же при этом здесь нельзя забывать о том, что чиновники принимают также участие не только в разработке оперативно-тактических решений, но и в подготовке проектов решений стратегического характера, хотя само их утверждение остается исключительной прерогативой политических лидеров.

[19] См.: *Wilson W.* The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1987. № 2. P. 197–222.

И наконец, третья и последняя группа основных функций государственного управления находится в таком хорошо известном любому чиновнику измерении, как **организационная работа**. Эта сфера управленческой деятельности покрывает технику рутинной работы, связанную с аппаратной логистикой и ее инструментами, обеспечением сопряжения различных процедур и операций, канцелярским делопроизводством и документооборотом, повседневными коммуникациями и согласованиями, регистрацией и отчетностью, соблюдением инструкций, протоколов и регламентов и т. д. Все эти три измерения государственного управления в реальной практике постоянно взаимопересекаются: трудно, к примеру, четко отделить разработку административных норм работником правового департамента от повседневных его же контактов по визированию им тех или иных чисто технических документов. В то же время в системе государственного управления сложилась уже известная функциональная специализация и административная иерархия: есть департаменты, занятые стратегическим анализом и планированием, правовой и финансовой экспертизой, подготовкой проектов политических решений для так называемых «первых руководителей»; есть министерства и ведомства, которые осуществляют правительственную стратегию и занимаются вытекающим из ее задач оперативным управлением; и наконец, имеются так называемые вспомогательные подразделения (в России, правда, играющие порой сугубо политические роли, как было в случае с бывшим Управляющим делами Президента РФ П. П. Бородиным), которые призваны осуществлять материально-техническое обеспечение управленческого процесса.

Существует и другой подход к структурированию государственного управления. Структура государственного управления может быть рассмотрена в двух плоскостях: официально-публичной и корпоративно-групповой, что связано с разграничением в реальной политике формальных и неформальных отношений, публичной и корпоративной сфер и, наконец, институционального и группового подходов к интерпретации политики[20].

Ранее уже отмечалось, что государственное управление с формально-юридической точки зрения выглядит как нормативное функционирование некой идеальной общественной машины (или организации), тогда как в реальной жизни публично-официальная проекция отражает лишь верхнюю и видимую (и не обязательно бóльшую) часть «государственного айсберга», тогда как нижняя его часть связана с борьбой различных группировок (элиты, бюрократии, рядовых граждан и т. д.), отстаивающих свои частно-корпоративные интересы. Между официально-публичным и корпоративно-групповым аспектами имеется множество связей и зависимостей.

1.4. СПЕЦИФИКА ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Для того чтобы понять специфику политических решений вообще и решений государственных в частности, остановимся на выяснении общей феноменологии как кооперативных (или совместных), так и управленческих решений. И ведь, действительно, важно понять, а почему посреди огромного массива управленческих решений и еще большего объема решений просто кооперативных, принимаемых совместно группами людей, выделяются в особую группу политические решения, и в частности решения государственных органов.

Феноменология государственных решений обусловлена разнородными факторами, изучение которых разбросано по предметам самых разных социально-гуманитарных наук: социологии и политологии, психологии и организационной теории, публичного и административного права, макроэкономики и менеджмента, истории, культурологии и этики и т. д. Современное

[20] См. об этом: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. Гл. 7. Агенты политических отношений.

государственное решение, по сути, есть вовсе не одномоментный акт мудрого руководителя, а скорее комплексный процесс кооперативного взаимодействия институционального центра, где готовится и принимается это решение (например, 450 политиков-депутатов, работающих над проектом бюджета совместно со своим многочисленным аппаратом в стенах Государственной думы), с центрами, проводящими в жизнь это узаконенное решение (Министерство финансов РФ, ответственное за надлежащее исполнение бюджетного решения), с контролирующими решение центрами (Счетная палата РФ), а также со всеми миллионами рядовых граждан, от имени которых решение принималось и которые призваны выполнять его и, соответственно, ощущать на себе его результаты. Управленческое решение в органах власти несет в себе индивидуальные и групповые, корпоративно-ведомственные и национально-государственные свойства, поскольку в качестве их носителей, то есть агентов, готовящих, принимающих и осуществляющих те или иные решения, выступают весьма гетерогенные субъекты, играющие на различных уровнях управления разные роли: отдельные индивиды и малые группы, большие общности и народные массы.

В социальной психологии ряд ученых относят управленческие решения к наиболее комплексному и иерархизированному виду человеческих решений, выполняющих функции координации и интеграции индивидуальных действий в совместную или кооперативную деятельность, которая образует синергетическое социально-организационное качество, несводимое к простой сумме актов отдельных людей. К примеру, решение муниципалитета организовать силами своих работников уборку, вывоз и переработку мусора, без сомнения, гораздо сложнее и эффективнее, чем сумма решений всех чистоплотных жителей микрорайона, каждый из которых сам по себе пытается убрать за собой этот же самый мусор.

С другой стороны, управленческое решение осуществляет также функции субординации и дифференциации в отношении различных индивидов и их групп. Как уже ранее отмечалось, управленческое решение всегда имеет дело с властной асимметрией и организационной иерархией, приводящими к неравенству статусов и дифференциации ролей, то есть к легитимизированной субординации и стратификации участников процессов принятия решений. Ведь принимают решения одни, а исполняют их очень часто совсем другие. Российский специалист по психологии принятия управленческих решений А. В. Карпов отмечает, что решения данного вида выделяются таким образом, что «они вырабатываются, как правило, не для их непосредственной реализации тем, кто их вырабатывает, а для реализации другими субъектами (подчиненными)»[21]. Иными словами, всякое управленческое решение носит надиндивидуальный характер, многократно опосредованный межперсональными и межгрупповыми взаимодействиями. При этом невозможно полностью избежать влияния личностных черт руководителя, принимающего решения, или же корпоративных черт поведения реализующих его групп чиновников того или иного ведомства.

Какие же конкретные черты накладывают свой отпечаток на государственно-управленческие решения? На содержание и выбор государственных решений оказывают известное влияние компоненты, генетически относящиеся к разным уровням человеческой деятельности. Здесь следует коротко остановиться на проблеме типологии человеческих решений. В специальной литературе выделяются различные критерии типологизации решений: технические и стратегические (по значимости целей), индивидуальные и совместные (по составу агента принятия решений), паритетные и иерархические (по характеру кооперативных связей внутри центра принятия решений), макроорганизационные и микроорганизационные (по уровню комплексности и зоне принятия), а также ряд других[22]. Для понимания сверхсложной природы государственных решений требуется использование

[21] *Карпов А. В.* Психология принятия управленческих решений. М., 1998. С. 15.

[22] См. об этом: Там же. Гл. 1, 2.

комбинированного критерия, включающего все выше перечисленные компоненты.

Для начала, опираясь на те компоненты, которые связаны с различием человеческих решений по составу и структуре агентов, их принимающих, можно выделить пять базовых типовых решений: 1) индивидуальные (задействован только один человек); 2) совместные, паритетные (задействованы двое и более людей, находящихся в отношениях координации и симметрии); 3) совместные, иерархические (двое и более людей находятся в отношениях субординации и асимметрии); 4) межгрупповые (относительный паритет между группами); 5) макроорганизационные (комплексная и многоуровневая иерархия во взаимоотношениях множества групп и общностей). По мере нарастания комплексности человеческих организаций решения становятся все более «сложными», как бы вбирая в себя некоторые характеристики более «простых» решений. Так, решение двух людей, собравшихся на равных координировать свои действия на охоте, предполагают наличие двух предварительных индивидуальных решений с позитивной установкой на совместную деятельность.

Государственное решение относится к числу наиболее сложных и комплексных решений, включающих характеристики всех перечисленных выше типов. Возьмем простой пример: решение Президента РФ Б. Н. Ельцина об отставке премьер-министра В. С. Черномырдина в 1998 году. В этом решении переплелись все указанные компоненты: личностный (эмоциональные и когнитивные факторы персонального плана), родственный (консультации с дочерью, другом и советником Т. Дьяченко), иерархически-групповой (влияние «ближнего круга» президентской администрации), межгрупповой (учет мнения и переговоры с влиятельными кругами элиты) и, наконец, макроорганизационный (внесение официального проекта и голосование в Госдуме по отставке премьера и правительства). Можно здесь заметить, что указанные типы решений «как бы» накладываются друг на друга, разбегаясь концентрическими кругами от индивида — носителя решения ко всей организационной макроструктуре.

По сути дела, указанные «генетические архетипы» задают в таком суперкомплексном виде решений, каким являются государственные акты, сами формы внутренних коммуникаций на различных иерархических уровнях и фазах политико-управленческого процесса. Ведь в механизме государственного управления существуют как «вертикальные» отношения формальной субординации, когда «сверху» дается поручение нижестоящему чиновнику подготовить проект постановления, так и отличающиеся известным паритетом и координацией отношения «горизонтальные», в рамках которых между чиновниками смежных отраслевых департаментов заключаются неформальные межгрупповые конвенции или происходит официальное согласование того же самого проекта.

В этой связи профессор Билефельдского университета Никлас Луман в своей известной монографии «Власть» (1975) описывает существование комплексной властной иерархии коммуникаций, которая включает «потоки решений» и «цепи действий», функционирующих при этом в прямой и обратной последовательностях, а также в формальном и неформальном измерениях. Например, им выявляется феномен «обратного потока» властных импульсов и генерации решений «снизу», когда возникает порядок «сцепления власти, ориентированного в обратном направлении, то есть власти подчиненного над своим начальником, начальника — над министром, министра — над его партийной фракцией»[23].

В силу того что принятие политических решений представляет собой комплексную и кооперативную деятельность социальных акторов, оно буквально пронизано «горизонтальными» и «вертикальными» коммуникациями, «прямыми» и «обратными» взаимосвязями между ними. Юрген Хабермас выделяет два основных типа социальных действий: «стратегическое», ориентированное на получение эффекта (или успеха), и «коммуникативное», ориентированное на достижение взаимопонимания

[23] *Луман Н.* Власть. М., 2001. С. 65.

(или согласия). Первый тип предполагает уровень координации действий, когда эгоистические интересы одного актора и степень их удовлетворения в совместной деятельности уравновешиваются соответствующим подсчетом выгоды с противной стороны. Ко второму типу относится такое кооперативное действие, когда «акторы идут на то, чтобы внутренне согласовывать между собой планы своих действий и преследовать те или иные цели только при условии согласия относительно данной ситуации и ожидаемых последствий, которое или уже имеется между ними, или о нем еще только предстоит договориться»[24]. В процессе принятия государственных решений на этапе формирования повестки дня нередко доминирует первый тип действий, тогда как на этапе контроля за исполнением актов в идеале должен возобладать конечно же второй их тип. Ведь одно дело — заключить соглашение между двумя парламентскими фракциями и создать коалицию для поддержки законопроекта, а другое — исполнение закона и контроль за его неукоснительным соблюдением чиновниками госаппарата, «условия согласия» которых закладывают единые правила государственной службы.

И все же чем выделяются «собственно политические» решения и акции по их реализации из множества других человеческих решений и социальных действий? Для того чтобы подойти к ответу на этот вопрос, надо прежде всего определиться с тем, имеют ли политические решения дело только с отношениями «внутри власти» (то есть управленческим воздействием «сверху» со стороны государственных органов), или же подобные решения связаны также и с отношениями «влияния на власть» (то есть с воздействием «снизу» со стороны таких негосударственных организаций, как политические партии и группы давления)[25].

[24] *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб., 2000. С. 199–200.

[25] О соотношении категорий «власти» и «влияния» см.: *Дегтярев А. А.* Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Политические исследования. 1996. № 3.

В одной из пока еще весьма редких диссертационных работ, посвященных принятию политических решений, В. В. Лысцов описывает два имеющихся подхода к определению критериев и границ политических решений. Согласно первому, условно более «узкому» подходу, к классу политических решений относятся только те решения, которые принимаются должностными лицами или коллегиальными органами государственной власти, которые одновременно занимаются подготовкой экономических, административных и прочих видов решений. Второй подход содержит более широкий взгляд на выделение круга политических решений. Здесь под последними понимаются решения не только в рамках государственных институтов, но также решения политических партий и групп давления, обладающих значительными ресурсами и оказывающих серьезное влияние на политический процесс[26]. Во многих западных странах (Великобритания, Швеция, ФРГ и др.) общественные и политические организации в соответствии с моделью неокорпоративизма должны участвовать вместе с органами власти в подготовке тех или иных важных государственных решений. В нашей стране периода СССР долгое время существовала практика принятия совместных решений государственных, партийных и общественных органов, как, например, Постановления Президиума Верховного Совета, Совета Министров, ЦК КПСС, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ.

Таким образом, важным критерием при определении границ политических решений является характеристика агента, его принимающего. Другими словами, прежде всего надо ответить на вопрос: кто принимает решение, или кем принимается решение? Дать простой ответ на него не так легко, поскольку, как уже ранее отмечалось, в политике одни люди готовят решения, другие — их согласовывают, третьи — утверждают и подписывают, четвертые — осуществляют, а пятые — контролируют их надлежащее исполнение. Поддерживая в целом «широкий»

[26] См.: *Лысцов В. В.* Теория процессов принятия политических решений: Дис. ... канд. политич. наук. М., 1994. С. 18–21.

подход к выделению класса политических решений, в данной работе мы ограничимся рассмотрением лишь их «узкого» круга, то есть государственных решений, и при этом сконцентрируем внимание на законодательных и административных решениях. Очевидно, что органами судебной власти и прокуратуры также принимаются решения, имеющие политический характер. Это случается при разрешении конфликтов в избирательном процессе либо в результате протеста или отмены решения какого-нибудь органа государственной власти. Вместе с тем в данной работе эти вопросы не включены в предмет специального рассмотрения, который прежде всего связан с решениями представительно-законодательных и административно-исполнительных институтов.

Для характеристик публичных решений требуется ответить еще, по крайней мере, на три базовых вопроса:

Что регулируется решением? (Или на что направлено решение?)

Кому адресовано решение? (Или для кого предназначено решение?)

Каково значение решения? (Или какие характер и степень значимости имеет решение?)

Вместе с первым, уже поставленным вопросом о том, кто же принимает решение, эти четыре «угла»: агент (кто?), объект (на что?), адресат (кому?) и тип решения (какое?) — образуют исходный магический тетраэдр любого публичного решения (см. схему 1).

Во-первых, вернемся к вопросу об агентах. В аспекте парламентского и административного права, на первый взгляд, здесь все более или менее ясно. Известны и субъекты законодательной инициативы на федеральном и региональном уровне, и официальные лица, промульгирующие и подписывающие государственные акты, и администраторы или их коллеги, утверждающие постановления и распоряжения исполнительных органов. Однако если подробнее и глубже рассмотреть этот вопрос, то обнаруживаются, по меньшей мере, две проблемы:

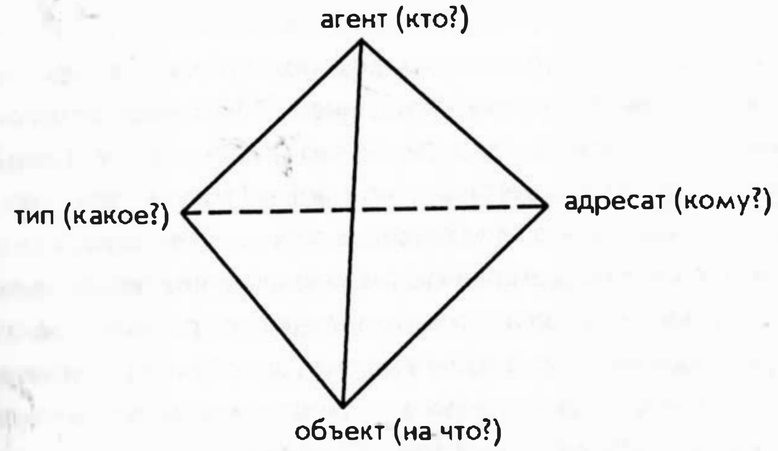


Схема 1. Магический тетраздр публичного решения

1) иерархичность и сопряженность статусов агентов решений; 2) гетерогенность и релятивность осуществляемых ими функций. Первая проблема приводит к тому, что государственные решения раскладываются не только по «ветвям» государственной власти, но также и по «отраслевой горизонтали» (ведомственно-отраслевые решения) или по «территориальной вертикали» (центральные, региональные и муниципальные решения).

Вторая проблема состоит в многообразии функций, осуществляемых государственными органами в качестве агентов, которые готовят, утверждают, выполняют или контролируют те или иные решения. Никогда ни одно решение, даже в деспотическом или диктаторском государстве, не может быть принято «абсолютно единолично» уже потому, что кто-то должен просто написать указ тирана или обнародовать приказ диктатора, а затем обеспечить его надлежащее выполнение. Этим и отличаются «единоличные» решения тех или иных деятелей в государственной политике от сугубо «личных» решений людей в отношении своей частной жизни. Кроме того, процесс принятия политических решений вовсе не сводится к мимолетному моменту, за который может произойти электронное голосование в парламенте или же подписание премьер-министром постановления правительства.

Следовательно, требуется более конкретная постановка вопроса о том, «кто же принимает решения». Гетерогенность функций и множественность участников ППР приводят к тому, что вопросы надо ставить более конкретно: «Кто готовит решение?», или «Кто исполняет решение?», или же «Кто утверждает решение?» и т. п. Кроме того, достаточно типичной является ситуация, когда одно и то же официальное лицо выполняет параллельно ряд различных функций в процессе принятия государственных решений. Предположим, что вице-губернатор области, отвечающий за блок экономической политики, одновременно должен следить за исполнением областного бюджета, готовить решения областной администрации, инициировать и обсуждать проекты областных законов, а также следить за соответствием деятельности подведомственных ему учреждений нормам и требованиям федеральных законов и административных актов. Отсюда вытекает ролевая релятивность положения участников принятия государственных решений, создающая своеобразную функциональную и коммуникативную комбинаторику агентов внутри иерархически организованного государственного механизма, где существует соподчинение и двойное подчинение.

Во-вторых, весьма существенным для идентификации политических решений выглядит вопрос об объекте регулирования. Выше уже говорилось о разграничении государственных решений по сферам управленческого воздействия (экономика, социальная сфера, оборона, иностранные и внутренние дела и т. д.), которые специалисты по административному праву называют «предметами ведения» и «сферами компетенции»[27]. Именно последние выделяют так называемое «управление административно-политической сферой», куда относят оборону, безопасность, юстицию, внутренние и иностранные дела. Тем самым, в первом приближении, получается, что в «узком» смысле политические решения вроде бы осуществляются в рамках так называемых «политических ведомств», — например, решения МИДа по проведению определенной внешнеполитической стратегии в Афганистане. В таком случае что же делать с решениями в областях экономической, образовательной, природоохранной, научно-технической и прочей политики? По-видимому, их также можно отнести к политическим решениям в «широком» смысле слова, поскольку соответствующие сферы общественной жизнедеятельности подвергаются управленческому воздействию со стороны органов государственной власти с целью регулирования и оптимизации социальных процессов, распределения и перераспределения общественных ресурсов.

В-третьих, в политических решениях всегда необходимо учитывать «формулу интересов» тех или иных социальных групп, составляющих население страны, то есть определять «социальных адресатов» решения, выступающих своего рода потребителями его результатов. Существуют при этом различные типы социальных адресатов: внутренние и внешние, общесоциальные, социально-групповые и индивидуальные, региональные и локальные. В первом случае может быть принято решение об оказании экономической помощи как пострадавшему от стихийного бедствия району внутри страны (г. Ленск в 2001 году), так и гуманитарной и военной помощи иностранным гражданам, как это происходило в Афганистане. Государственное решение в ином разрезе может затрагивать интересы практически всех жителей страны (как это происходит с национальным бюджетом), а может касаться только одного человека (персональные кадровые перемещения) или же быть адресовано отдельным социальным общностям и группам (студентам, пенсионерам, военным, инвалидам, многодетным матерям, врачам, учителям, народностям Севера и др.). Наконец, в третьем варианте деления решения государственных органов могут быть адресованы самым разным территориальным общностям: регионам (трансферты и дотации), федеральным округам (программы развития), муниципалитетам (налоговые льготы в закрытых административно-территориальных образованиях).

[27] См. об этом: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 2001. Гл. 20.

В-четвертых, для определения специфики политического решения необходимо выяснить социальную значимость его содержания и характера последствий. Одно дело — принять решение о смене премьер-министра страны и совсем другое — машины, на которой он ездит. В России в середине 1990-х годов вопрос, на каких машинах должны ездить высшие администраторы, также стал, в известном смысле, предметом политических дискуссий. Пожалуй, именно этот последний показатель социального значения того или иного решения особенно нужен для прояснения вопроса об идентичности политических решений. В американской политологии для ограничения важнейших решений вводятся дихотомии «политико-управленческих (policy decisions)/ рутинно-технических (routine decisions) решений» (Дж. Андерсон) или же «непрограммированных (nonprogrammed decisions)/программированных (programmed decisions) решений» (Г. Саймон)[28], то есть содержательно-управленческих актов, действительно регулирующих общественные отношения, и актов вспомогательных, организационно-технического или рутинно-процедурного характера (например, техническое обеспечение ведения протокола или стенограммы заседания коллегиального органа).

И в то же время этот общий атрибут социальной значимости того или иного решения государственного органа требует существенных уточнений. Для раскрытия этого достаточно широкого показателя можно ввести ряд более конкретных критериев. Во-первых, политические решения должны формулировать общие задачи, где затрагиваются базовые ценности и коренные интересы основных социальных групп и политических акторов (группы интересов, элитные группировки, бюрократические корпорации и др.). Во-вторых, подобные решения должны влиять на сохранение и (или) изменение нормативных и институциональных параметров общественно-политического

[28] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 7; *Simon H.* The New Science of Management Decision. P. 8.

порядка (то есть, к примеру, на изменение дизайна тех или иных государственных институтов). И в-третьих, политические решения связаны с регулированием, распределением и перераспределением ключевых ресурсов общества. В совокупности эти признаки и дают известную возможность отграничить решения политико-управленческого характера от сугубо организационно-технических актов. Итак, в завершение можно попробовать дать рабочее определение понятия «политико-управленческое решение». Последнее связано с таким типом публично-государственных решений, которые характеризуются, во-первых, формулированием общих задач, где выражены базовые ценности и коренные интересы основных социальных групп и политических акторов; во-вторых, воспроизводством (изменением) нормативных и институциональных параметров общественно-политического порядка; в-третьих, регулированием и распределением ключевых общественных ресурсов.

Конечно, кадровые решения мэра города затрагивают прежде всего интересы элитных групп местного сообщества, а вот новые тарифы на услуги ЖКХ — интересы и ресурсы городского населения в целом, поскольку вводятся обновленные городские нормы. Отсюда следует, что указанные выше последние два признака носят достаточно лабильный характер, тогда как первый из них требует более строгого учета, хотя в реальных актах государственной политики нередко переплетаются элементы политических и организационных решений[29].

[29] В некоторых отечественных работах предпринимаются попытки разграничения политических и административных решений. При этом отмечается, что «различие между политическими и административными решениями относительно, поскольку, как говорилось, государственное управление по природе своей явление политическое» (*Зеркин Д. П., Игнатов В. Г.* Основы теории государственного управления. Ростов н/Д, 2000. С. 170).

Глава 2

ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В КОМПЛЕКСЕ СОЦИАЛЬНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДИСЦИПЛИН

Одним из исходных вопросов при рассмотрении политических решений выступает выяснение природы исторического развития и современного состояния научного знания, осваивающего данный социальный феномен. Сложилась ли теория принятия политических решений (ТППР) в самостоятельную дисциплину, каковы ее внутренняя структура и место в комплексе социальных и управленческих наук — все эти поставленные вопросы требуют своих ответов. Тем более, что некоторые специалисты считают данное направление не автономной наукой, а всего лишь некой междисциплинарной областью исследований. Но прежде чем подойти к ответам на поставленные выше вопросы, необходимо хотя бы очень кратко остановиться на исторических предпосылках и генезисе теоретических взглядов на принятие государственных решений.

2.1. СТАНОВЛЕНИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ НА ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Хотя сами попытки создать более или менее концептуально-систематическую картину процессов принятия политических решений были предприняты лишь во второй половине XX века, многие теоретические идеи и практические принципы принятия решений были сформулированы за столетия и даже тысячелетия до того, как данное направление начало институционализироваться в относительно автономную субдисциплину. На этот момент обращает внимание профессор Иерусалимского университета

Иезекел Дрор, посвятивший целую монографию вопросам научной институционализации теории принятия политико-управленческих решений. Он замечает, что «основания политической мысли периодов Античности и Возрождения заключены в этической теории, соединенной со стратегией решений, и посему в Древней Греции существовало осознание того, сколь серьезное значение имеет выбор в так называемых политико-управленческих делах»[1]. Действительно, в работах ряда древних греческих и римских мыслителей вопросы о государственном решении, принятии разумных законов и других актов занимают существенное место. Важно специально отметить, что обращение к проблематике принятия эффективных государственных актов присуще не только мыслителям античного Запада, но и древнего Востока, где были написаны трактаты об управлении государством, затрагивавшие правила и способы принятия адекватных решений. Уже в таких трудах, как древнекитайский «Лунь Юй» («Беседы и высказывания») Конфуция и древнеиндийский «Манавадхармашастра» («Законы Ману»), содержатся идеи добродетельного и рационального начал в принятии и осуществлении государственных актов. Конфуций призывает строить управленческие отношения между правителями, чиновниками и подданными на началах морали, предлагая для этого целый комплекс этических норм. Он указывает на то, что в государственном управлении нормы морали должны стоять выше правовых норм. «Если править с помощью закона, улаживать, наказывая, то народ остережется, но не будет знать стыда, — подчеркивает Конфуций, продолжая далее: — Если править на основе добродетели, улаживать по ритуалу, народ не только устыдится, но и выразит покорность»[2]. Тем самым аксиологической основой отдания и исполнения указов выступает не тяжесть возможных наказаний, а добродетельные побуждения. В «Законах Ману», помимо религиозной морали,

---

[1] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P. xiii.

[2] *Конфуций.* Я верю в древность. М., 1995. С. 56.

внимание государственного деятеля обращается на рациональный анализ и использование силовых санкций в управленческой деятельности. «Следует тщательно обдумывать будущее и настоящее всех мероприятий, благо и зло всех прошедших, — рекомендуется в главе 7, посвященной правителям, где далее делается вывод: — ...Знающий добро и зло (своих действий) в будущем, принимающий быстрое решение в настоящем, знающий итог дел в прошлом — не побеждается врагами»[3].

Еще более рационализированное обоснование принятия государственных актов находится в трудах, относящихся к IV веку до н. э., — китайскому «Шан Цзюнь Шу» («Книга правителя области Шан») Шан Яна и индийскому «Артхашастра» («Наставление о пользе») Каутильи, которые представляют собой своего рода компедиумы правил эффективного управления государством. Вместо принятого в традиционном конфуцианстве и брахманизме приоритета морально-религиозных норм Шан Ян и Каутилья отдают при принятии государственных решений пальму первенства таким светским началам, как нормы права, выраженные в царских указах (дхарма) и позитивных законах (фа), вместе с опорой на рациональную оценку обстановки и с использованием жестких санкций при осуществлении решений. Уже значительно позднее, в XI веке н. э., китайский политический мыслитель Ли Гоу особо подчеркивает ключевую роль административных решений. «Правитель, опираясь на указ, распоряжается народом, а народ на основе указа служит правителю, — пишет он в своем „Плане успокоения народа". — То, что провозглашает указ, соблюдается народом. То, что отвергает указ, отвергает и народ»[4]. Конечно, на древнем Востоке речь шла прежде всего о решениях правителей и администраторов, утверждавших законы и распоряжения.

А вот на античном Западе, в Древней Греции, в тот же исторический период (середина — конец IV века до н. э.), когда создавали свои концепции административно-государственного управления индийский брахман Каутилья (Чанакья), бывший советником и министром царя Чандрагупты, и Шан Ян (Гунсунь Ян), министр, управлявший провинцией Шан во времена правителя династии Цин Сяо-гуна, выходят политические работы Платона и Аристотеля. Великие греческие мыслители тоже получили определенный опыт общения с политическими руководителями. Первый из них был советником молодого тирана Сиракуз Дионисия II, которого Платон пытался убедить приложить свои философские принципы к управлению государством, а Аристотель в течение трех лет был наставником будущего царя Александра Македонского. Интересно, что войска двух царей, Александра и Чандрагупты, советниками которых в свое время были Аристотель и Каутилья, даже встречались на поле брани в Индии в конце IV века до н. э., где в тот момент победили, говоря современным языком, «потребители идей индийской школы политического консалтинга».

При сопоставлении идей Востока–Запада любопытным является и то, что при всем различии социокультурных условий политического развития древних Греции, Индии и Китая и той дистанции, которая отделяет взгляды Платона и Аристотеля как сторонников эллинистически-полисных моделей управления от прагматически умеренного брахманизма Каутильи и радикально-административного легизма Шан Яна, все эти четверо великих мужей были, во-первых, востребованы как советники и наставники крупных политических руководителей в течение одного и того же короткого периода, составившего около полувека (60–10-е годы IV века до н. э.).

Во-вторых, что гораздо важнее, это происходит в эпоху, когда готовились и начинались великие политические преобразования в этих странах: создание эллинистических империи и государств в Азии, проведение государственных реформ в царстве Цин, которые создавали предпосылки для будущего становления имперских институтов в Китае, построение первого централизованного государства в Индии — державы Маурьев. Не будет большим преувеличением предположить, что немало

---

[3] Законы Ману. М., 1992. С. 142.

[4] *Ли Гоу*. План успокоения народа // Искусство властвовать. М., 2001. С. 147.

идей и принципов, высказанных гениальными советниками, было использовано их правителями при подготовке государственных решений и разработке политических планов.

И в-третьих, практически во всех крупных древних трактатах о политическом искусстве и государственном управлении — от «Высказываний» Конфуция и «Законов Ману» до «Законов» Платона и «Политики» Аристотеля — красной нитью проходили утверждения о необходимости коллективного обсуждения правителем и его политическими советниками проектов серьезных государственных решений перед тем, как их окончательно принимать. Возьмем, к примеру, «Законы Ману», где правителю дается прямое указание назначить семь или восемь советников, искушенных в знании законов, опытных в военном деле и управлении, для того чтобы обдумывать как ход текущих дел и взимания налогов, так и вопросы обороны страны и тактику ведения войн. «Узнав мнение каждого из них — в отдельности или совместно, — указывается далее, — следует самому выбирать при исполнении дел полезное для себя»[5].

Конечно, механизм принятия и само содержание решений имеют принципиальные различия при сравнении авторитарно-бюрократических институтов древних Индии или Китая с полисными демократиями античной Греции. Это очень метко подмечает Платон в своем «Государстве» устами Фрасимаха: «Устанавливает же законы всякая власть в свою пользу: демократия — демократические, тиранические, так же и в остальных случаях»[6]. Не случайно и сам Платон, а затем и Аристотель особое внимание уделяли рассмотрению принятия законодательных решений именно в рамках демократических институтов греческих полисов — прямых и представительных. Аристотель тщательным образом проанализировал в труде «Политика» круг вопросов, требующих обычно своего решения со стороны «законосовещательного органа» (война и мир, законы и наказания, заключения союзов и избрание должностных лиц и др.), и так-

[5] Законы Ману. С. 131.

[6] *Платон.* Собр. соч.: В 4 т. Т. 3. М., 1993. С. 93.

же определил основные способы принятия политических решений в соответствии с установившимися государственными формами (демократией, олигархией и др.). «Решение всего этого круга дел может быть поручено либо всем гражданам, либо части их (например, какому-нибудь одному должностному лицу или нескольким), — указывает подходы Аристотель, — или же решение некоторых дел может быть предоставлено всему составу гражданства, а решение других — части его»[7]. Таким образом, отсюда следует, что механизм принятия решений в значительной мере обусловлен структурным кодом и определенным дизайном государственных институтов.

Несмотря на тот весомый вклад, который внесли Платон, Каутилья, Шан Ян и другие политические мыслители древности в становление теории государственного управления, пальма первенства в отношении разработки специальной концепции принятия решений все же по праву принадлежит Аристотелю Стагириту. Именно ему в «Никомаховой этике» (прежде всего в ее третьей и шестой книгах) удается впервые сформулировать исходный категориальный аппарат и разработать базовый концепт, описывающий принятие решений[8]. В чем же заключается Аристотелева концепция принятия человеческих решений вообще и государственных решений в частности? Стагирит исходит в своем анализе решений из категорий «рассудительности» (phronesis) и «сознательного выбора» (proairesis). Он начинает дискурс с того, что мыслительные способности человека распадаются на два вида: теоретическую мудрость и практическую рассудительность, лежащие в основе, соответственно, фундаментального и прикладного знания. Рассудительность связана с практической деятельностью людей (в том числе и с государственным управлением), и ей должны соответствовать человеческие поступки, основывающиеся на истинных суждениях, стремящиеся к практической пользе и ориентированные на достижение общественного или личного блага.

[7] *Аристотель.* Соч.: В 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 515.

[8] См.: Там же. С. 95–105, 172–184.

Чем же выделяется из прочего практического знания рассудительность в государственном управлении? Политическое знание (в этом аспекте) выступает в двух разновидностях: «одна, как управляющая, представляет собой законодательную (науку), другая, как имеющая дело с частными (вопросами), носит общее название государственной науки, причем она предполагает поступки и принятие решений, ибо что решено голосованием (народного собрания) как последняя данность (to eskhaton), осуществляется в поступках»[9]. Итак, принятие государственных решений основывается на практическо-политическом (то есть прикладном, в современном понимании) типе знания, включающем в себя ориентацию на цели (то или иное благо, приносящее пользу) и способы их достижения (поступки, или действия).

Вторая категория «сознательный выбор», базовая для интерпретации решений Аристотелем, предполагает существование известной произвольности и неопределенности в человеческой деятельности, в рамках которых идет поиск возможных путей достижения уже обозначенных целей. Автор «Никомаховой этики» замечает, что «предмет решения» касается прежде всего не столько определения конечных целей, сколько поиска средств их осуществления. Он полагает здесь, что поскольку человек является субъектом действий (поступков), «решение относится к тому, что он сам осуществляет в поступках, поступки же совершаются ради чего-то другого»[10]. Таким образом, можно сделать итоговое заключение, что принятие государственных решений, по Аристотелю, представляет собой мыслительно-практическую деятельность и прикладную науку, направленные, во-первых, на удовлетворение стремления людей к получению блага, а именно сознательного и разумного выбора средств, адекватных сформулированным целям, а во-вторых, в поиске оптимальных и возможных действий (поступков) для их достижения в условиях неопределенности ситуации и произвольности свободного выбора.

[9] *Аристотель.* Соч.: В 4 т. Т. 4. С. 180–181.

[10] Там же. С. 103.

Проблемы обеспечения рационального и эффективного принятия государственных решений довольно интенсивно анализировали политические мыслители Возрождения (Н. Макиавелли, Ж. Боден и др.) и Просвещения (Т. Гоббс, Б. Спиноза, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и др.). Вырисовывается ряд направлений рассуждения: определение видов государственных актов (Т. Гоббс), роли советников и советов при правителях (Н. Макиавелли, Т. Гоббс), особенностей голосования в представительных органах (Б. Спиноза) и народных собраниях (Ж.-Ж. Руссо), учет ресурсов и факторов социальной обстановки при принятии решений (Ж. Боден) и др. В этих рассуждениях содержится немало идей, не потерявших и сегодня своей актуальности. Не случайно Никколо Макиавелли начинает свои «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия» с того, что отмечает важность изучения опыта и содержания «древних решений». При возникающих конфликтах между гражданами последние «постоянно обращаются к тем самым решениям, которые выносились и предписывались древними, — замечает Макиавелли, заключая далее: — Ведь наши гражданские законы являются не чем иным, как судебными решениями, вынесенными древними юристами»[11].

Остается лишь присоединиться к подобному мнению великого флорентийца — крупные решения в государстве так же не должны оставаться без интеллектуальной аккумуляции в мировом опыте, как и теоретические идеи. Задача систематического и сравнительного исследования как исторического опыта принятия государственных решений, так и политических взглядов, оказавших влияние на их разработку и осуществление, еще ждет своего научного претворения[12]. В пределах, ограниченных объемом и предметом данной работы, мы вынуждены остановиться на характеристике лишь современного этапа развития теории принятия политических решений.

[11] *Макиавелли Н.* Избранные сочинения. М., 1982. С. 381.

[12] Определенная попытка продвинуться в данном направлении предпринята Р. Нойштадтом. См. об этом: *Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997.

2.2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ТЕОРИИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Со второй половины XX века уже имелась довольно детальная дифференциация социальных и гуманитарных наук, в самостоятельную отрасль знания выделилась политическая наука, государственное управление стало преподаваться во многих западных университетах в качестве отдельной субдисциплины. Постепенно была накоплена совокупность предпосылок, позволивших данному направлению сложиться и институционализироваться на стыке политической и управленческой наук в особую дисциплину — науку принятия политических решений, входящую в политико-управленческие науки (policy sciences), как обозначили их в англо-американской специальной литературе. Еще в 1930–40-е годы один из основателей известной Чикагской школы политического бихевиорализма профессор Гарольд Лассуэлл впервые вводит в своих работах термин «policy sciences». Вот как он раскрывает это понятие, употребляя его именно во множественном числе, в своем фундаментальном труде «Власть и личность» (1948) и посвящая постановке данного вопроса его целую главу «Демократическое лидерство и политико-управленческие науки». «Научная дисциплина может быть отнесена к политико-управленческим наукам тогда, когда она разъясняет процесс принятия политических решений (process of policy making) в обществе или же обеспечивает необходимыми данными разработку рациональных способов решения политико-управленческих вопросов», — пишет Лассуэлл[13].

Почему же только в середине XX века появились возможность и потребность в создании специальной теории политических решений? На этот вопрос Г. Лассуэлл отвечает следующим образом: «Концептуальное оформление политико-управленческих наук в сильнейшей степени было стимулировано глубоким кризисом, период прохождения которого ныне переживается человечеством»[14]. Этот кризис связан с Первой и Второй мировыми войнами, вызванными, в том числе, и такими причинами, как непродуманность и необоснованность политических решений во многих державах мира. Далее Г. Лассуэлл пытается более детально обосновать причины, в силу которых необходимо институционализировать политико-управленческие науки. К ним относятся две группы обстоятельств: практические и теоретические. Во-первых, это практические нужды сохранения и совершенствования западной демократии, которые вызывают задачи оптимизации процессов управления государством, его взаимодействия с другими институтами (бизнеса, например) и интеллектуального обеспечения рационального достижения государственных целей при ограниченных ресурсах. Во-вторых, существуют и внутренние потребности социальных наук в интеграции и преодолении традиционных барьеров между ними, причем здесь также должны быть сэкономлены общественные ресурсы, поскольку будет устранено дублирование в проблематиках, заполнены «белые пятна» на стыках предметов наук (как, например, принятие решений) и аккумулированы интеллектуальные силы на приложение научных результатов к практической политике, особенно связанной с выработкой ее долгосрочных стратегий.

Итак, во второй половине XX века в США складывается новое научное направление, постепенно развертывающееся в целый комплекс политико-управленческих дисциплин (policy sciences). Здесь, видимо, нужно все же уточнить те дисциплинарные источники, которые выступили предпосылками для формирования комплекса политико-управленческих наук. Этот сложный научный комплекс, по-видимому, образовался на стыках предметных полей трех кластеров социально-гуманитарных дисциплин:

1) социально-политического (политическая, социологическая и экономическая науки);

2) когнитивно-эпистемологического (философия, психология и информационно-коммуникативные исследования);

[13] *Lasswell H.* Power and Personality. N. Y., 1948. P. 120.

[14] *Lasswell H.* Power and Personality. P. 121.

3) менеджериального (государственное администрирование, организационная теория, общий менеджмент, военная наука).

Другими словами, в этот период времени произошел интеграционный синтез в социально-гуманитарном знании, к которому затем добавились математические и кибернетические исследования операций и обработки информации. На передовых рубежах этого междисциплинарного синтеза конца 40–50-х годов XX века находились два знаменитых выходца из Чикагской школы, уже упомянутых ранее, — Гарольд Лассуэлл и Герберт Саймон. Первый из них (вместе с Даниэлем Лернером) подготовил пионерскую работу «Политико-управленческие науки» (1951), а второй опубликовал свою монографию «Административное поведение: исследование процессов принятия решений в административных организациях» (1947).

Какие же именно методологические подходы и концептуальные разработки создали предпосылки для подобной интеграции знаний в новое научное направление — политико-управленческие дисциплины, в частности, для институционализации теории принятия политических решений и прикладного политического анализа? Начнем с первого кластера предпосылок, связанного с социально-политическими науками. В рамках политологии импульс исследования принятия государственных решений не исходил из сферы традиционной теории государства. На это обращает внимание профессор Йельского университета Чарльз Линдблом. Он утверждает в известной книге «Процесс принятия политических решений», что теория принятия государственных решений вышла вовсе не из списка традиционных сфер анализа политики, как, например, концепции генезиса государства или сущности демократии. «Процесс принятия политических решений, — подчеркивает Ч. Линдблом, — не похож на такие стандартные для политической науки области, как сравнительное государствоведение, международные отношения или история политической мысли»[15]. Новые модели государственной политики нашли опору прежде всего в бихевиоралистском и системном подходах, складывавшихся еще до Второй мировой войны и имевших изначально междисциплинарный характер. Во-первых, это относится к бихевиоралистской теории политического поведения, разрабатывавшейся Г. Лассуэллом и содержащей немало заимствований из психологии и социологии (мотивы и установки, интересы и ценности лиц, принимающих решения (ЛПР)). Во-вторых, в начале 1950-х годов выходят работы Талкотта Парсонса «Социальная система» (1951) и Дэвида Истона «Политическая система» (1951), которые закладывают основы для использования системно-функционального подхода к интерпретации циклов государственной политики (исследования цикла «входа–выхода») и процессов принятия решений (выделения различных их фаз от подготовки решения до оценки его результата). Кроме того, большую роль для становления политико-управленческого анализа сыграло заимствование множества методов макро- и микроэкономических исследований («затраты–выгоды», «затраты–результативность» и др.), активно применяемых при оценке эффективности госрешений и по сей день.

Роль своеобразного катализатора в исследовании принятия государственных решений сыграл когнитивно-эпистемологический кластер, включивший в себя использование философских, психологических и информационных подходов.

Во-первых, формирование американской концепции принятия решений проходило под влиянием философии прагматизма и инструментализма, и прежде всего работ Джона Дьюи, профессора Чикагской школы[16]. Именно ему принадлежит авторство прагматической концепции так называемого «решения проблем» (problem solving), которая впоследствии послужила одной

[15] *Lindblom Ch.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1968. P. 2.

[16] Г. Лассуэлл был профессором факультета политической науки в 1920–40-е годы, а Г. Саймон в 1943 году на этом же факультете защитил свою докторскую диссертацию по политологии. См. об этом: *Оберемко О. А.* Чикагская традиция и политическая наука Гарольда Лассуэлла // Социологический журнал. 1994. № 1; *Simon H.* Decision-Making and Administrative Organization: Part of Ph. D. Thesis. Chicago, 1944.

из основ при разработке моделей политико-управленческого цикла (policy cycle). Во-вторых, первые разработчики теории принятия решений активно задействовали при ее построении психологические подходы: бихевиористский (Г. Лассуэлл) и когнитивистский (Г. Саймон). Г. Саймон посвящает этому аспекту целую главу «Психология административных решений» в своей книге «Административное поведение», где разбирает влияние психологической среды на выбор варианта решения, который не сводится лишь к сугубо рациональному акту. И наконец, в-третьих, в той же книге Г. Саймон, опережая приход в науку и политику ЭВМ, прозорливо ставит вопрос об информационном обеспечении принятия административных решений и рационализации переработки информации[17].

Третий по счету (но не по значению) кластер предпосылок образования теории принятия решений связан с менеджериальными науками. К середине XX века в университетах США уже существовали в весьма продвинутых формах государственное администрирование (public administration), преподававшееся в школах госуправления, и курсы общего менеджмента, по которым шло обучение в школах бизнеса. Несмотря на то, что Г. Саймон был дипломированным доктором политологии и начинал в Чикагском университете свои научные изыскания с анализа техники муниципального управления, в работе «Новая наука управленческих решений» (1960) и в других своих трудах 1940–60-х годов он последовательно обосновывает идею создания административной науки как универсально-общей теории принятия решений, принципы которой были бы применимы в управлении как государственными организациями, так и структурами бизнеса[18]. Позднее, уже в 1980–90-е годы, широкое распространение на Западе получила концепция так называемого

[17] См.: *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N. Y., 1997. Ch. V, VIII.

[18] См.: *Simon H.* The New Science of Management Decision. N. Y.; Evanston, 1960.

«нового госуправления» (new public management), сторонники которой, по сути дела, исходят из близкой Г. Саймону идеи заимствования из бизнес-менеджмента его передовых технологий и адаптации их к работе государственных органов. Существенное воздействие на становление теории принятия политических решений оказала организационная наука, имеющая комплексную структуру и состоящая из теории, социологии и психологии организаций, которая также первоначально разрабатывалась в 1930–50-е годы в основном в рамках корпоративного управления (пример тому работа Дж. Муни и А. Рейли «Принципы организации», вышедшая в 1939 году), а затем проникла и в государственный сектор[19]. Наконец, активно использовавшиеся в военном управлении периода Второй мировой войны методы исследования операций также попадают в аналитический арсенал разработки государственной политики.

Если же попытаться провести в самых общих чертах периодизацию еще пока совсем короткой истории разработки современной теории принятия политических решений, то, пожалуй, можно было бы выделить три крупных периода:

1. Формирование исходных подходов и концептов в период от 1950-х до середины 1960-х годов.

2. Институционализация направления в университетскую учебную и научную дисциплины с конца 1960-х по 1970-е годы.

3. Разработка теоретических и эмпирических направлений «вширь» и «вглубь» в 1980–90-е годы: дифференциация и специализация направлений и подотраслей.

На первом этапе Г. Лассуэллом ставится вопрос о необходимости выделения политико-управленческих наук (policy sciences) в особое направление социального знания. За период 1950–70-х годов Лассуэлл публикует цикл работ, посвященных обоснованию и пропаганде этой идеи: «Политико-управленчес-

[19] См. подробнее об этом: *Henry N.* Public Administration and Public Affairs. Atlanta, 1995. Ch. 3; *Lawton A., Rose A.* Organization and Management in the Public Sector. L., 1994. Ch. 2.

кие науки» (1951), «Процесс принятия решений: семь категорий функционального анализа» (1956), «Становящаяся концепция политико-управленческих наук» (1970) и завершающая этот цикл фундаментальная работа «Предварительные рассуждения о политико-управленческих науках» (1971)[20]. В так называемое «политико-управленческое движение» (policy movement) вовлекаются многие ученые: политологи, экономисты, психологи, правоведы и др.[21] Идут разработка исходных подходов и обсуждение теоретических концептов, как, например, состоявшаяся на страницах журнала «Public Administration Review» на рубеже 1950–60-х годов дискуссия о таких моделях принятия политических решений, как «рационализм», «инкрементализм» и «смешанное сканирование», в которой приняли участие известные ученые Г. Саймон, Ч. Линдблом, И. Дрор (кстати, едва ли не единственный неамериканец в этот период), А. Этциони и др. Начинают преподаваться пробные курсы, издаваться журналы, выходят первые учебные пособия по становящейся дисциплине. На факультете политической науки Йельского университета выходит учебник Ч. Линдблома «Процесс принятия политических решений» (1968). Все это готовит определенные предпосылки для утверждения нового научного направления в качестве академической дисциплины.

За второй и третий периоды происходит официальное признание ряда таких политико-управленческих дисциплин, как «Политический анализ» (policy analysis), «Принятие политических решений» (public policymaking) и «Государственная политика» (public policy), в качестве университетских курсов на большинстве факультетов политической науки и в школах государственного администрирования. По данной проблематике защищаются сотни диссертаций и выходят тысячи научных публикаций. Постепенно разворачивается и внутренняя специализация ученых, работающих по данной проблематике. Появляются специальные работы по отдельным фазам политико-управленческого цикла (формирование решения, его реализация, оценка результатов и пр.), анализу сетей и по изучению специфики принятия решений в различных сферах (экономики, образования, обороны и пр.). Выходит уже много научных журналов по государственной политике и принятию решений, в том числе «Журнал политического анализа и менеджмента». В 1972 году создается организация политико-управленческих исследований (Policy Studies Organization), а в 1979 году — Ассоциация политического анализа и менеджмента (Association for Public Policy Analysis and Management), насчитывающая сегодня 80 коллективных и около двух тысяч индивидуальных членов.

В это время прекращается почти полная монополия США на проведение исследований и преподавание курсов по публичной политике. Академические курсы по заданной проблематике появляются в Европе (Великобритания, Франция, Германия, Нидерланды, страны Скандинавии и др.). Начинают выходить соответствующие направлению журналы (например, Journal of European Public Policy, Journal of Public Policy и др.). А вот в начале XXI века политико-управленческие дисциплины преподаются практически уже на всех континентах — в Азии, Африке, Австралии и Латинской Америке, хотя при этом все же ощущается «гегемония» ученых из США и созданный ими за несколько десятилетий опережения в разработке проблематики известный отрыв. Постепенно данная проблематика проникает в посткоммунистические страны, и в том числе в российские университеты, где согласно новому Госстандарту по политической науке появились дисциплины «Государственная политика и управление» и «Политический анализ и прогнозирование».

---

[20] См.: The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method / Ed. by H. Lasswell and D. Lerner. Stanford, 1951; *Lasswell H.* The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, 1956; *Lasswell H.* The Emerging Conception of Policy Sciences // Policy Sciences. 1970. № 1; *Lasswell H.* A Pre-view of Policy Sciences. N. Y., 1971; и др.

[21] Например, см. работы: *Snyder R.* A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomenon // Approaches to the Study of Politics / Ed. by Roland Young. Evanston, 1958; *Sorensen T.* Decision-Making in the White House: The Olive Branch and the Arrows. N. Y., 1963; *Allison G.* Essence of Decision. Boston, 1971; и др.

2.3. ПРЕДМЕТНОЕ ПОЛЕ

Здесь, наконец, встает вопрос об определении собственно предмета и структуры теории принятия политических решений, а также о ее месте в комплексе политических и управленческих дисциплин. Основоположник научной традиции Г. Лассуэлл еще в 1951 году дает следующее определение: «Политико-управленческие науки (policy sciences) включают: 1) методы, с помощью которых исследуется политико-управленческий процесс (policy process); 2) научные результаты исследований; 3) разработка в рамках данных дисциплин востребованных жизнью аналитических технологий»[22]. Кстати, здесь нельзя не удержаться, чтобы не отметить, что примерно за полвека до этого определения в России Б. Н. Чичерин в своем «Курсе государственной науки» (1894–1898) дает трактовку науки практической политики, вероятно, сформулированную не без влияния Аристотелевых идей: «Политика есть наука о достижении государственных целей... — и продолжает далее: — В этом отношении она, скорее, подходит к характеру наук прикладных, которые, отправляясь от достоверно исследованных физических законов, показывают, каким образом человек, пользуясь ими, может достигать практических целей»[23]. Таким образом, содержание этой идеи Б. Н. Чичерина можно было бы вполне релевантно интерпретировать в духе современной «policy science».

Уже упоминавшийся И. Дрор специально посвятил разбору методологических проблем целую книгу — «Перепроверяя принятие политических решений». Он дает в ней множество рабочих дефиниций предмета теории принятия решений. И. Дрор особо отмечает, что политико-управленческая наука (policy science) есть новая академическая дисциплина, связанная с постижением «процессов, благодаря которым и происходит собственно воспроизводство и развитие человеческого общества и самих людей, а именно процессов и систем принятия решений, систем анализа и проектирования, а также механизмов комплексной поддержки и интеллектуального обеспечения принятия этих самых решений»[24]. При этом И. Дрор считает, что политико-управленческая наука распадается на два основных элемента: 1) «отраслевое управленческое знание» (policy-issue knowledge), связанное с отдельными сферами управленческого воздействия (политика в области здравоохранения и этнонациональных отношений или же внешняя политика), и, собственно, 2) «знание принятия решений» (policymaking knowledge), которое имеет дело с общим механизмом государственной политики, включая знание его организационной структуры и составляющего ее управленческого персонала, координации подразделений госаппарата и операционных взаимодействий между ними и, наконец, технологий обработки и анализа информации, которые позволяют совершенствовать процессы управления[25].

Целый набор специфических характеристик предметной области политико-управленческих наук дается опять же Г. Лассуэллом. Во-первых, эти дисциплины связаны с изучением всех фаз политико-управленческого процесса: анализом ситуации и подготовкой проектов, также как и их осуществлением на практике. «Мы можем представить политико-управленческие науки, — пишет Г. Лассуэлл, — в качестве дисциплин, имеющих отношение к объяснению процесса принятия решений (policy-making) и исполнения решений (policy-executing), а также как к аккумуляции данных и их интерпретации, обеспечивающих решение соответствующих политических проблем в определенный период»[26]. Во-вторых, в статье «Становящаяся концепция политико-управленческих наук» (1970) им же указывается на то, что

[22] *Lasswell H.* The Policy Orientation // The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. P. 4.

[23] *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки. Ч. III: Политика. М., 1898. С. 10.

[24] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 7.

[25] См.: Ibid. P. 8.

[26] *Lasswell H.* The Policy Orientation // The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. P. 14.

комплекс дисциплин имеет двуединую цель: с одной стороны, получение научного знания о собственно политико-управленческом процессе, то есть выяснение его внутренних механизмов; а с другой — освоение знания практического решения реальных проблем (knowledge in the policy process), встающих перед политиками и администраторами, и, отсюда, выработки рекомендаций по их преодолению[27]. Из вышесказанного видно, что уже в период становления данного обществоведческого направления один из его основателей, по сути дела, сам разграничил фундаментальный и прикладной аспекты исследований политического управления и принятия решений. В-третьих, американский ученый обратил внимание на то, что «policy sciences» относятся к разряду таких дисциплин, которые ориентированы на целостно-ситуационный и интегративно-комплексный анализ политической проблемы, а не на дисциплинарно-сегментированный и предметно-дифференцированный подход. И в-четвертых, указанные конституирующиеся науки имеют междисциплинарный и мультиметодологический характер.

В результате краткого разбора приведенных выше общих характеристик политико-управленческих наук можно было бы попытаться определить предмет теории принятия политических решений. Попробуем дать его рабочую формулировку.

Теория принятия политических решений — это политико-управленческая наука, изучающая на мультидисциплинарной основе механизмы и закономерности публично-государственной политики и разрабатывающая принципы и методы подготовки, принятия и осуществления публично-государственных решений, составляющих политический курс, в определенных проблемных ситуациях для научно-интеллектуального обеспечения эффективности государственного управления.

---

[27] См.: *Lasswell H.* The Emerging Conception of Policy Sciences. P. 13. В современных работах на данную тему принято разграничивать политико-управленческие исследования (policy studies) на «анализ-сути-политики» (analysis of policy) и «анализ-ради-политики» (analysis for policy). См., например: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 2–3.

Из содержания предложенного определения вытекает, что теория принятия политических решений имеет и фундаментальный, и прикладной аспекты, проводит исследования, ориентированные как на «анализ-сути-политики», так и на «анализ-ради-политики»[28].

Ранее было замечено, что теория принятия решений выступает своего рода связующим звеном между фундаментальным и прикладным знанием. Трудно бывает жестко отгородить предварительное изучение природы и системы принятия решений в МИД РФ, выяснение корпоративных традиций и ведомственных процедур в сравнении с соответствующими министерствами других демократических стран (что само по себе может вменяться в задачи сравнительной политологии) от подготовки практических рекомендаций для проведения очередной модернизации аппарата МИДа в соответствии с меняющимися условиями и задачами государственной политики. Английский ученый Майкл Хилл по этому поводу специально отмечает, что невзирая на то, что само исследование политико-управленческого процесса считается «более фундаментальной» дисциплиной, на основе которой должны базироваться более практически ориентированные разработки в области политического анализа, возникает потребность в том, чтобы не переоценить подобное их различие[29]. Отсюда можно сделать итоговый вывод, что поскольку объект анализа в фундаментальном и прикладном исследовании принятия решений совпадает, то теория принятия политических решений находится на стыке фундаментальной политической теории (принятие решений в механизме власти и управления) и сравнительной политологии (сравнительные исследования публичной политики и государственного управления), с одной стороны, а с другой — политического анализа, разработки

---

[28] О соотношении фундаментальных и прикладных исследований см.: *Дегтярев А. А.* Предмет и структура политической науки // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки. 1996. № 4.

[29] См.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. P. 6.

технологий политического менеджмента и управленческого воздействия, то есть прикладной политологии. Что же касается внутренней структуры прикладной политологии как комплекса политико-управленческих наук, опирающихся прежде всего на фундаментальное политическое и мультидисциплинарное социально-гуманитарное знание, то (как уже приходилось об этом писать) она состоит из трех основных дисциплин: 1) прикладного политического анализа; 2) принятия политических решений; 3) политического менеджмента[30].

На междисциплинарный характер базы теории принятия решений еще в 1940–60-е годы обратили внимание стоявшие тогда у истоков данного подхода Г. Саймон, Г. Лассуэлл, И. Дрор и Ч. Линдблом. Выше уже отмечалось, что известное междисциплинарное синтезирование знаний вокруг формировавшейся в середине XX века теории принятия решений, включая при ее конструировании заимствование концептов и методов из различных наук, было подготовлено процессами интеграции знания, предварившими этот генезис, и связанными со становлением и распространением бихевиоралистского, менеджериального и системного подходов. Несколько позднее они были дополнены освоением новых методов анализа информации, обусловленных внедрением кибернетического подхода и компьютерной техники. Едва ли не одним из первых на эти «горизонтальные линии» интеграции указывает Герберт Саймон, используя при конструировании своей теории административных решений знания из области психологии и экономики, политологии и социологии, организационной и информационной наук. На распространенный тогда вопрос о том, к какой из социальных наук — социологии или психологии (и продолжая список, политической или экономической науке и т. д.) принадлежит концепция принятия решений, Нобелевский лауреат отвечает, что такая постановка вопроса выглядит некорректной, подобно попытке выяснить, относится ли молекулярная биология к биологии или к химии. «В каждом из взятых случаев корректным был бы ответ: относится к обеим», — подводит итог Саймон[31].

Более подробный и даже детальный разбор вопроса о междисциплинарной основе политико-управленческого знания (policy knowledge) предпринял И. Дрор, выделивший ни мало ни много 23 научные дисциплины, составляющие фундамент политического управления. Он подразделяет их на четыре группы дисциплин: 1) традиционные (история, право и др.); 2) социальные (психология, социология, политическая и экономическая наука и др.); 3) новые междисциплинарные области (менеджмент, системный анализ, исследования конфликтов и коммуникаций и др.) и в завершение так называемые 4) абстрактные науки (логика и семантика, философия и этика, математика и статистика)[32].

Особое место в этом междисциплинарном комплексе занимает политическая наука, представляющая базовую площадку для синтеза различных идей и подходов, концептов и методов, связанных с анализом принятия политических решений. Чарльз Линдблом перечисляет ключевые вопросы, которые обычно ставятся в ракурсе своих предметных плоскостей представителями различных наук: психологами — как человеком используется сознание при решении проблем; экономистами — как сделать такой выбор между альтернативами, чтобы получить максимум выгоды; философами — каким образом человек решает так, что выбирается наиболее ценное для него, а специалистов по государственному администрированию интересует такой вопрос: какими способами людям удается заставить целую организацию служить их целям. Касаясь роли политологов, которые соединяют уже обозначенные и некоторые другие вопросы в единый комплекс, Линдблом утверждает, что все же главный и

[30] См. об этом: *Дегтярев А. А.* Прикладная политология // Политические исследования. 1997. № 3; *Амелин В. Н., Дегтярев А. А.* Опыт развития прикладной политологии в России // Политические исследования. 1998. № 3; *Дегтярев А. А.* Направление «Политико-управленческие дисциплины» // Политические исследования. 2001. № 1; и др.

[31] *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N. Y., 1997. P. 6.

[32] См.: *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 320–326.

суммирующий другие вопрос в государственной политике заключается в выяснении природы именно «политических решений» (political decisions)[33]. Другими словами, центральный вопрос теории принятия политических решений связан с властными отношениями: что и как получают в итоге властвующие и подвластные от тех или иных решений, а что общество и государство в целом? Этот ключевой вопрос политики и образует такое измерение дискурса, в плоскости которого и должен осуществляться тот самый междисциплинарный синтез концептов и подходов, образующих теоретико-методологическое содержание принятия политических решений как самостоятельной научной дисциплины.

2.4. СТРУКТУРА И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗРАБОТКИ

Следующая по логике наших рассуждений проблема касается внутренней структуры и основных направлений ТППР. Здесь предлагаются различные критерии для структурирования предметного поля теории принятия решений. Первый из таких критериев вытекает из уже отмеченной ранее известной двойственности данной дисциплины, ориентированной как на познание природы и механизмов государственной политики, так и на приложение этих знаний к конкретным технологиям проектирования и продвижения политических решений в практику государственного управления. В этой связи в «Энциклопедии политико-управленческих исследований» (1994) отмечается, что изучение государственной политики насквозь пронизывается фундаментальными и прикладными исследованиями, правда, пока еще весьма слабо связанными между собой. Это объемное «предметное поле включает в себя, с одной стороны, теории, описывающие и объясняющие политико-управленческий процесс, а с другой — прескриптивные теории, посвященные тому, как воздействовать на этот же самый процесс с тем, чтобы повысить

[33] См.: *Lindblom Ch.* The Policy-Making Process. P. 3.

его эффективность»[34]. Несомненно, что включение прикладных технологий в состав науки принятия политических решений тут же создает новые затруднения при соотнесении с предметами двух уже ранее упомянутых составных частей прикладной политологии — то есть с предметной областью прикладного политического анализа, и прежде всего в той ее части, которую называют «анализ решений» (decision analysis)[35], а также с проблематикой политического менеджмента, включающей в себя в числе прочего и разработку технологий лоббирования или блокировки законодательных и административных решений. По-видимому, отгородить «железным занавесом» эти области от предметного поля теории принятия решений было бы весьма затруднительно. Скорее всего, данные предметные области в ряде случаев пересекаются, а полученные результаты и знания взаимодополняют друг друга. Вообще же в отношении наложения и переплетения предметов субдисциплин многие специалисты, написавшие обзорные работы, отмечают все еще существующую известную методологическую эклектичность и слабую организованность знаний в политико-управленческих дисциплинах, характеризуя их нынешний уровень как состояние «диффузности» (Б. Нельсон), или «аморфности» (Н. Хенри), или даже «полной фрагментированности» (Д. Кеттл, М. Миног) в сравнении с такими классическими дисциплинами, как политология, экономика или социология[36].

[34] *White L.* Values, Ethics and Standards in Policy Analysis // Encyclopedia in Policy Studies / Ed. by S. Nagel. N. Y., 1994. P. 872.

[35] См. об этом: *Мангейм Д., Рич Д.* Анализ общественной политики и оценка программ // Политические исследования. 1991. № 3. С. 172–180; *Quade E.* Analysis for Public Decisions. Englewood Cliffs, 1989. P. 46–63.

[36] См.: *Nelson B.* Public Policy and Administration: An Overview // New Handbook of Political Science / Ed. by R. Goodin, H.-D. Klingemann. Oxford, 1996. P. 566; *Henry N.* Public Administration and Public Affairs. Atlanta, 1995. P. 21; *Minogue M.* Theory and Practice in Public Policy and Administration // The Policy Process / Ed. by M. Hill. L., 1994. P. 25; *Kettl D.* Public Administration: The State of the Field / Ed. by A. Finifter. Washington, 1993. P. 407.

Другие два критерия, упорядочивающие предметное поле ТППР, связаны с условным выделением «статических» и «динамических» аспектов анализа системы принятия решений, а именно с внутренней структурой ее механизма, также как и с динамикой процессов его функционирования и развития.

Начнем с наиболее теоретически проработанных и системно организованных исследований процессов принятия политических решений, опирающихся в основном на концепцию политико-управленческого цикла (policy cycle). В конце 1960-х — начале 1970-х годов в качестве реакции на ощутимый избыток «атеоретических» исследований (case studies) появляется одна из первых систематических попыток построить теорию принятия решений в качестве динамического цикла, состоящего из функционально взаимосвязанных фаз управленческого процесса. В основе этого направления теоретической разработки принятия решений лежат модели функционирования политической системы (Д. Истон, Г. Алмонд и др.). В соответствии с этими концепциями в конце 1970-х — начале 1980-х годов рядом ученых стали выделяться такие типы политико-управленческих исследований, как, например, изучение «входов» государственной политики, или общественных факторов и детерминант (policy determination, input studies), также как и соответствующих ее «выходов» (studies of policy outputs), направленных на исследование реальных действий правительства, их результатов и последствий для населения страны, а также ориентированных на так называемый анализ «содержания политики» (studies of policy content), связанный с отдельными отраслями госуправления (образование, здравоохранение, оборона и др.), и на изучение внутренних фаз управленческого процесса (studies of policy process)[37].

[37] См.: Policy Output Studies // Blackwell Encyclopedia of Political Science. L., 1992. P. 433–435; *Gordon I., Lewis J., Young K.* Perspectives on Policy Analysis // Public Administration Bulletin. 1997. № 25; *Hogwood B., Gunn L.* Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984. Более современный вариант приведенной типологии политико-управленческих исследований (types of study of public policy making) см.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. P. 2–5.

Итак, выделенный нами критерий (условно его можно обозначить как «динамический») позволяет провести типологизацию структурных направлений теории принятия политических решений в соответствии с фазами политико-управленческого цикла. Таких наиболее крупных направлений на сегодняшний день выделяется в литературе пока три: во-первых, исследования, связанные с формулированием и выбором проектов политических решений (policy formation/formulation studies); во-вторых, анализ их осуществления в политической практике (policy implementation studies) и, наконец, в-третьих, изучение последствий и оценка результатов их проведения в жизнь (policy evaluation/impact studies). При этом последний отраслевой тип явно находится на стыке фундаментальных и прикладных исследований[38]. В целом же исследование государственной политики как циклического процесса до сих пор остается одной из наиболее проработанных и популярных среди специалистов по теории принятия решений.

Еще в 1960–70-е годы многие исследователи обращали внимание не только на процессуальное, «динамическое», но и на структурное, «статическое» измерение принятия решений. Чарльз Линдблом призывает изучать интеракции между формальными и неформальными агентами принятия решений[39]. Некоторые другие ученые (Й. Гордон, Дж. Льюис и К. Янг) вообще считают системно-структурное направление гораздо более перспективным, чем слишком «рационализированные» исследования политико-управленческого цикла, удрученно замечая при этом, что «анализ политико-управленческих систем (the analysis of policy systems), вероятно, выступает самым запущенным аспектом предметной области»[40]. Если попытаться найти релевантный

[38] См.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. P. 3–4; *Sabatier P.* Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process // Political Science: Looking to the Future. Vol. 2 / Ed. by W. Crotty. Evanston, 1991. P. 266; *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, 1994. P. 15–19.

[39] См.: *Lindblom Ch.* The Policy-Making Process.

[40] *Gordon I., Lewis J., Young K.* Perspectives on Policy Analysis // Public Administration Bulletin. 1997. № 25. P. 9.

термин в русском языке, охватывающий содержание этого второго «широкого» направления ТППР, то можно было бы предложить следующий вариант — исследование «структуры механизма принятия политических решений». Это весьма большая область разработок, в свою очередь включающая в себя ряд таких подотраслей, как изучение политико-управленческих сетей (policy networks), проблемных комплексов (policy issues), влияния среды (policy environment), институционально-инструментальных аспектов (policy design), а также когнитивный анализ роли ценностей и знаний, норм и эмоций в принятии политических решений. Все эти довольно различные по характеру отраслевые направления отражают в свою очередь весьма гетерогенные и разноплановые структурные компоненты механизма принятия решений, которые довольно интенсивно изучаются специалистами в течение последних двух-трех десятилетий. В целом же на сегодняшний день структура теории принятия политических решений выглядит довольно аморфно, хотя такие направления, как «оценочные исследования» результатов решений (evaluation studies), и выделяются в автономные подотрасли. При этом даже более рыхло, чем политическая наука, которая, по мнению Габриэля Алмонда, из всех социальных дисциплин демонстрирует наивысшую эклектичность и в методах, и в своих концептах[41].

В определенной мере подобная аморфность самой организации знаний о принятии решений, с одной стороны, обусловлена гиперкомплексной природой изучаемого объекта, а с другой — тесной связью разрабатываемых теорий с постоянно меняющейся и усложняющейся политической практикой. Взаимодействие теоретического и практического измерений в системах государственной политики подводит современных исследователей к тройственной интерпретации феномена принятия политических решений — как искусства, как науки и как профессии (или ремесла). О подобном разделении ученые упоминали гораздо

[41] См. более подробно об этом: *Almond G.* A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science. Beverly Hills, 1990.

раньше в многочисленных трудах — от «Никомаховой этики» Аристотеля и «Государя» Н. Макиавелли до «Курса государственной науки» Б. Н. Чичерина. На образовавшийся разрыв между теоретической и практической политикой обращает внимание Бенедикт Спиноза в своем «Политическом трактате», замечая, что «рознь между теорией и практикой, имеющаяся во всех прикладных науках, более всего проявляется в политике; и никто не считается менее способным к управлению государством, чем философы»[42]. А. И. Стронин в своем фундаментальном труде «Политика как наука» (1872) предлагает в реальной политике соединять теоретические конструкции с практическими знаниями, а «науку политики — дополнить политическим искусством»[43].

Итак, перед нами во весь рост встает вопрос: что же представляет собой принятие политических решений как наука, искусство и профессия? В первом приближении ответ на поставленный вопрос дать вроде бы и несложно: политологи исследуют механизмы и процессы принятия решений в рамках социальной теории, руководители накапливают за долгие годы практический опыт и управленческие навыки, аккумулирующиеся на том или ином уровне политического искусства, да к тому же давно произошла профессионализация лиц, принимающих решения, имеются как избираемые депутаты и должностные лица, так и назначаемые высшие администраторы и руководящие чиновники. Еще Максом Вебером в известной работе «Политика как призвание и профессия» (1918) на основе профессиональной идентификации выделяются три политические страты. Профессиональные политики, то есть те, для кого политика является основным делом, отграничиваются как от «политиков по случаю» (рядовых избирателей), так и от «политиков по совместительству» (например, партийных активистов в период выборов)[44].

[42] *Спиноза Б.* Политический трактат // Спиноза Б. Трактаты. М., 1998. С. 263.

[43] *Стронин А. И.* Политика как наука. СПб., 1872. С. 350.

[44] См.: *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 652–653.

Обеспечение подготовки, принятия и осуществления государственных решений и составляет основное содержание профессиональной деятельности так называемого «политического класса».

Попробуем вначале рассмотреть вопрос о содержании принятия политических решений как «профессии» (или же, если использовать более устаревший термин, «ремесла»), то есть одного из видов профессиональной деятельности людей. Что же это за человеческая профессия такая — принимать решения? За десятилетия, прошедшие со времен прочтения в аудитории Свободного студенческого союза М. Вебером своей знаменитой лекции о политике как профессии, эта сфера человеческой деятельности подверглась дальнейшей основательной диверсификации и дифференциации. Наряду с наиболее традиционными профессиями руководителя (или правителя), советника и чиновника и сформировавшимися в XIX веке профессиями парламентского депутата, политического публициста и партийного функционера или активиста XX век был весьма плодовитым в отношении появления новых политических «ремесел». В этот период формируются профессии лоббиста и аналитика-эксперта, консультанта-технолога (прежде всего в области проведения избирательных кампаний) или политического обозревателя в электронных СМИ (а в последнее время и в Интернете)[45]. Все эти отдельные «цеха политической фабрики» объединяет то или иное участие в подготовке, принятии или же проведении в жизнь тех или иных решений. Однако понимание профессии в указанном измерении вовсе не сводится к обладанию депутатским мандатом или трудовой книжкой чиновника, а скорее и ближе всего стоит к понятию «профессионализма» как совокупности определенных качеств. «Профессия между тем означает что-то большее, чем обладание экспертным знанием или некой профессиональной принадлежностью», — подчеркивает профессор Чикагского университета Лоуренс Линн в специально посвященной этому вопросу монографии «Государственное управление как

[45] См. об этом подробнее: *Марков С. А.* Политические профессии // Полития. 1999. № 2. С. 8–19.

искусство, наука и профессия»[46]. Что же в таком случае характерно для подобного рода деятельности? В чем состоят особенности «профессионализма»?

Остановимся лишь на двух сферах политической деятельности, связанных с лицами, принимающими решения в законодательных (депутаты) и исполнительных (высшие администраторы) органах власти. Что общего можно заметить в профессиональных качествах этой элиты «политического класса»? Во-первых, это наличие определенных профессиональных навыков и умений, вытекающих из политического и просто жизненного опыта ЛПР, связанного с многообразным общением с самыми различными категориями людей и их организаций. Сюда относятся, например, коммуникативные навыки осуществления делового и публичного общения, поддержания позитивного имиджа и профессионального авторитета. Во-вторых, это аналитические и технические навыки работы с государственными документами, законопроектами и подзаконными актами управления в соответствии с формальными регламентами и неформальными процедурами. В-третьих, это организационные навыки управления людьми, включающие умение отстаивать и проводить «общую волю» в том или ином ее понимании, также как и способность работать в коллективе с персоналом аппарата или коллегами по комитету и фракции. И наконец, в-четвертых, профессионализм политика и администратора заключается в их строгом следовании определенным принципам, в основе которых лежат интересы граждан и цели государства. Эти принципы обычно связываются с требованиями справедливости, эффективности, подотчетности и надежности. Конечно, профессиональные качества руководителя не исчерпываются набором навыков и умений ведения канцелярской или коммуникативной работы. Ч. Линдблом дает следующую классификацию компонентов профессиональной деятельности ЛПР:

1) практические технологии, которым можно заочно обучить;

[46] *Lynn L.* Public Management as Art, Science and Profession. Chatam, 1996. P. 147.

2) навыки ремесла, приобретаемые в ходе непосредственного обучения;

3) «незаданная практика», приобретаемая лишь посредством своего собственного опыта[47].

Профессионализм лиц, принимающих ключевые решения, включает в себя также особые знания и творческие способности, на чем следует остановиться особо.

Каковы же эти особые знания, столь необходимые для ЛПР?

Ранее уже говорилось о том, что область принятия политических решений постепенно выделилась в относительно автономную научную дисциплину, опирающуюся на междисциплинарную базу, включающую как фундаментальные, так и прикладные исследования. Таким образом, принятие политических решений как наука содержит в своем составе совокупность различных знаний, подверженных динамичным процессам дифференциации и интеграции. Подобные знания можно упорядочить по трем основным типам:

1) фундаментальные знания механизмов и закономерностей принятия политических решений;

2) прикладные знания технологий и методик;

3) междисциплинарные знания, составляющие «ближний круг» или «научную среду» для первых двух компонентов.

И. Дрор (как ранее говорилось) разграничивает понятие «политико-управленческое знание» (policy-making knowledge), отражающее рефлексию процессов принятия решений, и категорию «знание регулируемых проблем» (policy-issue knowledge), раскрывающую специфику объектов регулирования и отраслевых процессов[48]. Приведем пример. Для того чтобы подготовить

[47] См.: *Lindblom Ch.* Comments on Decisions in Organizations // Perspectives on Organizational Design and Behavior / Ed. by H. Van de Ven, W. Joyce. N. Y., 1981. P. 246.

[48] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 8. Об этом же пишет М. Оукшот, разводя «технические» и «практические» знания. Если первые включают в себя отрефлектированные правила или принципы (rules), то вторые существуют в виде навыков (skills) мастерства, получить которые можно лишь опытным путем (см.: *Oakeshott M.* Rationalism in Politics // Public

тот или иной акт в области налоговой или тарифной политики, надо обладать не только концептуальными знаниями, объясняющими структурный состав и механизм динамики политико-управленческих сетей соответствующих центров принятия решений в законодательной или исполнительной сфере (фундаментальная теория), но также знаниями конкретных парламентских и административных технологий (прикладная область), обходящих те или иные «рифы» регламентов и процедур, да и, кроме всего прочего, специальными знаниями из области макроэкономики и финансов (междисциплинарная база), конечно же выходящими за границы собственно теории принятия решений.

Принятие государственных решений базируется, следовательно, и на рациональном анализе, и на научной оценке, и во многих случаях на точных математических расчетах с использованием компьютерной обработки многообразной информации. При этом использование фундаментальных моделей в ППР дает возможность осуществлять функции описания, объяснения и предсказания, а прикладных технологий — решать задачи оценивания, предуказания и предписания.

При этом подобные знания могут формироваться двояким образом: «индуктивно» и «дедуктивно» как 1) универсальные правила, сформулированные при обобщении позитивного практического опыта, и как 2) приложение к политической практике теоретических моделей, прошедших верификацию эмпирическими данными[49].

Sector Management: Theory, Critics and Practice / Ed. by D. McKent, A. Lawton. L., 1994. P. 7–8).

[49] Л. Линн замечает, что в США к настоящему времени сложились даже две школы специалистов по государственной политике: школа «избранной практики» (best practice), сторонники которой (Ч. Барнард и др.) апеллируют к экстрактированию общих принципов непосредственно из обобщения практического опыта управления, и школа «прикладной эвристики» (applied heuristics), последователи которой, в свою очередь, опираются на использование в управленческой практике теоретически обоснованных и эмпирически проверенных моделей (см.: *Lynn L.* Public Management as Art, Science and Profession. P. 97–98).

Другими словами, в зависимости от характера практических или научных задач можно использовать как дескриптивно-экспликативный, так и прескриптивно-нормативный подходы, а зачастую и их комбинацию. Конечно же ни один талантливый парламентарий или самый грамотный администратор не способен самостоятельно аккумулировать такую огромную сумму знаний. Вот здесь-то и оказывается полезной информационно-аналитическая и консультативная поддержка ЛПР со стороны специалистов — советников и экспертов — по различным вопросам государственной политики.

И все же принятие политических решений не ограничивается лишь практическими навыками и научными знаниями. Эта область человеческой деятельности, ко всему прочему, представляет собой еще и определенный вид искусства. О каком же «искусстве» здесь идет речь? Не о таком ли, когда подчиненный, чуткий чиновник, в подходящий момент подсовывает на подпись своему начальнику административный акт сомнительного содержания? Или когда фракционный оратор на заседании подкомитета парламента, используя демагогические аргументы и умело влияя на эмоции депутатов, легко продвигает свой вариант законопроекта? Пожалуй, без определенных элементов искусства ни в первом, ни во втором случае не удалось бы добиться известного результата.

В чем же состоит специфика подобного политического искусства принимать правильные решения? Искусство составляет самую сложную для познания сторону политической деятельности, связанную с творчеством и воображением, волей и гибкостью, талантом и интуицией, сопровождаемыми предусмотрительностью и выдержкой, терпением и настойчивостью, решительностью и осторожностью и пр. Люди, принимающие решения, постоянно сталкиваются с нестандартными и непрограммируемыми политическими ситуациями, к которым очень трудно или просто невозможно приложить готовую модель или шаблон решения. Кроме того, решения часто принимаются в условиях дефицита времени, недостатка информации и ограничения ресурсов[50]. Здесь не всегда могут помочь только знания и навыки, а поэтому требуются креативность и интуиция. Американские ученые Л. Болман и Т. Дил наряду с использованием понятия «профессионализм» вводят в свой анализ категорию «артистизм» (которая расходится, в том числе, и с понятием «технология»), означающую релевантные для ЛПР качества восприимчивости, чуткости, многоплановости в оценке проблем, требующих решения[51]. Таким образом, искусство и артистизм ЛПР явно выходят за рамки твердых знаний и устойчивых навыков.

Для того чтобы принимать решения в нестандартных ситуациях, политику требуется воображение, соединяемое с рациональным аналитическим расчетом и практическим опытом. Профессор Калифорнийского университета (Беркли) Аарон Вилдавски специально посвятил изучению этого симбиоза монографию «Говорить власти правду: Искусство и ремесло политического анализа» (1979). Он обращает внимание на то, что специалист, анализирующий ситуацию и готовящий решение, обязательно должен обладать определенным творческим воображением, с тем чтобы проводить интеллектуальные операции по проектированию решений и их последствий, очень похожие на «мысленные эксперименты»[52]. Отсюда можно предположить, что в реальной политике при принятии решений и происходит соединение знаний (наука), навыков (профессиональное ремесло) и творчества (искусство), без использования которых в единстве невозможно добиться успешного и эффективного результата. В силу такой их интеграции «сциентизм»,

[50] «Искусство управления — способность человека принимать нетривиальные решения в условиях дефицита информации и времени» (*Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления. М., 1999. С. 24). См. также: *Долговых Н. Ф.* Политика как наука и искусство: Дис. ... канд. филос. наук. М., 1972.

[51] См.: *Bolman L., Deal T.* Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership. San-Francisco, 1991. P. 19.

[52] См.: *Wildavsky A.* Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Boston; Toronto, 1979. P. 16.

«артистизм» и «профессионализм» (как владение ремеслом, профессиональными навыками) весьма трудно разграничить между собой.

Задачу разграничения «науки», «искусства» и «ремесла» в военно-политической сфере попробовал решить известный теоретик Карл Клаузевиц в своем трактате «О войне», пытаясь выяснить основные факторы, влияющие на выбор военных решений. «Искусство» им связывается с творческими умениями и чувственным восприятием, тогда как «наука» должна заниматься получением чистых знаний и мыслительной деятельностью. Понятие «ремесла» он сводит к «искусству низшей категории», обращенному, как и все искусство в целом, к формированию и использованию «созидательных умений». К. Клаузевиц делает довольно глубокое замечание, что в трудном вопросе разграничения «науки» и «искусства» все зависит от его конкретной постановки в определенный контекст: в одних случаях требуется их объединение, а в других, — наоборот, разграничение. Он довольно широко трактует «искусство», включая в него и прикладные знания, и навыки ремесла, и творческие умения. Поэтому, с точки зрения немецкого теоретика, правильнее говорить об «искусстве» (которое в чем-то поглощает «науку» и «ремесло»), хотя все же, когда «творчество и созидание составляют цель, там царит искусство, наука же господствует там, где целью служит исследование и знания»[53]. Отсюда можно сделать итоговый вывод о том, что принятие политических решений соединяет в себе научно-познавательную, интуитивно-творческую и рутинно-профессиональную деятельность, то есть фундаментальные знания — с творческим воображением и интуицией, а прикладные принципы и технологии — с владением сугубо практическими навыками и умениями. О совокупности методологических подходов и теоретических моделей, составляющих субстрат науки принятия политических решений, и пойдет речь в следующей главе.

[53] *Клаузевиц К.* О войне. М., 1994. С. 146.

Глава 3

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Из предыдущих рассуждений о сложнейшем внутреннем устройстве и гиперкомплексной природе изучаемого объекта, то есть систем принятия политических решений, их механизмов и процессов, вырисовывается вся трудность построения адекватных этому уровню комплексности теоретических моделей. Профессор Гарвардского университета Барбара Нельсон с известным скепсисом замечает насчет перспектив конструирования целостной политико-управленческой теории: «Если принять во внимание объем стоящих перед специалистами задач, представляется, что моделирование целого пока остается за пределами возможностей отрасли»[1]. Действительно, на сегодняшний момент весьма нелегко найти адекватную уровню гиперкомплексности объекта теорию, в рамках которой всесторонне и взаимосвязанно описывались и объяснялись бы все структурные и динамические аспекты столь многомерного феномена, как принятие политических решений. И все же за последние полвека в социальной и политической науках было предпринято несколько попыток «взять эту высоту» в рамках тех или иных методологических подходов.

Прежде чем рассмотреть содержание отдельных концепций принятия решений, следует коротко остановиться на некоторых метатеоретических проблемах. Возникновение этих проблем вызвано двумя общими подходами к анализу процессов

[1] *Нельсон Б.* Социальная политика и управление: общие проблемы // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна. М., 1999. С. 552.

принятия решений, сложившимися в его довольно широкой и разнородной междисциплинарной базе. Речь идет о так называемом дескриптивном и прескриптивном метаподходах. Сторонники этих двух подходов исходят из противоположного ви́дения основополагающих принципов изучения ППР. Если в основе прескриптивного подхода лежат принципы формализации идеальных моделей принятия решений и их нормативной оптимизации, то дескриптивный подход основывается на принципах адекватного эмпирического отображения реальных систем и процессов ППР и последующего вскрытия их глубинных механизмов и внутренних взаимосвязей.

Дисциплинарные источники этих подходов также различаются. Среди основателей прескриптивно-нормативного подхода немало специалистов по математическим и кибернетическим моделям, часть экономистов, а также юристов, занимающихся проблемами административных и законодательных норм и процедур. Мир политических решений выглядит в рамках этой парадигмы как формулирование некой идеальной модели (с помощью математических формул или юридических догм) принятия решений, которая выступает для данного типа универсальным эталоном, а все решения данного класса должны быть оптимизированы посредством формальных правил (норм) и процедур, рациональных критериев и алгоритмов, методов и операций. Главным предметом исследования становятся так называемые «задачи выбора», связанные с построением формальных алгоритмов и оптимизацией акта принятия решения[2]. Например, принятие бюджетного решения в парламенте формулируется как многокритериальная задача группового выбора с разработкой матрицы предпочтений. Если четко определены критерии эффективности бюджета и построена иерархия предпочтений, то выявление и выбор оптимального варианта решения сводятся к совокупности математических операций и процедур обработки информации. В ином нормативном ракурсе — юридическом — принятие верного бюджетного решения состоит в неукоснительном соблюдении норм Конституции РФ, федерального законодательства, Бюджетного кодекса РФ, а также регламентов Государственной думы и Совета Федерации, что предполагает выполнение заданных законом сроков, этапов и процедур (например, проведение четырех чтений по бюджету в нижней палате).

В подобного рода трактовках принятие политических решений следует освещать сквозь призму нормативно заданной, формализованной (на математическом или логическом уровне) и непротиворечивой модели, предписывающей выполнение ЛПР некого алгоритма операций в соответствии с фиксированными процедурами и критериями. Таким образом, процессы принятия государственных решений в подобной интерпретации выглядят как потоки рационально обрабатываемой информации (концепция оптимального выбора) или документооборот беспристрастных администраторов (административное право).

С одной стороны, это дает возможность рационализировать и оптимизировать процесс принятия решений, четко определить оценочные критерии и управленческие правила, провести точные расчеты выгод и последствий альтернатив с применением математического аппарата и компьютерной техники. С другой же — в рамках нормативного подхода происходит известное абстрагирование исследователя от реальных механизмов и процессов принятия политических решений, обусловленных множеством экстрарациональных факторов социально-гуманитарного плана: воздействием индивидуальных и групповых мотивов и интересов, ценностей и установок, эмоций и обычаев. Ведь в реальном пространстве и времени многих стран государственные институты не слишком похожи на армию роботов, усердно перерабатывающих информацию и готовящих нейтральные инструкции для обеспечения поставленной общей задачи, а

[2] По этому поводу академик РАН О. И. Ларичев пишет, что «в науке принятия решений основным предметом является исследование процесса выбора» (*Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных Странах. М., 2000. С. 10).

скорее выглядят как арена битвы различных индивидов и социальных группировок, результаты победы или поражения которых и выражают политические решения.

Другой метаподход, который обозначается как дескриптивный (точнее его называть дескриптивно-экспликативным подходом), опирается на противоположные принципы описания и объяснения внутренних механизмов и реальных процессов принятия политических решений. Подобный способ исследований ППР весьма характерен для психологов и управленцев, политологов и социологов. Большую роль здесь играет изучение не только «видимых» формальных норм и официальных процедур, но и «теневых» механизмов и неформальных правил игры. Здесь применяются не только количественные методы обработки данных, но и качественные методы их сбора, и в особенности метод «изучения случая или прецедента» (case study) в политико-управленческой практике. Исследуются самые разные параметры процессов принятия государственных решений: от социальных сетей и индивидуальных мотивов до макроэкономических факторов, организационных иерархий и социокультурных стереотипов. Итоги подобных исследований нередко обобщаются в виде теоретических моделей, которые должны быть эмпирически верифицируемы и служить основой для прикладных исследований. Особенно много экспериментальных исследований проведено специалистами по психологии принятия решений. К примеру, американский политический психолог Александр Джордж провел сравнительное исследование принятия внешнеполитических решений «командами» ведущих администраторов и советников президентов США в военный и послевоенный периоды (от Ф. Рузвельта до Р. Никсона) и выделил на основе эмпирического анализа три основные модели взаимодействия президента со своим «ближним кругом» в процессах ППР: «формальную», «соревновательную» и «конкурентную»[3].

[3] См.: *George A.* Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, 1980.

К серьезным достоинствам дескриптивно-экспликативного подхода обычно относят детальный эмпирический анализ и теоретическое моделирование на его базе комплексных механизмов (официальных и неофициальных) принятия решений, тогда к его недостаткам можно было бы отнести сложности, релятивность выводов и рекомендаций, полученных в результате его применения на практике. Многие специалисты пытаются соединить в своих разработках силу обоих подходов, поскольку комплексный характер объекта и задач его изучения требует, соответственно, научных разработок, основывающихся на многосторонней методологии анализа управленческих решений и использующих как нормативный, так и дескриптивный подходы[4]. Пожалуй, здесь можно лишь добавить, что в фундаментальных социальных исследованиях систем принятия государственных решений доминирует дескриптивно-экспликативный подход, тогда как в их же прикладном политическом анализе лидируют нормативно-прескриптивные модели, служащие инструментом обоснования практических рекомендаций для политиков[5]. Именно в сфере прикладного анализа государственных решений наибольший удельный вес в современных социально-политических науках приходится на применение количественных методов. В то же время ни одно прикладное исследование политических решений не может не использовать сбор и анализ эмпирических данных, что, в известной степени, востребует дескриптивную индукцию. Следовательно, в конкретных исследовательских методиках чаще всего происходит взаимопроникновение дескриптивного и прескриптивного подходов.

[4] Например, известный отечественный специалист Л. Г. Евланов отмечает: «Комплексная концепция управленческих решений характеризуется всесторонним учетом всех аспектов, а также рациональным использованием логического мышления и интуиции субъекта управления, математических методов и вычислительных средств при формировании и выборе решения» (*Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984. С. 17).

[5] См., например: *Quade E.* Analysis for Public Decisions. Englewood Cliffs, 1989.

Но все же основным водоразделом для различных методологических подходов к изучению политических решений, наработанных за последние полвека, служит уже выдвинутая ранее идея о двойственной природе государственной организации как системной целостности и агрегатного множества отдельных людей и их групп. В ряде имеющихся подходов доминируют идеи организационной целостности, и поэтому данный кластер можно обозначить как «холистский» или «моноагрегатный». Барбара Нельсон утверждает, что в рамках политико-управленческой проблематики претензии и роль холистского подхода отличаются от амбициозных задач таких разделов политической науки, как теория элит, групп интересов и классов, претендующих на развернутые объяснения взаимоотношений между государством и обществом. Холистские политико-управленческие концепции ставят гораздо более скромные задачи разработки модели государственной политики с последующим включением ее в состав универсальных политических теорий[6]. С другой стороны, имеется группа политико-управленческих концепций, объясняющих принятие государственных решений с иных методологических позиций. Государственная организация фрагментирована на социальные сегменты, она состоит из конкурирующих и борющихся суборганизаций, группировок или индивидов, преследующих свои собственные интересы. Подобный кластер концептуально-методологических подходов можно было бы назвать «компонентным» или «полиагрегатным». Конечно, это не предполагает абсолютного разделения на противоположные теоретические лагеря, а представляет собой лишь формулирование двух условных таксонов, описывающих доминирующие векторы методологического стиля анализа в рамках той или иной концепции (например, холистичность «институционалистов» versus фрагментарность «инкременталистов»).

[6] *Нельсон Б.* Социальная политика и управление: общие проблемы. С. 544. С этой позицией в перспективе можно было бы и поспорить. Соединение концепции принятия государственных решений с общей теорией власти может вывести первую на новый методологический уровень.

Итак, на сегодняшний день в рамках проблематики принятия политических решений разработано множество теоретических конструкций, из которых можно было бы выделить около десятка наиболее утвердившихся концепций и сгруппировать их в соответствии с обозначенными выше таксонами в два больших кластера. Помимо того, что между этими концептуальными кластерами существуют определенные различия в подходах к интерпретации структуры государственной организации и содержания государственного управления, нельзя забывать и о том, что сами подходы нередко имеют различное дисциплинарное происхождение, будучи заимствованы из психологии и когнитологии, экономики и социологии, политической и организационной наук и т. д. Кроме того, обозначенная проблема отношения «целого — компонентов» в государственной политике получила в современной социальной теории интерпретацию на методологическом уровне как дихотомия «холизма/индивидуализма», а на уровне предметно-теоретическом — как дихотомия «структуры/агента» (structure / agency). В рамках современных интерпретаций мы сталкиваемся с так называемым «дуализмом агентов», к числу которых относят как макроорганизации (государственные институты), так и составляющие их микросубъекты (отдельные люди)[7].

Итак, с известными оговорками к первому кластеру методологических подходов можно отнести концепции «ограниченной рациональности» (Г. Саймон и др.), «сетевую концепцию» (Д. Ноук, П. Ричардсон, Х. Хекло и др.), «динамического цикла» (Дж. Андерсон, Б. Дженкинс и др.) и «организационного институционализма» (Дж. Марч, Дж. Олсен и др.). Второй же кластер подходов объединяет «бихевиоралистскую модель» (Г. Лассуэлл, Д. Лернер и др.), «всеобщей рациональности» (К. Эрроу, Э. Даунс и др.), «инкременталистскую модель» (Ч. Линдблом, Э. Вудхауз и др.), «концепции групповой

[7] См. об этом: *Штомпка П.* Социология социальных изменений. М., 1996. С. 268–276; *Turner B.* Actions, Actors, Systems // The Blackwell Companion to Social Theory / Ed. by B. Turner. Oxford, 1996. P. 108–110.

репрезентации» (Р. Даль, Ф. Шмиттер и др.). Конечно, существует немало переходов от первого ко второму и наоборот, а также попыток интегрировать идеи этих двух ведущих методологических течений, отражающих дуализм «агентов» и «структур», связанных с принятием решений. Эти две линии лейтмотивом проходят сквозь всю полувековую историю разработки политико-управленческих концепций.

На первой фазе разработки концепций принятия решений появляются бихевиоралистская модель Г. Лассуэлла и когнитивистская концепция «ограниченной рациональности» Г. Саймона, а также концепция «инкрементализма» Ч. Линдблома. Остановимся на разборе каждой из этих моделей в отдельности.

3.1. БИХЕВИОРАЛИСТСКАЯ МОДЕЛЬ

В центре бихевиоралистской концепции стоит идея интерпретации принятия политических решений как человеческого поведения, регулируемого такими психологическими механизмами, как стимулы и мотивы, установки и реакции. Классическая модель бихевиорализма была сформулирована в работах Гарольда Лассуэлла в 1930–50-х годах. В самом общем плане эту модель можно было бы описать в основных измерениях — на макро-, микро- и мезоуровнях. Во-первых, макрополитический процесс состоит в распределении между людьми ключевых ценностей (то есть ценных ресурсов) через действие государственных институтов. Еще в ранней работе «Политика: кто, что, где и как получает» (1936) Лассуэлл ставит четыре базовых, с его точки зрения, вопроса для анализа политического процесса, позволяющих набросать его общую схему. Затем он продолжает эту тему в работе «Власть и личность» (1948). Акторы (участники) политического процесса, исходя из своих ожиданий и требований, разрабатывают и проводят стратегии на различных аренах борьбы, где возникают ситуации решения (decision situations) и поэтапного достижения ожидаемых согласно этим решениям результатов и эффектов (decision outcomes/

effects)[8]. Во-вторых, на микроуровне принятие решений связано с индивидуальным поведением самых разных людей, которые обладают личными мотивами и чувствами, эмоциями и установками. Другими словами, личностные психологические качества оказывают сильное влияние на любое решение, разрабатываемое, принимаемое или осуществляемое так называемым «политическим человеком» (homo politicos), куда Лассуэлл относит активистов (агитаторов), администраторов и советников (теоретиков). Таким образом, в механизме принятия решений должны учитываться психологические характеристики личности политического лидера.

В-третьих, Лассуэлл ставит вопрос и о взаимосвязи «частных мотивов» (private motives) с общественным интересом (public interest) как связующим мезоуровнем политики. В ходе принятия решений политические деятели нередко сублимируют свои собственные чувства, распредмечивая и освобождая свое личное «эго» и тем самым решение своих персональных проблем выставляя как решение проблем общественных (compensation/replacement). Лассуэлл разрабатывает оригинальную концепцию элиты как сообщества лидеров и агента государственной политики. Правящая элита включает в себя конкурирующие влиятельные группы, обладающие разными ресурсами и навыками: военных и полицейских (насилие), агитаторов (коммуникация), бюрократов (организация), бизнесменов (коммерция) и др. В целом довольно скептически относясь к рациональным компонентам принятия решений, американский ученый тем не менее одним из первых призывает элитных агентов использовать прикладной политический анализ, возлагая на последний самые радужные, оптимистические и даже несколько наивные надежды. И все же в качестве главного способа соединения частных мотивов с общественным интересом у Лассуэлла выступает деятельность институтов, которые распределяют важнейшие ценности и связаны с властью, образованием, благосостоянием и

[8] См.: *Lasswell H.* Power and Personality. N. Y., 1948. P. 105–107.

пр. Лицо, принимающее политическое решение, вынуждено постепенно смещать акценты своих частных мотивов в содержании его проекта на общественные интересы. При этом надо рационально определить сам общественный интерес с помощью политического анализа, который в лассуэлловской версии очень похож на психоанализ (тесты, интервью, биографический анализ и т. д.).

В целом бихевиоралистская модель несет в себе попытку соединения макроанализа роли общественных институтов, интересов и ценностей с оценкой таких психологических параметров поведения отдельных людей, участвующих в принятии политических решений, как иррациональные мотивы и эмоции, восприятия и установки, которые считаются при этом доминирующими факторами политико-управленческого процесса. Для многих политологов и психологов, занимавшихся анализом принятия политических решений как индивидуально-группового процесса в 1960–70-е годы (концепция «группового мышления» И. Яниса или «психология лидерства» Ф. Гринстайна), данная модель выступала в качестве базового подхода. Например, И. Янис разработал на такой основе известную концепцию «группового мышления» (groupthink), согласно которой в малых группах происходит часто принятие неправильных решений из-за чрезмерной взаимной лояльности членов группы и искажений в интерпретации поступающей информации[9].

3.2. КОГНИТИВИСТСКАЯ МОДЕЛЬ «ОГРАНИЧЕННОЙ РАЦИОНАЛЬНОСТИ»

Несмотря на то что Г. Лассуэлл в общем и целом признавал значение сбора и анализа информации для принятия политических решений, проблема рационального обоснования и выбора оптимального решения осталась все же на периферии бихевиоралистской концепции. Попытку теоретического разрешения этой проблемы предпринял Герберт Саймон, который учился в 1930–40-е годы на факультете политической науки Чикагского университета, посещал занятия Г. Лассуэлла и защитил там свою докторскую диссертацию по политологии на тему «Принятие решений и административная организация» (1943). В отличие от Г. Лассуэлла, опиравшегося прежде всего на принципы психоанализа З. Фрейда, Г. Саймон использует когнитивный подход, связанный с изучением способов получения знаний и переработки информации для рационального обоснования решений. Рациональная модель Г. Саймона за многие годы претерпела определенную эволюцию и в итоге, получила название концепции «ограниченной рациональности» (bounded rationality).

Каково же значение концепции «ограниченной рациональности»? Профессор Лондонского университета Уэйн Парсонс в обзорной работе «Публичная политика» (1995) подчеркивает, что методологический подход Г. Саймона оказал самое серьезное влияние на весь спектр политико-управленческих теорий, а «его идея „ограниченной рациональности" представляет собой крупный теоретический вклад в дело исследования принятия решений»[10]. И это действительно справедливая оценка его трудов.

Г. Саймон исходит из идеи, что государственные организации, состоящие из различных людей — руководителей и исполнителей, постоянно сталкиваются с общественными проблемами, требующими серьезного осмысления и эффективного решения. В качестве основного способа интерпретации управленческих решений Г. Саймон вместо психоаналитики Г. Лассуэлла предлагает когнитивный подход, а в сфере их практического приложения — принцип рационализации. Когнитивный (как и бихевиоралистский) подход переносится в середине XX века в теорию принятия решений из психологической науки, причем в качестве

[9] См. например: *Janis I.* Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos. Boston, 1972.

[10] *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 353.

основной задачи его сторонники видят выяснение роли и структуры знаний в деятельности и поведении субъекта. Сам термин «когнитивный» происходит от латинского слова «cognitio» (знание, познание), причем в последнее время заговорили даже о необходимости создания специальной научной отрасли — «когнитологии», которая изучала бы производство, обработку и интерпретацию знаний[11]. В отличие от Г. Лассуэлла, причислявшего к основным детерминантам ППР внерациональные факторы, Г. Саймон выделяет в качестве базовых именно когнитивные механизмы, рациональное использование которых позволит повысить эффективность принятия решений. Известный тезис «знание — сила» смело внедряется Г. Саймоном в концептуализацию политических решений.

В своей первой крупной книге «Административное поведение» американский ученый обращает внимание на сильную зависимость эффективности принятия административных решений от предваряющей и сопровождающей их интеллектуальной деятельности. Она содержит в себе анализ проблемы и причин, ее породивших, формулирование целей и средств, проектирование и планирование предстоящих действий. Г. Саймон пишет, что мыслительная работа по проектированию решения опережает исполнительскую деятельность, «определяя то, что должно быть сделано перед тем, как произвести реальное действие»[12]. В центре когнитивистской модели ППР стоит определение и структурирование проблемы, сбор и переработка информации о сложившейся ситуации, формулирование и выбор путей выхода из нее. Г. Саймон опирается при этом на прагматистскую концепцию «разрешения проблем» (problem solving) профессора Чикагского университета Джона Дьюи. Д. Дьюи в работе «Как мы мыслим?» (1910) выделяет три основные фазы процесса разрешения проблемы и три соответствующих им вопроса: В чем суть

[11] См.: *Плотинский Ю. М.* Модели социальных процессов. М., 2001. С. 54–55.

[12] *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N. Y., 1997. P. 1.

проблемы? Каковы альтернативы ее решения? Какова наилучшая из альтернатив? Данный концепт Г. Саймон соединяет с популярной в 1950–60-е годы идеей системной обработки, обмена и передачи информации внутри и между государственными организациями, связанной с внедрением в этот период компьютерной техники в различные сферы научной и практической деятельности.

Основным агентом принятия решений выступает государственная организация как формальный иерархический институт, состоящий из отдельных людей и их групп, объединенных общими целями. «Бóльшая часть организационных решений — групповые, или составные, решения, а не решения отдельного человека»[13]. Таким образом, государственная организация, в рамках которой происходит принятие политических решений, выглядит как некое интегральное производство по сбору, обработке и анализу информации, на выходе которого продуцируются и исполняются подготовленные решения. Г. Саймон специально подчеркивает этот момент в своей работе «Новая наука управленческого решения» (1960): «Мы можем представить себе административные организации в виде фабрик по производству информации»[14]. Несмотря на довольно сложные формальные иерархические отношения и нередко неформальные конфликтные взаимодействия между отдельными подразделениями и ведомствами, индивидами и группами, государственная организация выглядит прежде всего как целостная система, обладающая общими целями и принципами, «разумом и памятью», ценностями и ресурсами. При этом Г. Саймон нередко сравнивает административную организацию с информационной системой, слишком смело редуцируя комплексный характер весьма противоречивой человеческой организации, которая состоит из людей с разнонаправленными интересами и задачами, к образу некой единой «СуперЭВМ».

[13] *Саймон Г., Смитбург Д., Томсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 212.

[14] *Simon H.* New Science of Management Decision. N. Y.; Evanston, 1960. P. 5.

Задача ЛПР состоит, по Саймону, в том, чтобы редуцировать комплексную проблему до элементарного для обработки информации вида. Он выделяет два основных типа проблем: достаточно-структурированные (well-structured) и недостаточно-структурированные (ill-structured), первые из которых соответствуют программируемым, а вторые — непрограммируемым решениям. Для того чтобы эффективно принимать решение, нужно провести декомпозицию комплексной и недостаточно-стуктурированной проблемы, разбив ее на элементарные вопросы, каждый из которых имеет достаточный по своей структурированности вид, после чего самому политику или администратору нужно рациональным образом вырабатывать и отбирать альтернативы разрешения каждой из проблем, полученных в результате осуществления этой эвристической операции.

Из такой объяснительной концепции вытекает и прескриптивная конструкция модели «ограниченной рациональности» Герберта Саймона, который придает очень большое значение теме рациональности в принятии решений и их оптимизации. С одной стороны, он не согласен с возведением Г. Лассуэллом внерациональных психических факторов в ранг определяющих детерминант ППР, а с другой — им критикуется концепция так называемой «универсальной рациональности», развиваемая рядом экономистов, стоящих на позициях утилитаризма. Здесь Саймон считает нужным заметить, что вовсе не представляет себе администраторов и вообще людей абсолютно рациональными существами, а видит их скорее в качестве стремящихся к рациональности. Что же такое, по Саймону, «рациональность»? «Грубо говоря, — отмечает американский ученый, — рациональность связана с селекцией предпочтительных для данного поведения альтернатив в разрезе некоторой системы ценностей, с помощью которой можно оценить последствия указанных вариантов»[15]. Отсюда вытекает, что принятие государственных решений есть не просто обработка и производство информации, а совокупность операций по формированию некоего множества вариантов решения с последующим сведением к одной альтернативе в соответствии с предварительно определенными целями и критериями эффективности.

[15] *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. N. Y., 1997. P. 84.

Вместе с тем, формулируя нормативно-прескриптивную модель повышения эффективности административных решений с помощью оптимизации самого процесса их принятия, Саймон учитывает, что существуют пределы рациональности у людей и их организаций, и поэтому во втором издании «Административного поведения» (1957) он обосновывает идею так называемой «ограниченной рациональности». В чем же состоит подобное «ограниченное» ви́дение рациональности? Во-первых, Г. Саймон признает, что ограничены сами мыслительные возможности конструирующего модель человека, и поэтому они далеко не всегда адекватны уровню неопределенности ситуаций и сложности проблем, возникающих в менеджменте, а также потребности глубокого анализа и оперативной оценки всех имеющихся альтернатив. Во-вторых, организации, как центры принятия решений, нечасто обладают всей нужной и качественно проработанной информацией для принятия эффективных решений. В-третьих, нет ясности в отношении тех целей и средств, ценностей и критериев, с помощью которых можно было бы оценить содержание и дизайн решения. Ведь организация состоит из людей, которые могут иметь различные интерпретации общих целей и обладать разными ценностными ориентирами.

И наконец, в-четвертых, принятие решений в реальной политике подвергается давлению социальной среды и поэтому не совсем походит на спокойную игру в шахматы в тихом месте. Часто под давлением различных социальных факторов происходят переформулировка и пересмотр содержания решения, причем даже после нахождения и утверждения его итогового варианта. В силу этих аргументов Г. Саймон предлагает вместо понятия «оптимального» (то есть наиболее эффективного и рационально обоснованного) решения ввести в оборот понятие «удовлетворительного» (satisfycing), иначе говоря, предпочтительного

по некоторым критериям решения. Концепция «ограниченной рациональности» вызвала довольно много критических откликов, одним из которых явился альтернативный ей «инкременталистский» подход, также как и ряд смешанных моделей.

3.3. ИНКРЕМЕНТАЛИСТСКАЯ МОДЕЛЬ

Основным оппонентом рационалистской концепции Г. Саймона выступил профессор Йельского университета Чарльз Линдблом, разработавший собственную инкременталистскую модель принятия решений. По сути дела, его статья «Наука продвижения до конца», вышедшая в 1959 году на страницах журнала «Public Administration Review», открыла первую крупную научную дискуссию о природе и механизме принятия государственных решений, которая затем нашла свое продолжение в 1960–70-е годы. Так же, как Г. Лассуэлл и Г. Саймон, которые сделали авторские ставки, соответственно, на методологию психоанализа/бихевиорализма и когнитологии/менеджериализма, Ч. Линдблом пытался найти свою собственную опору первоначально в теории плюрализма и групп интересов, разработанной в рамках политологии и политэкономии. При этом он считал, что инкрементализм должен выступить в роли одновременно и дескриптивной, и нормативной модели.

В чем же суть концепции инкрементализма? На такого рода вопрос дать однозначный ответ не просто, поскольку содержание концепции за несколько десятилетий довольно сильно эволюционировало, а ее основные идеи и положения не один раз пересматривались и перерабатывались автором вместе с его соавторами. И все же попробуем определить в «снятом виде» и в ретроспективном плане основные идеи и параметры концепции инкрементализма.

Сам термин «инкрементализм» (incrementalism) происходит от английского слова «increment», означающего в широком смысле постепенное нарастание или усиление какого-либо процесса, а в более строгом математическом смысле — дифференциал, фиксирующий бесконечно малые приращения. В чем же состоят общие положения инкременталистской модели принятия решений? Попробуем их последовательно перечислить:

— необходимо двигаться умеренно, «малыми шагами», разбивая крупные проблемы на более мелкие и используя метод «проб и ошибок»;
— вместо разделения в содержании решений на ожидаемые результаты (ends) и средства их достижения (means) необходимо исходить из их единства, взаимоадаптации и взаимооборачиваемости при сравнении допустимых альтернатив;
— основную роль при выборе решения имеют не столько рационализированный анализ и обоснование достижения идеально общих целей, сколько наличие различных (а нередко и противоположных) интересов участвующих в принятии того или иного государственного акта индивидов и групп;
— нужно добиваться не столько эффективных, сколько «маргинальных» решений, дающих не радикальное изменение, а некоторое приближение к улучшению политической ситуации и состояния проблемы;
— в условиях разделения властей, когда целый ряд государственных решений принимается совместно органами различных ведомств и разными группами интересов, утверждение подобных актов выглядит как процесс взаимного приспособления и конкуренции игроков, вынужденных вести между собой трудную борьбу и долгий торг, но в итоге все же приходящих к общему знаменателю;
— анализ при принятии решений играет весьма ограниченную роль в силу постоянного дефицита знаний и информации, ограничений и норм, ресурсов и времени, недостаточных способностей человеческого интеллекта справляться с проблемами, а также состояния перманентной неопределенности и слабой контролируемости внешней социальной среды. Последнее положение стало центральной темой книги «Процесс принятия политических решений» (1993), написанной Ч. Линдбломом в соавторстве с Э. Вудхаузом. Уже в

предисловии к этой работе авторы подчеркивают, что «существуют жесткие ограничения потенциальных возможностей политического анализа и прочих „рациональных" методов изучения социальных проблем, в основном по причине неопределенности и рассогласованности фундаментальных фактов политической жизни, которые нельзя сбрасывать со счетов даже при самом строгом анализе»[16].

Выше уже говорилось, что за десятилетия, прошедшие после выхода первых работ Ч. Линдблома, его концептуальные взгляды на инкрементальное принятие политических решений претерпевали неоднократные изменения. Если в 1950–60-е годы он выступает сторонником классического плюралистического подхода (в духе его коллеги и соавтора Р. Даля), то во второй половине 1970-х годов он переходит на довольно критические по отношению к современной представительной демократии позиции. В работе «Политика и рынки» (1977) им выдвигается тезис о политическом неравенстве и превосходстве корпоративных группировок бизнеса, если сопоставить их влияние в сравнении с другими группами интересов на процессы принятия государственных решений. Кроме того, американский ученый гораздо более скептически оценивает потенциал общенационального «демократического интеллекта», который вытесняется узким разумением бюрократии при разработке и осуществлении государственной политики. Если еще в середине 1960-х годов он пишет о принципе взаимного сближения или взаимоадаптации конкурирующих сторон (partisan mutual adjustment), то через полтора десятка лет он приходит к выводу о том, что в таких крупных и принципиальных вопросах повестки дня, как собственность и имущество, доход и благосостояние, бизнес-элите и группам наемных работников плавно приспособиться друг к другу и мирно договориться между собой практически никогда не удавалось. Ч. Линдблом указывает также на существенную

[16] *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Upper Saddle River, 1993. P. VII.

роль идеологии и стереотипов общественного мнения, которые формируются доминирующими группами интересов, в продвижении ключевых политических решений.

Инкременталистская модель, содержащая критику рационалистского подхода Г. Саймона, в свою очередь была подвергнута критическому разбору. Ее оппоненты выдвинули ряд весьма серьезных контрутверждений. Во-первых, инкрементализм был признан маргинальным и консервативным подходом, который может привести к застою и стагнации в силу блокирования всех неотложных радикальных альтернатив. Во-вторых, он выглядит не слишком систематичным и объективным, поскольку дизайн решения оценивается не по системе критериев и иерархии преференций, а на субъективный и конъюнктурный «глазок» одного лица или группы лиц, принимающих решения. В-третьих, на практике инкрементальный подход к выработке решений оказался ненамного дешевле по затраченным на него средствам, чем его рационалистский аналог[17]. Таким образом, применять этот подход можно лишь в проблемных ситуациях с довольно узким диапазоном рутинных и стабильных, бесконфликтных и прогнозируемых условий, в основном связанных с краткосрочными и симплексными решениями. Как и синоптико-рационалистский подход Г. Саймона, инкрементализм оказался тоже уязвимым и с теоретической, и с практической сторон.

Для того чтобы минимизировать слабости и использовать сильные стороны «ограниченной рациональности» Г. Саймона и «инкрементализма» Ч. Линдблома, некоторые ученые предприняли попытки разработать модель, соединяющую преимущества обоих концептов.

К числу наиболее известных из подобных попыток относятся разработанные в 1960-е годы «нормативно-оптимальная» (normative-optimal) модель израильского политолога И. Дрора

[17] См.: *Smith G., May D.* The Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making // Policy and Politics. 1980. № 8. P. 151–152.

и модель «смешанного сканирования» (mixed-scanning) Амитаи Этциони — профессора Университета Джорджа Вашингтона[18]. В ряде специальных работ и учебников по публичной политике эти модели объединяют в так называемый третий, «средний или смешанный», подход к анализу принятия решений. Здесь возникает непростой вопрос: возможно ли вообще соединить «рационализм» с «инкрементализмом»? Ведь в ограниченной «рациональности» Г. Саймона доминирует нормативное моделирование идеального типа эффективных решений единой организации, тогда как Ч. Линдблом пытается спуститься на бренную землю, используя в основном дескриптивный анализ реальных противоречий конкурирующих агентов, которых беспокоят скорее собственные интересы, чем обобщенно-рациональное обоснование оптимальных решений.

К чему все же, собственно, сводятся концептуальные взгляды на ППР И. Дрора и А. Этциони? Довольно критически оценивая модели Г. Саймона и Ч. Линдблома, И. Дрор предлагает дополнить их рядом элементов и положений. Во-первых, необходимо (вслед за Г. Лассуэллом) добавить к рациональному обоснованию решений еще и учет экстрарациональных (extrarational) компонентов: эмоций и чувств, мотивов и интуиции, творчества и воображения, настроения и т. п. Во-вторых, нужно соединить прескриптивный и дескриптивный подходы в единую модель «нормативного оптимализма». «Вот если в чем и есть нужда, так это в модели, которая отражала бы реальность, будучи при этом направлена на ее совершенствование, — указывает И. Дрор, — и которую можно приложить к принятию государственных решений, ориентируясь на максимальное усилие в выполнении правильного политического курса»[19]. В-третьих, И. Дрор вводит в свою модель совокупность доминирующих

[18] См.: *Dror Y.* Muddling Through — 'Science' or Inertia // Public Administration Review. 1964. № 24; *Etzioni A.* Mixed Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making // Public Administration Review. 1967. № 27.

[19] *Dror Y.* Op. cit. P. 164.

ценностей общества, в рамках которого принимаются все государственные решения, хотя самой общественности он уделяет весьма скромное внимание, считая ее маргинальной. А вот так называемый «политико-управленческий персонал», куда попадают политики, бюрократы и эксперты, играет в принятии решений ключевые роли, и поэтому именно здесь надо внедрять научные знания и информационные технологии, также следует совершенствовать организационные структуры и оптимизировать управленческий процесс. Некоторые специалисты отметили, что подобные взгляды И. Дрора явно страдают известным «технократическим менеджериализмом»[20].

Концепция «смешанного сканирования» А. Этциони несколько отличается от достаточно технократичной модели И. Дрора по ряду линий. Прежде всего, нормальное принятие и осуществление государственных решений не сводится в ней лишь к деятельности политической элиты и бюрократии, а выражается в совокупной активности всех социальных общностей (социума), которые А. Этциони именует «активным обществом». В работе «Активное общество» (1968) А. Этциони включает в данное понятие весь социальный контекст принятия политических решений (который имеет с последними «кибернетическую» связь), а именно коллективные социальные процессы и социетальное сознание, структуру власти и распределение знаний между разными сообществами людей, социальные нормы и ценности и т. д. А. Этциони не устраивает в полной мере ни рациональность Саймона, ни инкрементализм Ч. Линдблома, хотя при этом он и стремится использовать ряд их идей. В целом ему представляется вероятным, что серия даже малых шагов может породить крупные изменения. Но в то же время А. Этциони замечает, что в концепции инкрементализма «нет ничего, что могло бы обеспечить подобную аккумуляцию; эти ступеньки могут вести по кругу, направляя назад к стартовой точке, или дисперсно разбросаны одновременно по многим направлениям и ведут

[20] *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. P. 298.

неизвестно куда»[21]. В силу этих обстоятельств нужно укрепить рационалистскую сторону этой модели.

А. Этциони предлагает свою логику конструирования модели ППР, пытаясь соединить элементы рационалистского и инкременталистского подходов. Вначале нужен не подробный, а широкий диапазон «горизонтального» сканирования «проблемы насквозь» (across the problem), с тем чтобы оперативно выбрать наиболее важные сектора, а вот затем уже можно по-рационалистски детально и «вертикально» просканировать альтернативы внутри некоторых избранных и ключевых областей проблемы (some areas of the problem). При этом им различаются два типа политических решений: «фундаментальные» (имеющие стратегическую роль и долгосрочную перспективу) и «инкрементальные» (рутинные и краткосрочные). Фундаментальные решения обеспечивают базовое направление государственной политики и задают контекстуальный диапазон для уже вторичных инкрементальных решений. В итоге своих рассуждений А. Этциони признает возможность улучшения принятия политических решений с помощью использования знаний, но при этом замечает, что эти знания, как правило, опосредованы ценностями социума и сознанием социальных обществ. В своей более поздней работе «Моральное измерение» (1988) А. Этциони дает более скептическую оценку роли рациональных компонентов в принятии решений (их теоретического и эмпирического обоснования) в сравнении со значением человеческих ценностей и эмоций, то есть «субрациональных» его составляющих. Он довольно резко уходит от «старой рациональности», связанной с доминированием «логико-эмпирических» факторов принятия решений (научного знания и эмпирической информации), и выдвигает на первый план так называемые «нормативно-аффективные» факторы (ценности и эмоции). А. Этциони отмечает по этому поводу, что старое «понимание, согласно которому люди стремятся найти наиболее эффективные средства достижения

[21] *Etzioni A.* Mixed Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making // Public Administration Review. 1967. № 27. P. 387.

своих целей, сменилось новой моделью принятия решений, в рамках которой утверждается, что люди в основном выбирают эти средства на широком базисе эмоций и ценностных ориентиров и уже во вторую очередь на базе логико-эмпирических выводов»[22]. В каком-то смысле это заключение А. Этциони «замыкает круг» первых дискуссий 1940–60-х годов, которые начались с критики модели Г. Лассуэлла со стороны Г. Саймона за недостаточность учета рациональных компонентов в принятии решений, а завершаются некоей ревизией их роли и возвратом к приоритету ценностно-эмоциональных компонентов. Если в 1940–60-е годы вера в рациональное обоснование политических решений посредством знаний и информации, их силу и могущество разделялась в той или иной мере всеми участниками дискуссии, то за последние десятилетия XX века эта вера порядком ослабла, хотя совсем и не угасла, а просто породила более взвешенные и трезвые оценки их места и роли.

3.4. МОДЕЛЬ «ВСЕОБЩЕЙ РАЦИОНАЛЬНОСТИ»

Модель «ограниченной рациональности» Г. Саймон отделяет от так называемой «всеобщей рациональности» (comprehensive rationality), которая связана с экономическим подходом к политике и моделью рационального выбора. В свою очередь существует множество версий самой модели рационального выбора: «общественный выбор» (public choice), «социальный выбор» (social choice), «коллективный выбор» (collective choice), «теория игр» (game theory), «рациональный актор» (rational actor) и т. д. Роль и влияние данного подхода на развитие социальных наук оказались весьма существенными, распространившись вначале на военную и политическую науки, а затем уже и на социологию. В числе классиков этого теоретико-методологического подхода оказалось несколько Нобелевских лауреатов: Кеннет Эрроу,

[22] *Etzioni A.* The Moral Dimension: Toward a New Economics. N. Y.; L., 1988. P. XI.

Джеймс Бьюкенен, Гэрри Беккер, каждый из которых стал одним из основателей целой научной школы — соответственно, так называемых Марксистской, Вирджинской и Чикагской школ рационального выбора[23]. Парадигма рационального выбора, включившая в себя различные школы и направления, пережила за последние полвека несколько «волн»: в 1950-е годы выходят работы К. Эрроу «Социальный выбор и общественные ценности» (1951) и Э. Даунса «Экономическая теория демократии» (1957), заложившие исходные основы для становления этого научного подхода; в 1960-е годы появляются известные работы Дж. Бьюкенена и Г. Таллока «Расчет согласия» (1962), У. Райкера «Теория политических коалиций» (1962) и М. Олсона «Логика коллективного действия: Общественные блага и теория групп» (1965), в которых изложены основные принципы концепций «общественного» и «коллективного» выбора, а в 1970-х годах публикуются основополагающие труды У. Нисканена «Бюрократия и представительное правление» (1971), Дж. Стиглера «Гражданин и государство» (1975) и, наконец, знаменитая книга Г. Беккера «Экономический подход к человеческому поведению» (1976), в которых развертывается радикально-экономический взгляд на политический процесс вообще и на принятие людьми «внутри него» тех или иных политических решений.

Если катализатором создания бихевиоралистской модели Г. Лассуэлла и рационалистской конструкции Г. Саймона выступили методологические идеи, пришедшие из традиционных психологии и философии, а также из новых организационной и информационной наук, то в становлении методологии рационального выбора подобную роль сыграла классическая экономическая теория, а именно идеи А. Смита и И. Бентама. Не случайно многих теоретиков рационального выбора специалисты относят к так называемой Неоклассической школе, в рамках которой выдвигаются идеи об универсальности для решения социальных проблем экономического подхода и, соответственно, обосновывается эпистемологический универсализм модели «homo economicos». Например, лауреат Нобелевской премии 1993 года Гэрри Беккер утверждает, что с помощью рыночно-экономической модели можно определить основные механизмы политического поведения, и в том числе выбора людьми ключевых решений в политической жизни. Поскольку «экономический подход является всеобъемлющим, — утверждает Беккер, — он применим ко всякому человеческому поведению — в условиях денежных или теневых, вмененных цен, повторяющихся или однократных, важных или малозначащих решений, эмоционально нагруженных или нейтральных целей; он применим к поведению богачей и бедняков, пациентов и врачей, бизнесменов и политиков, учителей и учащихся»[24]. Лидер Чикагской школы рационального выбора предполагает, что в политике, как и в экономике, люди действуют в условиях рыночной конкуренции, где каждый из индивидов преследует свои приоритетные и стабильные цели, пытаясь максимизировать выгоды для улучшения своего положения.

Если попытаться сформулировать в обобщенном виде основные положения теории рационального выбора, отвлекаясь при этом от существующих между его отдельными школами и направлениями различий, то можно было бы выделить пять базовых «аксиом»:

— методологический индивидуализм, содержащий идею о первичности индивида в качестве основного агента или актора политического процесса;
— акторы стремятся максимизировать собственные выгоды и минимизировать свои издержки в условиях рыночной конкуренции;
— акторы имеют осознанные интересы и определенные цели, которых они стремятся достигнуть с помощью оптимальных средств;

[23] См. об этом: *Швери Р.* Теория рационального выбора: аналитический обзор // Социологический журнал. 1995. № 2.

[24] *Беккер Г.* Экономический анализ и человеческое поведение // Thesis. 1993. Т. 1. Вып. 1. С. 29–30.

— акторы делают сознательный и разумный выбор между альтернативами на основе стабильных преференций и рациональных правил;
— акторы обладают основной информацией о возможных альтернативах и их последствиях, необходимой для принятия ими решений[25].

Эти «аксиомы» некоторые политологи стали использовать при моделировании процессов электорального поведения граждан, при изучении голосования в представительных и законодательных органах, принятия судебных и административных решений.

Ряд попыток исследования принятия решений в государственных органах, логики поведения политиков и бюрократов были предприняты сторонниками радикально-экономического подхода Энтони Даунсом и Уильямом Нискаеном. Э. Даунс, как уже ранее замечалось, разработал основы экономического подхода к политике в известной монографии «Экономическая теория демократии» (1957). Через десять лет он публикует другую столь же значимую книгу — «Внутри бюрократии» (1967), где выясняет целый ряд вопросов о законах бюрократического управления и принятия государственных решений, типах администраторов и их мотивации и др. Э. Даунс начинает работу со смелого предположения о том, что в процессе принятия решений руководители преследуют в основном свои эгоистические цели и отстаивают собственные интересы в условиях конкурентного политического рынка. Сама первоначальная идея «политического рынка», согласно которой демократическая политика может по аналогии с экономическим рынком быть представлена как конкурентная борьба, принадлежит не Э. Даунсу, а Йозефу Шумпетеру. В своей известной книге «Капитализм, социализм

[25] См.: *Monroe K. R.* The Theory of Rational Action: What Is It? How Useful Is It for Political Science? // Political Science: Looking in the Future. Vol. 1. The Theory and Practice of Political Science / Ed. by W. Crotty. Evanston, 1991. P. 78; *Green D., Shapiro I.* Pathologies of Rational Choice: A Critique of Application in Political Science. New-Haven; L., 1994. P. 14–17, etc.

и демократия» (1942) Й. Шумпетер пишет, что вполне можно проводить аналогию между экономическим рынком и политической конкуренцией в условиях демократии, которая представляет собой «такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»[26]. Таким образом, в условиях представительной демократии образуется конкурентный рынок, на котором политики борются за поддержку граждан и голоса избирателей.

Модель принятия решений в госсекторе, разработанная Э. Даунсом, содержит довольно критическую оценку поведения администраторов и ведомств. По мнению американского ученого, бюрократические органы преследуют свои корпоративные интересы, действуя по внутриаппаратным «законам», которых он насчитывает более полутора десятков (например, «закон возрастания консерватизма», «неадекватного контроля за организацией»; «снижения координации»; «ослабления контроля» и ряд других). Э. Даунс пытается уйти от примитивного экономического редукционизма и вводит в свой концепт анализ типов мотивации работников административного аппарата, в соответствии с которыми он выделяет разные виды деятельности бюрократов. Так называемые «явные» типы корпоративных мотивов (власть, доходы, престиж, комфортность и защищенность) им отгораживаются от «смешанных», куда попадают личная лояльность организации, гордость за проведенную работу, ориентация на служение общественным интересам и контракт на выполнение определенного проекта. Э. Даунс приходит к выводу, что бюрократический процесс развивается по определенному замкнутому циклу, зачастую далекому от прямого выполнения общественных задач, что требует эффективного социального контроля над деятельностью госаппарата. При этом бюрократы пытаются максимизировать свои интересы в зависимости от бюрократических правил и мотивов, из которых они исходят в своей административно-управленческой деятельности.

[26] *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 355.

От изложенной модели принятия государственных решений несколько отличается концепция американского ученого Уильяма Нисканена, полностью опирающаяся на неоклассический экономический подход. В своей работе «Бюрократия и представительное правление» (1971) У. Нисканен начинает с традиционной для Неоклассической школы предпосылки о максимизации собственных интересов со стороны чиновников. Принципы поведения частной фирмы, стремящейся к максимальному увеличению своей прибыли, У. Нисканен распространяет на государственные ведомства, которые по аналогии с корпорацией также стараются увеличить объемы своего бюджета и размер собственного аппарата. Получается, что бюрократические органы государства действуют почти так же, как и рыночные институты, пытающиеся расширить зону действия и принимающие решения о наиболее выгодном размещении своих ресурсов. При этом частные фирмы пытаются максимизировать разницу между средними уровнями затрат и прибыли, увеличивая отдачу от каждого потраченного доллара. Вместо этого органы госаппарата увеличивают размеры своего финансирования якобы с тем, чтобы поднять средний уровень результативности своей работы. В итоге У. Нисканен приходит к выводу о довольно затратном и экстенсивном характере принимаемых в государственном секторе решений, которые нередко выражают приоритетные интересы самой бюрократии. К сожалению, данный вывод У. Нисканена очень напоминает многие российские ситуации, связанные с принятием государственными органами решений, выгодных тем или иным отдельным ведомствам или корпорациям чиновников.

Значительно более умеренный подход к принятию политических решений обосновывается сторонниками концепции «общественного выбора» (public choice). Как пишет профессор Сассекского университета Мэри Фармер, из самого названия «общественный выбор» видно, что разработчики данной модели «исходят из того, что политические решения и процессы, подобно экономическим, являются плодом индивидуальных решений или „выборов", но таких индивидуальных „выборов", которые

связаны с совокупными результатами»[27]. Основы теории общественного выбора были заложены в совместной работе признанного лидера Вирджинской школы Нобелевского лауреата 1986 года Джеймса Бьюкенена и его коллеги Гордона Таллока, названной «Расчет согласия» (1962)[28]. В этой получившей широкую известность работе Дж. Бьюкенен и Г. Таллок исследуют механизм трансляции множества индивидуальных решений в совместные массовые акты в условиях так называемого рыночного демократического равновесия и свободной игры акторов с различными результатами («суммами»). Далее выдвигается тезис, что при подобных условиях решения по улучшению положения одной социальной группы за счет другой могут быть приняты не единогласно, а лишь большинством голосов, поскольку проигрывающая от подобного рода решения группа не станет за него голосовать. Отсюда следует и другое положение концепции общественного выбора, что при принятии решений следует избегать выдвижения конфронтирующих альтернатив, которые исключают поиск взаимовыгодной формулы интересов.

В более поздних работах Дж. Бьюкенен приходит к выводу о необходимости учитывать также и институциональные ограничения общественного выбора. Он вводит понятие «конституционных ограничений», под которым подразумевается совокупность правил игры и институциональных форм, ограничивающих эгоистическое поведение индивидов и призванных защитить общественные интересы. В противном случае индивиды, занимающие ключевые позиции в механизме принятия государственных решений, способны нанести обществу значительный ущерб, что реально и происходило в России в начале 1990-х годов в ходе

---

[27] *Фармер М.* Рациональный выбор: теория и практика // Политические исследования. 1994. № 3. С. 53.

[28] См.: *Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия // Бьюкенен Дж. Сочинения. Т. 1. М., 1997. См. также его работы «Конституция экономической политики» (Нобелевская лекция 8 декабря 1986 г.); «Минимальная политика рыночной системы»; «Минимальная политизация рыночного порядка» и др.

приватизации госсобственности. Таким образом, сторонники концепции общественного выбора пришли к выводу о том, что механизмы рыночного согласования интересов и поведения индивидов необходимо рассматривать в институциональной среде, содержащей конкретные структуры, правила и обычаи человеческого взаимодействия. Ряд специалистов по рациональному выбору специально изучал влияние структуры политических институтов на принятие решений. Например, при исследовании формирования повестки дня в Конгрессе США выяснилось, что весьма существенную, а иногда и определяющую роль для коллективного выбора конгрессменов играет система парламентских комитетов, отбирающих и вносящих на рассмотрение проблемы для законодательной работы. В последнее время поэтому предпринимается немало попыток соединить модели рационального выбора с неоинституциональным подходом[29].

Довольно важным вкладом разработчиков модели рационального выбора в политическую теорию является поиск ответов на вопросы о критериях эффективности, правилах оптимизации принимаемых решений и о микро-макропереходах между индивидуальной и коллективной активностью. Во-первых, в оборот политологов были запущены многокритериальные матрицы преференций, «деревья целей», правила максимакса (максимизации выгод) и минимакса (минимизации издержек), способы сравнения альтернатив в условиях неопределенности и многое другое. Авторы учебника по рациональной технике принятия решений отмечают, что каждый ЛПР должен иметь хотя бы даже приблизительные представления о целях и правилах принятия решений для отбора наилучшего его варианта. М. Эддоус и Р. Стэнсфилд далее пишут: «Принимающий решение сам выбирает, каким правилом ему воспользоваться, потому что для

[29] См.: *Shepsle K.* Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach // Journal of Theoretical Politics. 1989. Vol. 1. Обзор исследований по данному направлению см.: *Вейнгаст Б.* Политические институты с позиций концепции рационального выбора // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999.

каждого случая применимо какое-то определенное правило»[30]. Другое дело, что в государственной политике во многих случаях принцип эффективности приходится сопрягать с принципами гуманизма, справедливости и этики, и поэтому оценка эффективности политических решений явно не может опираться только на принципы экономической выгоды, имеющие, скажем, хождение в бухгалтерском учете.

Во-вторых, методология рационального выбора способствовала разработке проблемы взаимной трансформации индивидуальных и коллективных действий в механизме принятия решений. К примеру, в социологической модели социального выбора Джеймса Коулмена выделяется так называемый «макро-микро-макропереход», который содержит следующие фазы взаимотрансляции индивидуального и коллективного:

1) «макро-микропереход», где макрообъект «задает» характер активности агента;

2) «микро-микропереход», где «заданный стимул» порождает «реакцию»;

3) «микро-макропереход», выполняющий функцию «обратной связи и агрегирования индивидуальных действий»[31].

Концепция рационального выбора (или «всеобщей рациональности») вызвала довольно объемную и жесткую критику со стороны многих политологов. Одна из видных сторонниц теории рационального выбора профессор Калифорнийского университета (Ирвайн) Кристен Монро выделяет четыре основных направления этой критики. Во-первых, в силу того, что в разных странах и культурах могут существовать разные ценностные ориентации, связанные с разными традициями, нормами и обычаями, западное понимание рациональных критериев и оптимальных целей может попросту не сработать в иной социокультурной среде (Алмонд, Экштейн и др.). Во-вторых, еще одно направление критического анализа связано с опровержением

[30] *Эддоус М., Стэнсфилд Р.* Методы принятия решений. М., 1997. С. 83.

[31] См.: *Coleman J.* Foundations of Social Theory. Cambridge; L., 1990. P. 19–23.

«аксиомы максимизации выгоды», поскольку лица, принимающие решения, в основном исходят из умеренного критерия «удовлетворительности», а не из идеальной «оптимальности». Кроме того, еще Г. Саймон замечал, что теория рационального выбора занимается в основном его результатами, а не внутренним процессом, и поэтому она должна уделять «особенностям поведения рационально действующих лиц (тому, как они справляются с неопределенностью и сложностью мыслительных процессов) не меньше внимания, чем объективным условиям окружающей среды, в которой принимаются решения»[32]. В-третьих, ряд исследователей в области когнитивной психологии (А. Тверски, Д. Канеман, Словик и др.) продемонстрировали слабость других базовых аксиом рационального выбора, связанных с предположением о владении актором необходимой информацией и наличием стабильных преференций при выборе того или иного эффективного варианта решения. И более того, в-четвертых, даже сами ученые, работающие в рамках парадигмы рационального выбора (М. Олсон и др.), поставили под сомнение еще одну его исходную «аксиому» — положение о том, что индивиды в коллективных решениях и действиях преследуют лишь свои эгоистические интересы[33]. Вообще же, в середине 1990-х годов в западной политологии развернулась довольно ожесточенная дискуссия в связи с выходом книги Д. Грина и Й. Шапиро «Патологии рационального выбора» (1994), где, по сути дела, содержится довольно убедительная критика оснований подхода и опровержение его наиболее радикальных версий[34].

---

[32] *Саймон Г.* Рациональность как процесс и продукт мышления // Thesis. 1993. Т. 1. Вып. 3. С. 27.

[33] См.: *Monroe K. R.* The Theory of Rational Action: What Is It? How Useful Is It for Political Science? // Political Science: Looking in the Future. Vol. 1. The Theory and Practice of Political Science / Ed. by W. Crotty. Evanston, 1991. P. 80–81.

[34] См. содержание объемной дискуссии о рациональном выборе в политике: *Green D., Shapiro I.* Pathologies of Rational Choice: A Critique of Application in Political Science. New-Haven; L., 1984; The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered / Ed. by J. Friedman. New-Haven; L., 1996.

3.5. МОДЕЛИ ГРУППОВОЙ РЕПРЕЗЕНТАЦИИ

Следующий теоретико-методологический блок связан с проблемой представительства социальных интересов в механизме принятия государственных решений. В этот блок рассуждений входит анализ основных моделей репрезентации интересов при принятии решений государственными органами: плюрализма и элитизма, корпоративизма и марксизма. Несмотря на то что эти концепции сильно отличаются друг от друга по своим философским и политическим, идеологическим и социологическим основам, их все роднит пристальное внимание, которое уделяется проблеме представительства в государственной политике интересов гражданского общества, его отдельных групп и социальных общностей. Конечно же сторонники этих моделей представляют конкурирующие школы, ведущие между собой ожесточенную полемику, что особенно наглядно проявляется в дискуссиях между плюралистами и марксистами. И все же в силу того, что объект интерпретации у конкурирующих школ один и тот же — репрезентация интересов акторов в механизме принятия государственных решений, — в последние десятилетия между политологами разных направлений происходил оживленный обмен мнениями, полемическим результатом которого стало появление известного общего рынка идей, включающего тезисы и антитезисы, системы аргументации и их опровержения в виде контраргументов. Нередко, используя результаты самих научных дискуссий, конкурирующие модели развивали или изменяли свои конструкции, как это, например, происходило с неомарксистскими концептами. Рассмотрим же в отдельности каждую из выделенных моделей социально-политической репрезентации.

Наиболее известной моделью представительства интересов в государственной политике является **плюрализм**, причем связанный в первую очередь не с прямым демократическим участием, а с делегированием полномочий принятия государственных решений выборным политикам, а также назначенным последними администраторам. Модель афинской демократии, где граждане

полиса сами напрямую принимали ключевые решения, не работает в современной комплексной организации государства, имеющего сложнейшую систему разделения властей по «вертикали» и «горизонтали», предполагающую существование довольно замысловатого и запутанного механизма согласований и блокировок со стороны различных институтов власти и управленческих ведомств. Кроме того, между органами власти и рядовыми гражданами при становлении системы представительной демократии сложились и такие посреднические организации, как политические партии и группы давления. На несовершенство представительной демократии как политического метода принятия решений на государственном уровне обращалось внимание Й. Шумпетером. Политический метод отражает то, «кем и как принимаются соответствующие политические решения, — подчеркивает австрийский ученый, продолжая далее, — приравнивая понятия „принятие решений" и „правление", мы могли бы определить демократию как правление народа»[35]. Однако такое определение, по его мнению, оказывается недостаточно точным. Необходимо разграничить решения, принимаемые избирателями на выборах при голосовании за того или иного политика, и совместные решения самих политиков, распоряжающихся полномочиями и ресурсами от имени голосующих избирателей и всего народа. Ведь нередко формула интересов, представленных в решениях, принятых на референдумах или плебисцитах всем населением, будет отличаться от их конфигурации, содержащейся в законодательных актах и тем более административных решениях, принимаемых «от имени и в интересах народа».

В концепции плюрализма, которая разрабатывалась и в рамках философии политики, и в границах собственно политической науки, как и в уже описанных рационалистских моделях, был поставлен вопрос о соотношении нормативно-прескриптивного и экспликативно-дескриптивного измерений плюралистического управления. Основной огонь критики плюрализма как раз и был

[35] *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. С. 323.

направлен на опровержение тождества реальной системы представительства интересов и принятия решений в США и идеальной нормативной системы плюралистической демократии. При этом подобная критика исходила как «слева» — от неомарксистов и антиэлитистов, так и «справа» — от консервативных элитистов. Сами же идеи демократического плюрализма уходят корнями в классические работы Дж. Локка, Т. Джеффесона, А. де Токвиля, Дж. С. Милля, Д. Брайса, М. Острогорского и др. В XX веке особую известность приобрели работы американских ученых А. Бентли «Процесс управления» (1908) и Д. Трумана «Управленческий процесс» (1951), где обосновывается тезис о более или менее равном представительстве интересов различных социальных групп в процессе государственного управления и принятия политических решений в США. С резкой критикой американской системы управления в 1950-е годы выступили Флойд Хантер и Чарльз Райт Миллс, атаковав с «левых» позиций реальную практику представительной демократии, явно расходившуюся с идеальной моделью плюрализма. Они предъявили серьезные претензии к существующей в США системе государственного управления, заключающей в себе политическое неравенство, которое приводит к тому, что страной правят элитные группы меньшинства, тогда как большинство населения попросту отстранено от принятия политических решений.

Плюралисты попытались дать свои ответы на поставленные вопросы. Профессор факультета политической науки Йельского университета Роберт Даль провел специальное исследование процесса распределения власти и влияния в среднеамериканском городе Нью-Хейвен, результаты которого он изложил в своей известной монографии «Кто правит? Демократия и власть в американском городе» (1961). В самом начале этой фундаментальной работы автор признает наличие серьезного социально-экономического неравенства между американскими гражданами в распределении самых разных жизненных ресурсов: материальных благ, образовательных знаний, социальных статусов, доступов к официальным лицам и т. п. Далее им

совершенно резонно ставятся следующие вопросы: «Но если даже в Америке, с ее универсальным кредо демократии и равенства, существует значительный разрыв в условиях жизни различных граждан, не ведет ли это к появлению также сильного неравенства и в возможностях различных граждан оказывать влияние на решения разных государственных органов? Ну а поскольку граждане в демократической системе неравны в жизненных условиях, а потому неравны и в способности контролировать свои правительства, то тогда кто же в действительности здесь правит?»[36]. Итак, Р. Даль ставит вопрос «кто правит?», во многом ассоциируя его с другим вопросом — «кто принимает решения?». На эти вопросы, по его мнению, в политологии существуют три ответа и три основных варианта объяснения.

Во-первых, «парламентско-партийный плюрализм», нашедший отражение в англо-американской литературе, где часто утверждалось, что в демократических системах избирательный и парламентский процессы являются легитимной основой для принятия государственных решений выборными политиками, основным агентом которого выступают политические партии, продвигающие своих деятелей в органы государственной власти и опирающиеся на голос избирателя. «При помощи своего голоса последний регистрирует свои преференции в отношении определения генерального направления государственной политики, — отмечает Р. Даль, — и затем он уже не может выбирать, да и не нуждается в выборе того или иного политического курса»[37]. Во-вторых, это «функциональный плюрализм», согласно которому государственное управление осуществляется через деятельность групп интересов (или групп давления), причем позицию эту отстаивали в основном американские авторы (А. Бентли, Д. Труман, Э. Латам и др.). И в-третьих, это «пессимистический» (по выражению Р. Даля) подход, разработанный сторонниками теории

[36] *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in American City. New-Haven; L., 1961. P. 3.

[37] Ibid. P. 5.

элит (Р. Линд, Ф. Хантер и др.). Ни одно из упомянутых объяснений не устраивает Р. Даля, и поэтому он предлагает свой собственный плюралистический подход. В чем же он состоит?

Прежде всего, Р. Даль связывает систему власти и влияния с механизмом принятия решений в Нью-Хейвене. Его методологический подход состоит в анализе политических решений с точки зрения влияния на них различных акторов, продвигающих разные альтернативы и разнообразные комбинации интересов. В связи с этим американский ученый отбирает четыре объекта политического регулирования (issue-areas): 1) городское развитие и реконструкция; 2) народное образование; 3) выдвижение кадров; 4) подготовку нового городского устава, — по поводу которых в 1950-е годы принимались те или иные решения. В результате анализа десятков городских решений Р. Даль приходит к ряду важных выводов. Во-первых, несмотря на неравенство сил, все группы граждан обладали определенным политическим потенциалом контроля над ресурсами и влиянием в различных областях городского управления. Во-вторых, вовсе не произошло кумуляции ресурсов в руках одной группы и, соответственно, монополизации влияния, что привело бы к установлению общего контроля над принятием городских решений. Отсюда Р. Далем делается вывод, что власть дисперсно фрагментирована между различными группировками, которые контролируют принятие решений в отдельных областях, но не всю городскую политическую систему в целом. Поэтому можно говорить о плюралистической модели городской системы.

Позднее, в 1970–90-е годы, взгляды Р. Даля эволюционируют в направлении так называемого «элитного плюрализма», где им все же признается особая роль элитных групп. Произошло это под влиянием довольно жесткой полемики с представителями концепций «элиты» и «господствующего класса». Вот что замечает Р. Даль в конце 1990-х годов по поводу возможности торга и сговора тех самых «дисперсированных» элитных групп, о которых он с большим оптимизмом писал 30–40 годами ранее. Он обращает внимание на теневую сторону плюралистической

демократии, когда народ делегирует полномочия от своего имени принимать стратегические решения политической и бюрократической элитам, которые вовсе не демократически сторговываются между собой, инкорпорируя в «формулу интересов» государственного решения в первую очередь свои собственные приоритеты. А ведь еще в 1950–60-е годы Р. Даль считал, что в отношениях влиятельных группировок доминирует спасительная для плюрализма конкуренция, а не сговор за спиной народа. В конце XX века он более трезво оценивает роль политико-бюрократической элиты, которая многократно сильнее группировок обычных граждан[38].

В качестве альтернатив плюралистскому подходу рядом школ политологов разрабатываются элитаристские, неомарксистские и, наконец, корпоративистские модели интерпретации государственной политики и принятия решений. В основе этих концепций лежат менее оптимистические и более реалистические (то есть, скорее, дескриптивные, чем нормативные) принципы согласования интересов различных социальных групп, а также политической элиты и государственной бюрократии, обладающей своими собственными корпоративными интересами. Рассмотрим очень кратко, в чем специфика интерпретации агентов ППР и формул интересов, ориентиров и регулятивов, определяющих правила принятия решений в трактовке данных концепций. Начнем с **элитологических** моделей. В ряду этого довольно широкого направления социально-политической мысли имеются сторонники правления элит, то есть «элитисты» (Т. Дай и др.) и их противники, «антиэлитисты» (Ч. Р. Миллс и др.). В этой части модель элит включает некоторые нормативные элементы. Если Т. Дай подходит к оценке системы принятия государственных решений при доминирующей роли квалифицированной и эффективной элиты с достаточно правоконсервативных и апологетических позиций, то Ч. Р. Миллс подвергает существующий *status quo* ожесточенной критике леворадикального толка. Если первый считает, что настоящая элита отстаивает общественные интересы, то последний уверен как раз в обратном, а именно в том, что при принятии решений элитные группы озабочены прежде всего удовлетворением своих собственных нужд, а вовсе не интересов американской нации в целом[39]. Другими словами, в широких рамках элитологии существуют прямо противоположные модели согласования интересов: от их гармонизации до навязывания обществу элитистских по своей природе решений.

Еще одной довольно распространенной теоретической моделью, также претендующей на раскрытие социальной природы государственных решений, является **неомарксистская концепция «господствующего класса»**. Представители этой позиции исходят из классической марксистской идеи о доминировании экономически господствующего класса собственников средств производства в механизме государственного управления и политической власти. Например, английский политолог Р. Милибэнд обосновывает в своей книге «Государство в капиталистическом обществе» (1969) тезис, что господствующим в современном капиталистическом обществе классом буржуазии государственный аппарат используется не столько в качестве политического инструмента несправедливого распределения доходов и благосостояния, сколько для оказания дополнительного влияния на принимаемые решения задействуются ассоциации крупного бизнеса и личные связи в правительстве. Профессор Университета Ньюкасла М. Хилл замечает, что в основании подобной «инструменталистской позиции лежит такой подход к рассмотрению власти, который имеет немало общего с элитическими взглядами и даже с радикальными версиями плюрализма (как это было с поздними (1977) работами Линдблома)». Другими словами, при анализе государственных решений прежде всего учитываются «капиталистические интересы», причем ничего другого и быть не может в государстве, существующем в условиях капитализма. В то же

[38] См.: *Даль Р.* О демократии. М., 2000. С. 111–112.

[39] См.: *Миллс Ч. Р.* Властвующая элита. М., 1959; *Dye T.* Who's Running America? The Clinton Years. Englewood Cliffs, 1995.

время некоторые неомарксисты (М. Хилл, К. Хэм и др.), сомневаясь в ключевой роли капиталистов в принятии государственных решений, добавляют к этому веберовскую идею о влиянии профессионалов: администраторов и политиков, экспертов и лоббистов. На близких к неомарксизму позициях стоит американский политолог Уильям Домхофф, на страницах своей монографии «Кто управляет Америкой?» (1998) отстаивающий тезис о стратегической роли «господствующего класса» в механизме принятия решений в современных законодательных и исполнительных институтах США. Он пишет следующее: «Господствующим классом принимаются и навязываются массам все важнейшие решения по экономическим, социальным и политическим вопросам, в содержании которых выражены в основном интересы владельцев и менеджеров крупнейших корпораций и банков»[40].

Подобная интерпретация «формулы интересов» акторов, участвующих в процессе принятия государственных решений, вызывает ряд критических возражений в силу своей редуктивности и известной симплифицированности. «Оптимальная политика, вырабатываемая политической элитой, — замечает по этому поводу профессор Г. К. Ашин, — это обычно компромисс (в идеале — консенсус) в отношениях между различными классами и слоями общества, что в долгосрочной перспективе более всего отвечает интересам самого высшего класса, потому что пролонгирует существование и развитие социально-политической системы, ставящей высший класс в привилегированное положение»[41]. Таким образом, в рамках марксистского подхода порой

[40] См.: *Domhoff W.* Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000. L.; Toronto, 2000. Ранее У. Домхофф провел специальное исследование механизма принятия городских решений в г. Нью-Хейвен (1978), где подверг критике плюралистическую интерпретацию Р. Даля. См.: *Domhoff W.* Who Really Rules? New-Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick; L., 1978.

[41] *Ашин Г. К., Кравченко С. А., Лозанский Э. Д.* Социология политики: Сравнительный анализ российских и американских политических реалий. М., 2001. С. 329.

слишком упрощенно трактуется сама система ориентиров и потребностей, лежащая в базе выработки тех или иных политических решений. Интересы крупных собственников заслоняют роль таких акторов, как руководящие администраторы и рядовые чиновники госаппарата, профессиональные политики и партийные функционеры. Попытка определить роль административно-политической элиты и государственной бюрократии была предпринята в рамках концепций «главного управляющего» (core executive) английским политологом Родом Родесом. Он считает высшую бюрократию ключевым агентом всех важнейших государственных решений в современной Великобритании, которая сменяется гораздо реже, чем выборные политики, работая при разных правительственных кабинетах и получая тем самым определенную автономию и от экономической, и от политической элиты. Происходит своего рода «политизация» бюрократов, осуществляющих разработку, экспертизу и блокировку многих ключевых решений в государственном секторе, причем выборные политики не в силах заставить изменить привычные для чиновников ценностные ориентиры и правила игры, что бывает необходимо при изменении политической стратегии и тактики[42].

В 1970–90-е годы широкую известность получила еще одна модель представительства и согласования интересов в государственной политике — **современный корпоративизм (или неокорпоративизм)**. Один из лидеров данного направления профессор Стэнфордского университета Филипп Шмиттер дает следующее определение этой модели в своей знаменитой статье «Продолжается ли век корпоративизма?» (1974): «Корпоративизм можно определить как систему представительства интересов, в которой основные составляющие организованы в ограниченное число отдельных, обязательных, неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально дифференцированных категорий,

[42] См.: *Rhodes R.* From Prime Ministerial Power to Core Executive // Prime Minister, Cabinet and Core Executive / Ed. by R. Rhodes and P. Dunleavy. Basingstoke, 1995.

признанных и зарегистрированных (если не созданных) государством и наделенных представительской монополией внутри этой категории в обмен на осуществление контроля за отбором лидеров и выражение требований и поддержки»[43]. Ф. Шмиттером выделяются две основные формы корпоративизма: «государственная» и «социетальная». Если в рамках первой формы согласование интересов различных групп населения проходит под жесточайшим контролем автократического государственного аппарата (Италия и Германия эпохи фашизма), то социетальная форма возникает в Западной Европе и Северной Америке в период кризиса плюралистической системы представительства. По мнению ряда исследователей (С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семененко и др.), корпоративистская модель репрезентации интересов вполне адекватно отражает характер государственной политики в современной России[44]. В чем же состоит корпоративистский вариант согласования интересов при принятии государственных решений?

Во-первых, в отличие от плюрализма, элитизма и марксизма, где за государственным органом закреплены функции репрезентации интересов тех или иных общественных групп или классов, сторонники корпоративистской модели рассматривают государственные ведомства в качестве относительно автономного актора, а бюрократию — в виде отдельной корпорации. Во-вторых, государственные органы не должны быть пассивными «репрезентантами» чьих-то интересов, а призваны активно регулировать отношения между разными социальными группами и их политическими ассоциациями, как это происходит во многих развитых странах при взаимодействии предпринимателей-нанимателей и наемных работников, организаций бизнесменов и профессиональных союзов. В-третьих, это влечет за собой создание корпоративистских

[43] *Шмиттер Ф.* Неокорпоративизм // Политические исследования. 1997. № 2. С. 57.

[44] См.: *Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С.* Группы интересов и российское государство. М., 1999.

агентств, находящихся между государством и обществом, в результате чего многие общественные объединения инкорпорируются в механизм принятия государственных решений для осуществления совещательно-консультативных функций. Тем самым при государственных органах появляется целая система совещательных органов по различным направлениям государственной политики (экономической, социальной, молодежной, национальной и др.), куда входят представители порой противостоящих друг другу социальных групп и где происходят преодоление конфликтов, гармонизация интересов и выработка совместных вариантов политических решений. К примеру, государственные планово-бюджетные органы согласовывают инвестиционные решения и программы с крупным бизнесом в специальных совещательных комитетах, где оговариваются налоговые льготы, снижение тарифов, в то время как с профсоюзами достигаются соглашения о росте средней зарплаты и контроле над ценами.

В целом же применение корпоративистской модели в государственной практике способствует созданию системы «окологосударственных» совещательных и согласительных агентств и как преодолению межведомственных барьеров, так и установлению «горизонтальных» связей между государственными и негосударственными агентами принятия решений. Корпоративистская модель тесно связана и оказала влияние на разработку другой достаточно новой концепции — политико-управленческих сетей.

3.6. МОДЕЛЬ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЕТЕЙ

Модель политико-управленческих сетей (policy networks) и сетевой подход (network approach) сложились относительно недавно в сравнении с марксизмом или плюрализмом. «Классовый, элитистский, плюралистский и корпоративистский подходы составляют четыре наиболее крупные объяснительные модели, — пишет один из основателей сетевого подхода Дэвид Ноук, продолжая далее: — ... классовое, элитистское, плюралистическое и корпоративистское объяснение обосновали постановку

ряда провокативных вопросов, хоть и не дали ответов относительно общего и особенного во властных процессах, разворачивающихся в различных развитых странах». И в то же время упомянутый, еще совсем «юный», подход уже успел завоевать довольно широкую популярность среди политологов, а затем и сам стал оказывать влияние на развитие привычных и укрепившихся теорий. Каковы же основные истоки сетевого подхода?

Во-первых, идея существования сетей в обществе вошла в оборот социальных наук в 1940–50-е годы, причем первоначально она использовалась для анализа межперсональных взаимоотношений и взаимосвязей в областях, находящихся на стыке социальной психологии, социологии и теории организации. Во-вторых, в 1960–70-е годы идея сетей начинает проникать в политологические исследования, и прежде всего в анализ государственно-публичной политики. У сетевого подхода в начале его продвижения в политологию имелось два основных источника формирования: во-первых, сетевой анализ, пришедший из смежных социальных дисциплин, и во-вторых, имелся собственный исток, начало которому положено еще в довоенный период. В конце 1930-х годов известный для того времени в США политический аналитик Эрнст Гриффит замечал в своей книге «Демократия в тупике», что «в публичной политике существуют некие „вихревые образования", притягивающие представителей различных институтов, при этом в подобных „центрах активности" контакты людей происходят вокруг специфических проблем». Он добавляет далее, что «взаимоотношения между этими людьми — законодателями, администраторами, лоббистами и учеными, которых интересуют общие проблемы, складываются куда более тесные, чем в целом отношения между конгрессменами или администраторами»[45].

А в 1960-е годы была разработана непосредственно предшествовавшая становлению современной теории политико-управленческих сетей концепция «железных треугольников». Что

[45] *Griffith E.* The Impasse of Democracy. N. Y., 1938. P. 182.

же она собой представляла? Модель «железного треугольника» выражала стабильное структурное образование, состоящее из членов профильных комитетов или подкомитетов, отраслевых административных ведомств и лоббирующих групп интересов, которые действовали в одной политико-управленческой сфере (например, в обороне, здравоохранении или энергетике)[46]. Для «железных треугольников» были характерны ограниченный допуск новых членов, корпоративная солидарность и, наконец, захват и «тихое» распределение между своими участниками ключевых ресурсов общества в той или иной области.

Концепция «железных треугольников» довольно скоро подверглась критике за неполноту и ограниченность со стороны видного американского политолога Хьюго Хекло. По его мнению, подобного рода взгляд исходит только из частного случая формирования сетей с весьма стабильным составом участников, объединявшихся для контроля за конкретными государственными программами и удовлетворения своих непосредственных экономических интересов. Х. Хекло посчитал, что в реальной политике куда чаще складываются альянсы иного типа, которые он обозначил термином «проблемные сети» (issue networks)[47]. Что же он вкладывает в это понятие? С его точки зрения, «проблемные сети» выглядят как довольно аморфные и изменяющиеся образования, создающиеся для решения одной определенной проблемы. Проблемные сети включают в себя постоянно меняющуюся по составу совокупность участников, которые на разных фазах существования сети то «входят» в нее, то из нее «выходят». Чаще всего такие сети состоят из чиновников и депутатов, партийных активистов и представителей групп интересов, а также экспертов аналитических и академических организаций. При этом в различных сегментах сети интенсивность деятельности ее участников может время от времени

[46] См., например: *Freeman J.* The Political Process. N. Y., 1964.

[47] См.: *Heclo H.* Issue Networks and Executive Establishment // The New American Political System / Ed. by A. King. Washington, 1978. P. 87–124.

повышаться, сама же их активность может быть обусловлена вовсе не только чисто материальными интересами, а также идеями и представлениями акторов о более эффективном варианте проведения той или иной государственной политики.

В 1970–80-е годы складывается целый ряд приложений сетевого подхода к анализу государственной политики: концепции политико-управленческих «сетей» Д. Ноука, «сообществ» (communities) Дж. Ричардсона, «потоков» (streams) Дж. Кингдона, «подсистем» П. Сабатьер и др. Все перечисленные концепции исходят из общей идеи повышения уровня сложности и комплексности государственного регулирования и управления общественными процессами. Известный социолог Мануэль Кастельс в своей нашумевшей книге «Подъем сетевого общества» (1996) доказывает, что в условиях развития информационного общества и новых коммуникативных технологий сетевая форма социальной организации становится доминирующей, образуя новую общественную морфологию и постепенно подводя к тому, что «власть структуры оказывается сильнее структуры власти». «Принадлежность к той или иной сети или отсутствие таковой наряду с динамикой одних сетей по отношению к другим выступают в качестве важнейших источников власти и перемен в нашем обществе», — утверждает М. Кастельс, далее делая вывод о том, что «таким образом, мы вправе охарактеризовать его как общество сетевых структур (network society), характерным признаком которого является доминирование социальной морфологии над социальным действием»[48]. Отсюда следует, что современные сетевые структуры создают новую комбинацию формальных и неформальных агентов власти, обеспечивающей управление и манипулирование людьми и образующей новую конфигурацию политических коммуникаций.

В чем же состоят особенности политико-управленческих сетей среди прочих типов сетевых структур в обществе? Во-первых, политико-управленческие структуры связывают воедино государственных и негосударственных акторов. «Внутриорганизованные сети дают нам возможность описать и проанализировать всех сколько-нибудь существенных политико-управленческих акторов — от представленных в парламенте партий и правительственных ведомств до бизнес-ассоциаций, профсоюзов, ассоциаций специалистов в различных областях и прочих общественных объединений»[49], — отмечает один из основателей сетевого подхода Дэвид Ноук. Во-вторых, в политической сети действуют официальные нормы и неформальные правила игры. В-третьих, в структуре сети между ее участниками идет интенсивный обмен властными, экономическими, информационными и прочими ресурсами, причем в основе подобного обмена лежат совместные интересы, устойчивые коммуникации, социальные взаимозависимости и заключаемые между акторами конвенции. Л. В. Сморгунов, проанализировав целый ряд определений и характеристик категории «политическая (а точнее, политико-управленческая) сеть», дает следующее ее определение. «В целом такая сеть, — подытоживает он, — есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные нормы»[50]. К этой формулировке можно было бы добавить, что важное место в сетях занимает определение формулы интересов, типов взаимодействий и совместных действий, а также внутрисетевые статусы, ранги и функции составляющих сети акторов.

Каковы же внутренняя структура и основные типы политико-управленческих сетей? Эти два вопроса тесно связаны между

---

[48] *Кастельс М.* Становление общества сетевых структур // Новая индустриальная волна на Западе / Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 1999. С. 494.

[49] *Knoke D.* et al. Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan. Cambridge, 1996. P. 3.

[50] *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. 2001. № 3. С. 108.

собой, поскольку определение типа сети во многом зависит от внутренней конфигурации входящих в нее компонентов и взаимосвязей между ними. Одними из первых вопрос о внутренней структуре социальных сетей был поставлен Дэвидом Ноуком и Джеймсом Куклинским в работе «Сетевой анализ» (1982), где ими выделяются сетевые акторы и отношения между ними внутри сетей. Во-первых, акторы подразделяются на «центры», образующие главные полюса сетей в целом, и «клики», которые характеризуются более интенсивным внутренним обменом. Кроме того, между акторами существуют отношения, которые задаются и конституируются сетью в целом. Отношениям между акторами присущи такие свойства, как «интенсивность», операциализируемая посредством оценки объема передаваемого ресурса и частоты трансакций, а также «направленность», характеризующая вектор перемещений ресурсов между центром и периферией сети[51].

Далее Д. Ноук продолжает свой анализ компонентов политических сетей в различных сферах государственного управления (здравоохранения, энергетики, трудовых отношений), называя их «политико-управленческими доменами» (policy domains). С его точки зрения, в каждой области государственного управления складывается собственная сетевая структура, или «домен». Из каких же компонентов состоит подобная отраслевая сеть? «На самом абстрактном концептуальном уровне внутреннюю структуру политико-управленческого домена можно сконструировать из четырех основных компонентов: политико-управленческих акторов; политических интересов; властных взаимоотношений и совместно-коллективных действий»[52]. Что все же стоит за этими базовыми компонентами? Во-первых, в число политико-управленческих акторов включаются только организованные группировки (а не индивиды или неоформившиеся группы), к которым принадлежат групповые объединения граждан или чиновников, их зонтиковые

[51] См.: *Knoke D., Kuklinski J.* Network Analysis. Beverly Hills, 1982. P. 9.

[52] *Knoke D.* et al. Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan. P. 10.

ассоциации (peak associations) и конечно же собственно государственные организации. Во-вторых, политические интересы проявляются в таких областях, как отраслевые объекты регулирования в целом (образование, рыночное регулирование и т. д.), отдельные управленческие проблемы (повышение зарплаты, условия для малого бизнеса и т. д.) и «события», заключающиеся в оформлении той или иной совокупности интересов в рамках политического решения. В-третьих, под властными взаимоотношениями понимаются два базовых способа обмена ресурсами: информационный (идеи, факты и т. д.) и материальный (деньги, услуги и т. д.). И в заключение, четвертый компонент сетевой структуры — совместно-коллективные действия — в известном плане результирует соединение всех предыдущих частей модели. Коллективные действия некой совокупности акторов могут быть выражены в формах совместной мобилизации (строительство коалиций или массовых движений), рекламной кампании (через СМИ и другие каналы), а также посредством скоординированного прямого лоббирования и продвижения их представителями общественных интересов в соответствующих государственных органах.

От конфигурации и характера связей между указанными выше компонентами во многом зависит тип сформировавшейся политико-управленческой сети. В качестве критериев выступают состав участников, характер связей между ними, уровень сплоченности и стабильности и др. Английские ученые Дэйв Марш и Род Родес выделяют два главных полюса типологизации политических сетей: «политико-управленческие сообщества» и «проблемные сети»[53]. В чем же состоит разница между ними? «Политико-управленческие сообщества» характеризуются следующими чертами:

1) имеют относительно ограниченное членство, сознательно преграждая вхождение иных участников извне;

2) часто взаимодействуют и разделяют некие общие ценности;

[53] См.: *Marsh D., Rhodes R.* Policy Networks in British Government. Oxford, 1992.

3) обмениваются ресурсами при регулирующей роли лидеров;

4) поддерживают известный баланс власти между основными акторами.

А вот уже ранее упоминавшиеся «проблемные сети» имеют гораздо менее сплоченную структуру. В проблемных сетях все выглядит обратным образом:

1) сети эти весьма разнородные и широкие;

2) уровень контактов непостоянен, а соглашения нестабильны;

3) ресурсы участников сильно различаются, причем их нелегко аккумулировать для решения коллективных задач;

4) распределение власти в структуре очень неровное.

В сетевом подходе при всех его плюсах имеются известные затруднения. Во-первых, аналитические модели данного типа сконцентрированы на таких вопросах: как участвуют различные акторы в принятии политических решений и как выстраиваются отношения между ними? При этом фактически за кадром остается другой, не менее важный вопрос: почему и отчего происходит складывание сетей определенного типа? Во-вторых, структурный генезис сетевого подхода привел к такому пониманию их феноменологии, согласно которому для рассмотрения в основном берутся сети, обладающие стабильным, интенсивным и достаточно «статическим» видом[54]. На последний момент в последние годы стали обращать внимание уже не критики, а сами сторонники сетевой теории, которые считают, что нужно развивать подход далее, стараясь придавать моделям политико-управленческих сетей более «динамический», гибкий и адаптивный характер.

Одной из последних попыток подобного рода стала заявка на создание так называемой «стратегической реляционной теории сетевой динамики». Ее авторы, британские политологи Колин Хэй и Дэвид Ричардс, изображают функционирование

[54] Некоторые попытки моделирования «административных сетей», правда скорее полукустарного характера, предпринимались и российскими авторами. См. об этом: *Кордонский С.* Рынки власти: Административные рынки в СССР и России. М., 2000. С. 103–134.

политических сетей в виде циклического процесса, состоящего из семи основных стадий: 1) предсетевой, или предварительной; 2) складывания, или модификации сети; 3) работы сети; 4) трансформации сети; 5) упадка сети; 6) окончания деятельности сети; 7) перестройки сети[55]. На первой, предсетевой, стадии правительственные чиновники или политики проводят консультации по тем или иным проблемам с широким кругом акторов, включающим группы интересов, партийную оппозицию, аналитические и экспертные центры. На второй стадии органы правительства заняты перестройкой старой или созданием новой политической сети, в процессе чего происходит распределение или перераспределение статусов и ролей между акторами. Третья стадия включает в себя уже собственно проведение консультаций и переговоров, в рамках которых ведется торг и заключаются формальные соглашения и неформальные сделки между государственными и общественными участниками сети. На четвертой стадии происходит трансформирование сети, связанное либо с изменением ее функций (переходом от подготовки решения к его практической реализации), либо обусловленное обучением участников сети на собственном опыте работы с решением, что приводит к корректировке его целей и задач. Дальнейшая эволюция сети может происходить по трем разным сценариям. Прежде всего, может состояться пятая фаза, приводящая к упадку сети, когда сильно ослабевают связи между участниками сети, поскольку снижается их интерес к сотрудничеству для достижения совместной цели. В другом случае наступает шестая фаза завершения существования сети и прекращения всякого сетевого общения (networking) в силу различных причин, и в том числе социальных и институциональных ограничений. И наконец, еще одной альтернативой выступает возможность прохождения сетью седьмой стадии, где происходят перестройка

[55] См.: *Hay C., Richards D.* The Tangled Web of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking within the British Core Executive // Public Administration. 2000. Vol. 76. № 2.

и смена стратегических ориентиров, причем чаще всего под влиянием эндогенных факторов. Круг замыкается, поскольку последняя стадия сетевого цикла возвращает его участников к исходной фазе проведения новых консультаций для создания уже несколько иных альянсов.

Последняя динамическая версия сетевого подхода в определенной степени связывает модель политико-управленческих сетей как с функционированием институтов, так и со стадиальным подходом, заставляя задуматься о конкретном содержании отдельных фаз политико-управленческого цикла. Об этом и пойдет речь в последних двух параграфах настоящей главы.

3.7. ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ

Организационно-институциональный подход к анализу решений опирается на довольно разноплановые дисциплинарные и теоретические основы. К ним относятся прежде всего концепты принятия решений, сложившиеся в рамках организационной теории, а также множества моделей «старого» и «нового» институционализма, разработанных специалистами по политической науке и публичному праву, политической истории и социологии. М. Хилл замечает по этому поводу, что «ключевое воздействие институционального подхода на исследование политико-управленческого процесса, так же как и в случае с теорией политических сетей, явно связано с импортированием ряда идей из организационной социологии»[56]. Таким образом, можно констатировать, что в деле становления организационно-институционального подхода к анализу политических решений живое участие принимали социологи и управленцы, политологи и юристы. Кроме того, в 1950–60-е годы на стыке социологии и психологии организаций, менеджмента и государственного управления постепенно формируется организационная теория (или теория организаций) как относительно самостоятельная научная дисциплина, также оказавшая воздействие на разработку моделей принятия решений.

На формирование же современных версий организационно-институционального подхода повлияли два основных течения:

1) традиционный, или «старый», институционализм, ставящий впереди всего прочего изучение формальных структур, официальных норм и уходящий «корнями» в работы правоведов и социологов, историков и политологов классической школы;

2) организационный институционализм (включающий в себя «новый» институционализм), сформировавшийся во второй половине XX века на стыке менеджмента, социологии и психологии и особенно серьезное внимание уделяющий анализу неформальных иерархий и неофициальных правил игры в деятельности государственных органов.

В общем и целом, на сегодняшний день сложились три базовых направления в границах организационно-институционального подхода:

1) социологический институционализм;

2) организационное поведение;

3) политический институционализм.

Остановимся на краткой характеристике указанных разновидностей организационно-институциональной модели.

Первые работы таких представителей организационной социологии, как Филипп Селзник, появились еще в 1940–50-е годы. Позднее, в 1970–80-е годы, выходят книги других ученых (Дж. Марч, Дж. Олсен, П. ди Маджио и др.), совокупно разработавших концепцию, которая получила в итоге название «новый институционализм». В чем же состоит данный подход к анализу механизма принятия государственных решений? Прежде всего следует заметить, что труды по социологии организаций первоначально имели в основе системные и структурно-функциональные идеи для интерпретации внутриорганизационных отношений. У. Парсонс отмечает, что представлявший эту линию американский ученый Ф. Селзник в 1950-е годы пытался использовать

[56] *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 85.

структурные принципы для анализа организаций как комплексных и органических микросистем, находящихся в процессе адаптации ко своей внешней и неопределенной среде, примерно в то же время, когда Д. Истон разрабатывал модель функционирования макросистемы, которая затем легла в основу стадиально-циклической концепции принятия политических решений[57]. И все же в центре внимания Ф. Селзника находится анализ институтов, которые борются за свое выживание, процветание и приспособление к окружающему миру. Более умеренный взгляд на роль внешнего контекста по сравнению со внутренней структурой организации был представлен в совместном труде Дж. Марча и Г. Саймона «Организации» (1950), где предлагалось синтезировать и сбалансировать анализ внутренней и внешней среды организации. По сути дела, именно эти ранние идеи Ф. Селзника и Дж. Марча легли в основу двух основных разновидностей социологического институционализма, которые можно условно обозначить как «открытая» (или «инвайроментальная» от английского слова «environment») и «синтетическая». Рассмотрим их по отдельности и несколько подробней.

Начнем с первой, или так называемой «открытой», модели социологического институционализма. В своем классическом исследовании «Органы власти долины Теннесси и жизненные основы» (1949) Ф. Селзник проанализировал ситуацию, сложившуюся в 1930–40-е годы в системе государственного регулирования регионом в бассейне реки Теннесси после принятия Конгрессом США закона о децентрализации региональных институтов[58]. Это был один из наиболее важных экспериментов по институциональной перестройке управления, предпринятый в рамках «Нового курса» Ф. Рузвельта. Ф. Селзник делает из своего эмпирического исследования ряд весьма важных теоретических выводов.

Во-первых, государственная организация, принимающая решения, в определяющей степени зависит не от собственных официальных целей и формальной структуры, а от вызовов и

[57] *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. P. 324.

[58] См.: *Selznik P.* TVA and the Grass Roots. Berkeley, 1949.

факторов, идущих из внешней социальной или институциональной среды, которые содержат давление групп интересов и других организаций. В процессе управления регионом Теннесси государственные органы вынуждены были отклониться от первоначальных целей именно под давлением различных факторов внешней среды. Во-вторых, государственная организация сама оказывает влияние на окружающий ее социальный и природный миры, нередко выступая агентом их изменений. Другими словами, сильная и эффективная организация может менять свою внешнюю среду. В-третьих, американский социолог фактически разграничивает внешнее, институциональное измерение организации с ее внутренней, неформальной структурой. Если в термин «организация» Ф. Селзник вкладывает инструментальное содержание, обозначая им, скорее, сознательно скоординированную систему действий, то под названием «институт» он понимает адаптивный и комплексный организм, реагирующий на социальные требования и внешнее давление. В итоге государственные органы призваны для выполнения институциональных функций прежде всего принимать решения, которые в реальной жизни постоянно корректируются под давлением факторов агрессивной и неопределенной социальной среды.

Линию обоснования «открытой» модели принятия решений в организациях продолжили в 1980–90-е годы американские социологи Пол ди Маджио и Уолтер Пауэлл, разработав концепцию «институциональной изоморфности» и «организационного поля»[59]. Эти двое ученых начинают свой анализ с критического разбора так называемой «закрытой», бюрократической модели организации, восходящей еще к политико-социологическим взглядам М. Вебера, который считал, что «железная клетка» бюрократии является необходимой и рациональной формой регулирования

[59] См.: *Di Maggio P., Powell W.* The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48. № 2; The New Institutionalism in Organizational Analysis / Ed. by W. Powell and P. Di Maggio. Chicago, 1991.

капиталистической экономики. Вместо «железной клетки» и «закрытой» модели бюрократического принятия решений П. ди Маджио и У. Пауэлл предложили альтернативную «открытую» модель «организационного поля». Под последним ими подразумевается совокупность организаций, участвующих в кооперативных решениях и образующих специфическую сферу социальной жизни. К примеру, Министерство здравоохранения РФ вынуждено работать в особом «организационном поле» социальной политики, которая включает в себя организации инвалидов, профессиональные ассоциации врачей, частные фирмы, поставляющие лекарства и оборудование, страховые учреждения и многие другие. Отсюда следует, что любой государственный орган принимает решения в определенной институциональной среде, включающей государственные ведомства и общественно-политические объединения, другие коммерческие и некоммерческие организации. В «организационном поле» принятия государственных решений вокруг них сталкивается множество заинтересованных организаций, имеющих разнородные цели, статусы и роли.

Но и этим еще концепт «оргполя» не ограничивается. «Организационное поле» в той или иной сфере управления образует некую матрицу-иерархию межорганизационных отношений, возникающую в результате взаимозависимости организаций и структуризации социального пространства, содержащую распределение компонентов по доминирующим позициям и коалициям, информационный обмен, а также основы взаимопонимания для участников данного поля. В этих условиях в организационном поле определенных решений проявляется феномен «изоморфности», базирующийся на трех механизмах: 1) принудительном; 2) миметическом; 3) нормативном. Первый из них, механизм принуждения, обусловлен жестким воздействием внешних формальных и неформальных, официальных и социокультурных ограничений. Например, партийные организации, борющиеся за места на парламентских выборах, вынуждены корректировать свою политику в соответствии с ограничениями законодательства о партиях и выборах, а кроме того, с учетом неформальных социокультурных правил игры на электоральном поле в разных регионах Российской Федерации. Второй изоморфный механизм «миметики» связан с подражанием или имитацией организацией тех или иных стереотипов деятельности, сложившихся на данном поле. К примеру, в ряде российских муниципалитетов, сталкивающихся с проблемами поддержки малого бизнеса, внедряются модели бизнес-инкубаторов и консультативно-совещательных советов, опыт и принципы работы которых постепенно заимствуются другими районными и местными органами.

Третий нормативный механизм обусловлен профессионализацией персонала организаций и формированием общекорпоративной культуры. Сегодня существуют самые различные ассоциации, объединяющие мэров, губернаторов, судей, депутатов, экспертов, лоббистов и многих других профессионалов, способствующие обмену информацией, символами и идеями, что с неизбежностью приводит к известному усилению однородности и единообразия в государственном управлении. В итоге своих рассуждений об изоморфности в управленческом процессе П. ди Маджио и У. Пауэлл пришли к выводу об определяющей роли «открытого» организационно-институционального контекста в механизме принятия решений.

Несколько иной точки зрения придерживаются сторонники «синтетической» разновидности социологического институционализма. Наиболее известные ее представители — американские социологи Дж. Марч и Дж. Олсен обращают особое внимание на содержание понятия «институционального порядка». Они отмечают в своего рода программной статье «Новый институционализм: Организационные факторы в политической жизни» (1984), что традиционная политическая теория рассматривает проблему порядка либо в ракурсе «политического договора», который находит свое выражение в виде конституций, законов и прочих стабильных правил, либо обращается к рассмотрению «морального долга», чаще всего опирающегося на религиозные нормы[60].

[60] См.: *March J., Olsen J.* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. 1984. Vol. 78; *March J., Olsen J.* Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. N. Y., 1989.

В это же время современная политическая теория[61], по мнению Марча и Олсена, фактически уходит от изучения двух иных видов порядка: во-первых, порядка, основывающегося на разуме, и, во-вторых, порядка, устанавливаемого в результате соперничества и принуждения. «Разумность обеспечивается проведением в жизнь принципов рационального и целенаправленного действия, находя институциональное выражение в иерархическом построении целей и средств (и отсюда с формальной стороны в планомерной работе институтов), — поясняют Дж. Марч и Дж. Олсен, добавляя затем: — Соперничество и принуждение проявляются в стереотипах конфликта интересов, властвования, торга, выживания и войны, находя свое выражение в процессах выборов и принятия решений»[62]. С точки зрения авторов методологии «нового» институционализма, упомянутое понимание политического порядка как совместной деятельности и общения людей, основывающихся на договоре и долге, рациональности и целеполагании, соперничестве и конфликте, должно быть дополнено еще шестью концептами, а именно исторического, темпорального, эндогенного, нормативного, демографического и символического порядков. К чему же сводится содержание этих концептов, характеризующих с разных сторон институциональный порядок?

Во-первых, исторический аспект политического порядка связан с влиянием институтов на ход исторического процесса, в результате которого происходят изменение и адаптация самого политического дизайна. Идет своего рода «обучение» институциональных общностей на собственном историческом опыте с последующей корректировкой их организационного дизайна, где существенную роль играют стандартные процедуры, профессиональные функции и квалифицированная экспертиза. Говоря обыденным языком, принимающие решения политические органы должны уметь извлекать уроки из предшествующего опыта и, попросту говоря, «не наступать на одни и те же грабли». Во-вторых, следующей характеристикой институтов выступает темпоральный порядок, связанный со временны́ми ограничениями в принятии и осуществлении государственных решений. Характер связей внутри и вокруг институтов часто имеет вовсе не детерминационный, а ситуационный смысл в силу эмерджентного характера прихода и ухода разных событий и проблем. Возьмем, к примеру, деятельность Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ, которое пока не в силах просчитать и спрогнозировать в причинно-следственном ключе все возникающие стихийно события, обусловленные землетрясениями и наводнениями. Поэтому в госполитике значительное место занимают не только механизмы тотального предупреждения кризисов, но и механизмы оперативного реагирования на появление острых проблем. В-третьих, несмотря на то что в определенный момент институты подвергаются воздействию внешней среды, в них существует и свой эндогенный порядок. Он выражен в организации интересов и распределении приоритетов в институциональном общении, а также в воспроизводстве иерархии властных статусов и рангов, способах внутреннего контроля, что в конечном итоге приводит к позитивным или негативным результатам функционирования всей организационной системы принятия решений.

Четвертым характерным аспектом деятельности политических институтов является нормативный порядок, который включает в себя систему правил, опирающихся на категории обязанности и долга, которые далее задают социальные роли и принципы. И в то же время (как было уже ранее замечено в анализе бихевиоралистской модели) там, где индивидуальные нормы лидера якобы замещают или подменяют (replacement) правила принятия политических решений, при оценке динамики нормативной

---

[61] Более подробная характеристика и определение институционального подхода содержатся в следующих работах: *Питерс Б. Г.* Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999. С. 218–23; *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. М., 1998. С. 99–104.

[62] *March J., Olsen J.* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // Comparative Politics: Notes and Readings / Ed. by B. Brown and R. Macridis. Belmont, 1996. P. 289.

структуры ее сложный комплекс нередко сводится к статичной норме, исповедуемой тем или иным индивидом. Дж. Марч и Дж. Олсен в силу этого обосновывают положение, согласно которому для выяснения содержания нормативной структуры требуется «конвенциальное» ви́дение правил принятия решений, когда все действующие нормы соотносятся между собой, учитываются их двойственность и противоречивость, также как и возможность со временем трансформации всей иерархии норм в целом.

Пятой составляющей политического порядка выступает, по мнению американских ученых, так называемая «демографическая» компонента. Организационная жизнедеятельность институциональной общности складывается из частных жизней входящих в нее отдельных людей, а их коллективное поведение выглядит как конструкция, образующаяся из индивидуальных действий. Организационная жизнь института так или иначе привязана к жизни гражданина. Эта взаимосвязь проявляется по-разному: как напрямую, когда социально-демографический состав влияет на интересы, ценности и цели организации, так и косвенно, если руководящие и управленческие кадры рекрутируются и ротируются из составляющих ее индивидов. Получается, например, так, что карьера в госаппарате для того или иного чиновника весьма тесно увязывает организационную и личную сферы его жизни.

В качестве последнего, шестого, измерения политических институтов Дж. Марч и Дж. Олсен выделяют «символический» порядок. Оказывается, что далеко не только официальные нормы образуют определенный институциональный порядок, но и неформальные правила и символы, ритуалы и обычаи и даже мифы и церемонии. Так называемое «символическое поведение» участников принятия решения в недрах политического института имеет стратегическое значение, поскольку социокультурные стереотипы модифицируют смысл многих формальных правил, а иногда и вовсе их искажают. И поэтому лишь продукт взаимодействия официальных и неофициальных символов дает основу для инструментально эффективной и социокультурно адекватной работы политических организаций. Таким

образом, модель «нового» социологического институционализма Дж. Марча и Дж. Олсена базируется на принципах многомерного анализа функционирующих и меняющихся политических институтов, организационная жизнь которых развивается в соответствии как с формальными нормами и процедурами, так и с неформальными правилами, обычаями, ритуалами и т. д.

В наиболее «радикальном» варианте социологический институционализм нашел свое проявление в начале 1970-х годов в ранней модели Дж. Марча и Дж. Олсена, разработанной совместно с М. Кохеном и получившей метафорическое название «мусорной корзины» (garbage can)[63]. В чем же состоит суть этой «радикальной» версии? Согласно данной схеме институционального анализа, система принятия политических решений состоит из четырех относительно автономных и экзогенных потоков: проблем, их решений (solutions), принимающих решения лиц и, наконец, диапазонов выбора. В силу того, что по времени появление проблем далеко не всегда совпадает с разработкой вариантов их решения, а приход способных управленцев нечасто происходит одновременно с открытием «окна возможностей» для принятия решений из-за недостатка ресурсов или ограничений, вызванных обстоятельствами, институты нередко «сбрасывают» то проблемы, то варианты их решения, а то и прочие компоненты в своего рода «мусорную корзину». Нередко в ходе принятия решения ЛПР делает выбор варианта либо в отсутствие четкого определения и структурирования проблемы, либо (даже при наличии последнего) когда миновала сама возможность утверждения подготовленной альтернативы. Иначе говоря, уровень динамики указанных параллельных потоков, составляющих принятие политических решений, различается по темпам и фазам, и поэтому в результате использования данной метафоры «путь формирования публичной политики напоминает способ наполнения корзины мусором»[64].

---

[63] См.: *Cohen M., March J., Olsen J.* A Garbage Can Model of Organizational Choice // Administrative Science Quarterly. 1972. № 17. P. 1–25.

[64] *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. P. 107.

Конечно, подобная интерпретация принятия решений как спонтанного и хаотичного потока (или потоков) вызывает определенные возражения. Во-первых, в условиях «неконтролируемой энтропии» принятие решений становится объектом интуитивных и реактивных импровизаций политиков и администраторов. Во-вторых, отсюда следует, что само моделирование публичной политики сводится лишь к изучению отдельных случаев, из которых методом «проб и ошибок» извлекаются некие полезные уроки. Интересно, что со временем сами авторы этой радикальной концепции перешли на более умеренные позиции. В одной из последних своих статей Дж. Марч и Дж. Олсен утверждают, что смоделировать определенные институциональные рамки принятия политических решений все же представляется возможным. Институты задают вполне четкие культурно-символические и нормативно-регулятивные форматы для деятельности агентов принятия решений. «Постольку поскольку политические акторы строят свою деятельность проходя через выбор ее вариантов, то им приходится держать в голове четкие представления альтернатив и их последствий, приоритетных интересов и стратегических целей, которые в значительной степени определяются тем институциональным контекстом, в рамках которого оперируют эти игроки»[65].

В приведенном описании модели «нового институционализма» (в его социологической интерпретации) заметно наличие немалого числа «точек разрыва» между «микроуровнем» деятельности отдельных акторов и «макроуровнем» институциональной системы. Для того чтобы преодолеть эти разрывы, американским политологом Элионор Остром в 1980–90-е годы была предпринята попытка синтезировать модель «нового институционализма» с теорией «рационального выбора»[66]. Э. Остром

[65] *March J., Olsen J.* Institutional Perspectives on Political Institutions // Governance. 1996. Vol. 9. № 3. P. 251.

[66] См.: *Ostrom E.* An Agenda for the Study of Institution // Public Choice. 1986. № 48; *Ostrom E.* A Method of Institutional Analysis // Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector / Ed. by F. Kaufman, G. Magone and E. Ostrom. Berlin; N. Y., 1986; *Ostrom E.* Governing the Commons. Cambridge, 1990; etc.

попыталась соединить в рамках своей концепции ППР индивидуальные действия с институциональными правилами. С одной стороны, точкой отсчета в анализе принятия решений выступают действия индивидуальных акторов, опирающихся на определенные ресурсы, интересы и приоритеты. Кроме того, каждый индивид, участвующий в политико-управленческом процессе, постоянно попадает в различные контексты ситуации принятия решений (decision situations). Но, с другой стороны, всякая ситуация принятия решения, в которой оказывается индивидуальный актор, в свою очередь есть продукт функционирования определенных институциональных правил, регулирования известных общественных ресурсов (или благ), воздействия социоэкономических условий и давления общественного мнения. Говоря марксистским языком, принятие политических решений здесь является продуктом взаимодействия «субъективного фактора» (индивидуальная активность) с комплексом «объективных факторов» (правила, ресурсы, условия среды и т. д.).

Далее Э. Остром удается разработать классификацию институциональных правил, с помощью которых происходит агрегирование индивидуальных действий в коллективные решения, распределение индивидов по властным ролям и позициям, а также формирование коммуникаций между акторами, играющими в принятии решений разные роли. Между индивидуальным голосованием гражданина и принятием конституции на всеобщем референдуме довольно нелегко установить прямые и непосредственные причинно-следственные связи. Еще сложнее вскрыть обратные связи, устанавливающие влияние конституционных норм на политическое участие индивида. Для того чтобы объяснить опосредованный характер воздействия государственных решений на индивидуальное поведение, Э. Остром выделяет три взаимосвязанных между собой уровня институционального анализа: операциональный, коллективный и конституционный. На нижнем, операциональном, уровне тот или иной государственный орган вырабатывает свои ведомственные решения. На уровне так называемого «коллективного выбора» принимаются правовые акты, на основе

которых регламентируется деятельность государственных органов, а на верхнем, конституционном, уровне задаются высшие нормы, регулирующие деятельность даже законодательных органов и, в том числе, федерального парламента. Таким образом, отсюда, во-первых, следует, что деятельность по принятию решений носит иерархический характер: работа ЦПР на более высоких уровнях задает правила принятия и исполнения решений для госорганов более низкого уровня и т. д. Во-вторых, рядовые граждане действуют в основном по операциональным правилам нижнего уровня, тогда как нормы конституционного и коллективного уровней выступают для них лишь в качестве опосредованных низовыми процедурами ориентиров.

Следующее крупное направление, существующее в границах организационно-институционального подхода, получило название «политического институционализма». Эта концепция, в отличие от уже разобранного «социологического институционализма» (который в основном выводит вперед роль социальной среды организации), исходит из идей автономии государства и доминирования внутренних механизмов институтов. Это направление получило довольно широкое развитие в 1980–90-е годы и связано с работами Т. Скокпол, П. Эванса, П. Холла, С. Линдера, Б. Питерса, Р. Уивера, Б. Рокмана и ряда других ученых. Отличаясь по своему генезису от социологического институционализма, который появился на стыке теории, социологии и психологии организаций, последняя модель в чистом виде является порождением современной политической науки, будучи известной реакцией на господство в период 1960–70-х годов системного и структурно-функционального подходов. Доминирование системного подхода и преобладание исследования факторов социальной среды политической системы привели к тому, что внутреннее содержание политических институтов во многом осталось «черным ящиком».

Одним из первых разработчиков данной модели выступила профессор Гарвардского университета Теда Скокпол, предложившая возродить на новой основе изучение государственных

институтов в известной статье «Возвращая государство на свое место»[67]. Здесь она утверждает, что государственные институты продемонстрировали способность к продолжительному и стабильному существованию во многих западных странах, где публичная политика разрабатывалась прежде всего чиновниками внутри тех или иных госорганов. Далее указывается, что автономия государственных институтов зависит от трех обстоятельств: международных позиций государства, воспроизводства внутреннего порядка и организационных условий, позволяющих официальным лицам разрабатывать и проводить публичную политику. Американский политолог вовсе не отрицает роль экономических, социальных и культурных факторов в принятии решений, и все же в центр анализа ею вводится относительно автономный институциональный контекст государственной политики, который в свою очередь вовлекает в исследование госбюрократию в качестве основного его объекта. Т. Скокпол особо выделяет возрастание властных возможностей органов исполнительной власти и по «вертикали» (от федеральной до местного уровня), и по «горизонтали» (сквозь все отрасли государственного управления). При этом она отмечает высокий консерватизм и неподатливость к инновациям американской институциональной системы принятия государственных решений, до сих пор «одной ногой стоящей в XIX веке».

В качестве продолжения линии развития политического институционализма следует добавить коллективную работу с довольно провокативным названием: «Имеют ли институты вес?» (1993), вышедшую под редакцией Р. Уивера и Б. Рокмана. Этот труд состоит из общей модели, разработанной этими двумя учеными, а также множества разобранных прецедентов в разных областях государственно-публичной политики: энергетики, пенсионного страхования, промышленности и бюджета, экологии и

[67] См.: *Skockpol T.* Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back In / Ed. by P. Evans, D. Reuschemeyer and T. Skockpol. Cambridge, 1985.

торговли, которые были проведены в таких развитых странах, как США, Великобритания, Нидерланды, Канада, Франция, Германия и Япония. В чем же заключается содержание общей модели, и к каким выводам приходят авторы данного коллективного проекта?

Логика развертывания модели, построенной Р. Уивером и Б. Рокманом, сводится к следующему. Институциональный формат стимулирует (или, наоборот, сдерживает) процесс принятия решений, уровень разработки и осуществления государственной политики, что в свою очередь влияет на способность правительственных органов адекватно предпринимать стратегический выбор и добиваться качественных политико-управленческих результатов в экономической, социальной и прочих областях. Р. Уивер и Б. Рокман делают ряд обобщающих заключений в отношении роли институциональных структур в процессах политического управления, которые, в известной мере, скорректировали наиболее оптимистические предположения об определяющей роли политических институтов:

1) несмотря на то что институциональный формат оказывает существенное влияние на уровень государственного управления, его воздействие носит в основном дискретный характер;

2) отдельные институциональные условия нередко могут вызвать как потенциальные возможности, так и риски угроз для некоторых характеристик управления;

3) способности к эффективному принятию решений могут существенно различаться в разных отраслях госуправления даже в границах одной политической системы;

4) институциональное воздействие на эффективность государственной политики проявляется через качество принимаемых решений;

5) парламентские системы ППР ничем не эффективнее президентских систем, и наоборот;

6) «разделенный» партийный контроль над деятельностью органов законодательной и исполнительной власти осложняет управленческий процесс, особенно в плане формирования приоритетов государственной политики;

7) различия в электоральных нормах и моделях могут иметь для публичной политики не меньшее значение, чем сами институты управления;

8) в границах институционального устройства особо востребованы способности к обмену ресурсами;

9) правительство вполне способно преодолевать определенные институциональные ограничения, создавая уравновешивающие их механизмы[68].

В заключение Р. Уивер и Б. Рокман приходят к некоторому итоговому выводу, результирующему это довольно масштабное сравнительное исследование институциональных систем принятия политических решений. Во-первых, концентрация властных полномочий в центральных институтах для повышения эффективности государственной политики в различных странах и областях управления дает весьма гетерогенные результаты: от самых позитивных до негативных. Во-вторых, оказалось, что связь между институциональным устройством и эффективностью госполитики вовсе не прямая, а опосредована условиями и проблемами страны (по сути, все той же внешней социальной средой), которые порой и вызывают к жизни новые институциональные структуры с тем, чтобы повысить уровень управления страной.

Итак, круг опять замкнулся. Институциональный анализ с позиции автономии государства вновь возвращает нас к признанию весомой для принятия политических решений роли социальной среды, экономических и культурных факторов и в особенности социальных интересов и идей акторов. Акторы вместе со своими интересами и идеями также влияют на характер деятельности политических институтов. Именно в подобном ключе дает интерпретацию политических институтов Питер Холл в известной монографии «Управляя экономикой: Политика государственных интервенций в Великобритании и

[68] См.: *Weaver R., Rockman B.* Assessing the Effects of Institutions // Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by R. Weaver and B. Rockman. Washington, 1993. P. 446–453.

Франции»[69]. Модель политического институционализма охватывает более широкий объект в сравнении с подходами Т. Скокпол, Р. Уивера и Б. Рокмана. Политические институты выражают взаимодействие компонентов общества и органов государства. Предметом анализа П. Холла выступает сравнительное изучение принятия решений в процессах развития экономической политики в Великобритании и Франции послевоенного периода. Он выделяет пять структурных характеристик влияния политических институтов: 1) организация труда; 2) организация капитала; 3) организация государства (законодательной и исполнительной власти); 4) организация национальной политической системы (электоральные и партийные системы); 5) структурное положение страны в международной системе. Из этого перечня характеристик видно, что институциональное устройство получает довольно широкую трактовку.

В разработанную институциональную модель П. Холл включает ряд принципиальных положений. Во-первых, институциональные условия оказывают существенное влияние на властный статус акторов, объем их полномочий и ответственности при принятии решений. Во-вторых, институциональный дизайн воздействует на формирование конфигурации интересов и идей отдельных участников ППР. Особо подчеркивается роль идеологии, которая соединяется с материальными средствами политической организации, что позволяет распространять ее в различных общественных стратах: от элитных и бюрократических групп до широких слоев населения. Последнее утверждение довольно явно коррелирует с ранними идеями В. И. Ленина о соединении организационной работы партии с продвижением марксистской идеологии в массы, высказанной им в работе «Что делать?» (1902). Идеи и представления ЛПР вовсе не являются какими-то внешними (экзогенными) по отношению к институциональному механизму принятия решений факторами, а предстают его внутренним компонентом, обеспечивающим ориентиры действий.

[69] См.: *Hall P.* Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Cambridge, 1986.

В-третьих, П. Холл критикует идею сторонников экономического подхода к политике, касающуюся свободного выбора ЛПР (хотя за ними и признается наличие «свободной воли»), а также вытекающее из этого положение о том, что формирование той или иной структуры следует за разработкой и выбором политической стратегии. В итоге им делается вывод о том, что ЛПР (личности) и ЦПР (организации) свободны в выборе вариантов политических решений только в четко определенных границах институционального устройства, которое структурирует их интересы и позиции, стратегии и действия. Поэтому изменить институциональную структуру принятия государственных решений гораздо труднее, чем провести организационную перестройку управления частной фирмы, производящей сосиски. Политико-институциональная модель, в авторской версии П. Холла, содержит вывод о наличии прямых и обратных связей между деятельностью агентов, участвующих в принятии решений, интересы и идеи которых «встроены» в институциональный механизм, и функционированием институциональной организации, достаточно жестко ограничивающей свободу маневра ЛПР в ходе подготовки и осуществления государственных решений.

И наконец, мы подошли к анализу последней, третьей, крупной разновидности организационно-институционального подхода — модели «организационного поведения (или процесса)» профессора Гарвардского университета Грэма Аллисона, о которой уже кратко было упомянуто в главе 1. Остановимся на ней чуть более подробно. Г. Аллисон одним из первых попытался использовать в анализе внешней политики парадигму организационного поведения. Для рубежа 1960–70-х годов этот подход выглядел как весьма новаторский. К чему же сводит Г. Аллисон логику организационного поведения? Правительство видится Г. Аллисону прежде всего как «огромный конгломерат достаточно свободно ассоциированных организаций, каждая из которых живет своей особой жизнью»[70]. Поэтому принятие правительственных решений может

[70] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999. P. 143.

быть истолковано в значительной степени как практические действия (outputs) больших организаций, функционирующих в соответствии со стандартными образцами (patterns) поведения. Иными словами, центр анализа принятия решений смещается в данной модели на изучение «организационной логики», то есть работы организационных процедур и регламентов, комплексных взаимодействий как внутри государственных органов, так и между ними и, наконец, стереотипов организационной культуры и форм организационного поведения.

Основной тезис в концепции Г. Аллисона сводится к утверждению, что в центре анализа должна находиться логика комплексного правительственного действия как определенного итога функционирования государственной организации в целом, которое в свою очередь складывается из акций составляющих ее ведомств, нередко находящихся в отношениях конкуренции и торга. В «Энциклопедии политики и управления» в этой связи подмечается определенное сходство данной модели с концепцией Ч. Линдблома. И здесь и там в центре внимания находятся борьба и компромиссы между участниками принятия решений, а организационные изменения носят инкрементальный характер[71].

Любую ситуацию, в которой принимается решение, можно свести к «организационным выходам» (organizational outputs). Г. Аллисон интерпретирует в таком духе ситуацию, связанную с принятием внешнеполитических решений госорганами США и СССР в условиях Карибского кризиса 1962 года. С его точки зрения, даже столь острые ситуации принятия решений развиваются в достаточно четких организационных рамках, поскольку задолго до этого были установлены соответствующие правила и стандартные процедуры, что задает некую логику организационного поведения. Отсюда вытекает, что принятие политических решений политиками и администраторами в огромной степени зависит от так называемых «способностей организации».

[71] *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. L.; N. Y., 1992. P. 649–650.

Далее американский политолог для характеристики организационной модели вводит целый ряд специальных концептуальных положений, развивающих изложенный выше базовый тезис. Во-первых, все государственные органы, играющие роли политических акторов, являются комплексом составляющих их суб-организаций. Например, министерства и госкомитеты в РФ или департаменты и агентства в США в свою очередь состоят из отраслевых и территориальных органов. Г. Аллисон приводит иллюстрацию с Департаментом обороны США, распадающимся на структурные подразделения, связанные с авиацией, флотом, сухопутными силами и т. д. Что же касается принятия внешнеполитических решений в Соединенных Штатах, то в их подготовке, утверждении и осуществлении участвуют Госдепартамент (ответственный за внешнюю политику и дипломатию), Департамент обороны (военная безопасность), Государственное казначейство (финансово-экономические вопросы) и, наконец, ЦРУ, отвечающее за предоставление разведданных и соответствующих рекомендаций. Комплексность и сложность международных проблем вызывают необходимость создания соответствующего набора органов, разделяющих проблему на компоненты и специализирующихся на достижении функционально разграниченных задач. В то же время появление многих организаций, участвующих в принятии политических решений, приводит к так называемой «комплексности взаимодействий» (interactive compexity), состоящей во взаимном влиянии норм и процедур управления, в соответствии с которыми функционируют различные государственные органы, отраслевые и территориальные.

Во-вторых, вслед за выводами из работы Дж. Марча и Г. Саймона «Организации» (1958) Грэм Аллисон использует разграничение организационной логики на два основных типа: «логику последствий» и «логику соответствия». В соответствии с первой из них те или иные решения и действия в организации предпринимаются на основе оценки их возможных последствий под углом зрения преференций политического актора. Во втором же случае логика принятия решений и осуществления действий

исходит из постулата о том, что всякая проблемно-политическая ситуация может быть идентифицирована с тем или иным уже известным типом, после чего для принятия решений может быть применен готовый набор правил. Именно организационная модель «логики соответствия» привлекает внимание американского политолога, поскольку первостепенное внимание уделяется именно правилам и нормам, процедурам и регламентам, во многом вытекающим из профессиональной и политической культуры, которая сложилась в том или ином госоргане, принимающем политические решения.

В-третьих, из этого следует введение в аналитическую модель оценки целей и принципов деятельности государственного органа: организационной миссии (определение конечных целей и основных функций); операциональных целей (формулировка повседневных задач, которые решаются в условиях ограничений, создаваемых проблемной ситуацией); норм организационной культуры, связанных с профессиональными стереотипами и ведомственными традициями принятия административных решений, способами работы с информацией и технологиями управления персоналом.

В-четвертых, важнейшим компонентом концептуализации организационного механизма принятия государственных решений является система так называемых «стандартных операционных процедур», «организационных программ» и «организационных репертуаров». Что же стоит за этими понятиями, введенными в оборот Г. Аллисоном? Первичным звеном организационного механизма выступают стандартные операционные процедуры (СОП), имеющиеся в каждом государственном ведомстве (например, процедуры документооборота). Эти процедуры соединяют цели и нормы организации с выполнением ею определенных рутинных операций, ориентированных на решение текущих проблем и осуществление повседневных задач в конкретных типовых ситуациях. Что же касается «программ» и «репертуаров», то они образуются из соответствующих процедур. Существование возможностей обострения

двухсторонних отношений между пограничными государствами вызывает «программу» дипломатического воздействия, состоящую из набора меморандумов и нот, встреч и переговоров, заявлений и обращений, которая задается неким типовым алгоритмом реагирования на подобную ситуацию. А вот организационный «репертуар» уже должен состоять из целого пакета «программ» военной и дипломатической, экономической и информационной работы, содержание которого зависит от профиля и сценария развертывающегося политического процесса, ориентируя ЦПР на стратегию конфронтации или компромисса. «Чем более комплексный характер носит действие и чем больше индивидов вовлечено в него, — замечает Г. Аллисон, — тем большее значение приобретают программы и репертуары в качестве детерминант организационного поведения»[72].

Кроме того, оказывается, что организационные процедуры, программы и репертуары меняются, как правило, «инкрементально», то есть путем небольших шагов и маргинальных адаптаций к переменам среды. Сама же организационная культура в целом носит довольно стабильный характер в отношении влияния на процессы принятия политических решений.

В то же время в определенных острых ситуациях происходит обучение организаций на собственном опыте, которое приводит иногда к серьезным организационным изменениям. Например, после потерь от внезапных ударов в 1941 году: 22 июня — Германией по СССР, а 7 декабря — Японией по США, — которые понесли атакованные страны, в послевоенный период произошли крупные перемены в организационном механизме мониторинга и принятия решений в аналогичных ситуациях со стороны военно-политического руководства Советского Союза и Соединенных Штатов. Сработала тенденция к изменению организационного блока принятия решений в результате обучения на собственном очень печальном и негативном опыте.

---

[72] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision. Boston, 1971. P. 170.

И наконец, в-пятых, на функционирование организационного механизма отдельных ППР существенное влияние оказывают политические лидеры, использующие инструменты централизованного контроля и координации. В силу того, что решение многих внешнеполитических проблем требует участия многих отраслевых государственных органов, в их работе существует известная управленческая децентрализация и функциональная специализация. Но парадокс заключается в том, что децентрализация госорганов вызывает и необходимость в централизованной координации и контроле за их деятельностью со стороны правительства. Возможности прямого и постоянного контроля центральных органов правительства за деятельностью отраслевых министерств и ведомств весьма ограничены, и поэтому государственные лидеры вынуждены пользоваться инструментами разовых интервенций, временных проверок, косвенного контроля, использования фиксированных целей, нормативных и ресурсных ограничений. Г. Аллисон приводит в качестве иллюстрации администрацию президента Ф. Рузвельта, который пытался в течение четырех сроков своего правления обуздать автономию и изменить организацию работы Государственного Департамента, Государственного Казначейства и в особенности Командования ВМФ, но в результате не слишком преуспел в этом. Все, что могут делать в этом плане государственные деятели, сводится к трем направлениям: 1) запускать программу А вместо программы В в границах существующего организационного репертуара; 2) задавать новый контекст для действия старых процедур; 3) давать параллельный ход нескольким организационным программам. Иногда, правда, лидеры получают радикальную возможность распускать старые и создавать новые государственные органы, но для нормальной практики демократических стран это является скорее исключением, чем правилом. Таким образом, по мнению Г. Аллисона, организационная культура, структура и логика ее функционирования являются весьма стабильным и мощным компонентом системы принятия внешнеполитических решений.

Подведем итоги разбора организационно-институциональной модели и отдельных ее разновидностей. Организационно-институциональный подход соединяет в себе идеи политической, социологической и организационной наук. Категория «политического института» рассматривается как более широкая по объему, чем понятие «политическая организация» во всех трактовках указанного подхода. По выражению немецкого политического социолога Клауса Оффе, организационные отношения «диадичны», поскольку включают в свой состав взаимодействия лиц, принимающих и исполняющих решения, тогда как институциональные отношения «триадичны», так как всегда предлагают участие третьей стороны, выступающей потребителем (а иногда и жертвой) политических решений, то есть рядовых граждан. Политические институты задают две важнейшие (при принятии решений) функции социального общения людей: 1) социализируют индивидов, входящих в страты элиты, бюрократии и групп интересов в отношении правил политической игры и, 2) обеспечивают коллективное целедостижение в соответствии с установленными ограничениями и объемом ресурсов, извлекаемых из внешней среды[73]. Таким образом, организационно-институциональная модель позволяет анализировать механизм принятия политических решений в измерении функционирующих норм и традиций, форм и регламентов, процедур и операций, что составляет весьма существенный компонент концептуализации этого гиперсложного комплекса[74]. Для того чтобы продвинуться в понимании закономерностей функционирования и изменения во времени комплексного механизма принятия решений, требуется анализ концепций, описывающих и объясняющих этот динамический процесс.

[73] См.: *Offe C.* Designing Institutions in East European Transitions // The Theory of Institutional Design / Ed. by R. Goodin. Cambridge, 1996. P. 203.

[74] Более подробно о роли институциональной организации исполнительной власти см.: *Egeberg M.* The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making // Public Administration. 1999. Vol. 77. № 1. P. 156–159.

3.8. МОДЕЛЬ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЦИКЛА

Ранее уже шел разговор о динамическом измерении принятия политических решений, что теперь требует специальной интерпретации политико-управленческого процесса с точки зрения его функционирования и изменения в пространственно-временно́м континууме. Модель, ориентированная на подобного рода интерпретацию, была разработана в англо-американской политологии, получив, правда, при этом различные названия: «процессуальной» (policy process), «стадиальной» (stagist), «круговой» (circular), «циклической» (policy cycle) или даже «жизненного цикла» (policy life cycle)[75]. В течение 1970–80-х годов именно концепция политического цикла считалась базовой и доминирующей моделью в трактовке принятия государственных решений[76]. Да и на рубеже XX и XXI веков сохранилось еще немало сторонников данной модели, о чем подробнее будет упомянуто отдельно.

Основная идея концептуальной модели политико-управленческого цикла сводится к тому, что собственно принятие политических решений есть динамический процесс, состоящий из функционально определенных и последовательно расположенных стадий (или фаз). Генезис данного концепта восходит к двум основным источникам. Во-первых, это системный подход к политическому процессу, нашедший свое отражение в общей теории политической системы, которая была разработана Дэвидом Истоном в 1950–60-е годы. Именно Д. Истон ввел в оборот политической науки знаменитый таксон «вход–выход». Согласно его подходу функционирование политической системы (или политический процесс) сводится к четырем основным фазам: 1) «входа» (input), когда социальная среда воздействует на политическую систему посредством выдвижения требований и

[75] См., например: The Policy Cycle / Ed. by J. May and A. Wildavsky. Beverly Hills, 1978.

[76] См.: *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. P. 651.

оказания поддержки со стороны граждан; 2) «конверсии», когда ЦПР перерабатывают эту информацию в проекты решений; 3) «выхода» (output), когда государственные органы осуществляют решения и действия; 4) «обратной связи» (feedback), когда результаты и эффекты государственной политики воздействуют на состояние социальной среды, которая должна находиться в определенном равновесии (гомеостазе) с управляющим центром, то есть самой политической системой[77]. Благодаря теории политической системы были сформированы важные предпосылки для разработки динамико-стадиальной модели принятия решений, поскольку стадии управленческого процесса (policy process) должны каким-то образом коррелировать с обозначенными выше фазами политического процесса (political process). К примеру, построение повестки дня соответствует «входу», формулирование и выбор альтернатив — «конверсии», утверждение и осуществление решений — «выходу», а контроль и оценка результатов — «петле обратной связи».

С другой стороны, на формирование стадиальной модели известное влияние оказали идеи «рационалистической эвристики», которые выдвинули Дж. Дьюи и Г. Саймон, также как и концепция бихевиоралистского управления Г. Лассуэлла. Первые предложили в 1910–40-е годы две трехфазовые модели «решения проблем» (problem solving): вначале «определение проблемы — формирование альтернатив — выбор наилучшей альтернативы» (Дж. Дьюи), а затем «разведка — проектирование (дизайн) — выбор» (Г. Саймон). Г. Лассуэллом в работе «Процесс решения: семь категорий функционального анализа» (1956) была описана бихевиоралистская модель процесса политического управления, включившая уже целую семерку фаз: разведку, продвижение, предписание, обращение, приложение, завершение и оценку. Таким образом, к последней трети XX века сформировались основные «онтологические» (теория

[77] Подробнее о различных версиях теории политической системы см.: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. Гл. 8.

макрополитического процесса) и «эпистемологические» (концепции эвристического «решения проблем» политиками и аналитиками, участвующими в управленческом процессе) предпосылки возникновения процессуальной модели принятия государственных решений. В итоге оба вида предпосылок повлияли на формирование концепции политико-управленческого цикла, инкорпорировав в понятийный аппарат теории принятия решений терминологию как системно-функционального («вход», «выход», «результат» и др.), так и когнитивно-эвристического («определение проблемы», «формирование альтернатив», «оценка последствий» и др.) подходов. При этом циклическая модель получила широкое применение как в фундаментальных исследованиях публичной политики (Дж. Андерсон, Р. Роуз и др.), так и в прикладном политическом анализе (У. Данн, Б. Хогвуд, Л. Ганн и др.). В итоге, кроме циклической модели принятия решений политиками и администраторами (Дж. Андерсон), появляются вполне релевантные этим схемам модели этапов работы аналитиков (У. Данн), где, к примеру, фазе исполнения решения чиновниками соответствует этап проведения аналитического мониторинга осуществления той или иной государственной программы.

Каковы же логика и принципы построения модели стадиального управленческого цикла? Во-первых, это интерпретация принятия государственных решений как более или менее целостного и последовательно разбиваемого на отдельные согласованные между собой стадии процесса, динамически функционирующего и развивающегося в социально-политическом пространстве и времени. Во-вторых, данный цикл носит «круговой» характер, поскольку последние предшествующие его витку фазы обеспечивают «обратное воздействие» и готовят предпосылки для витка последующего. В-третьих, должно присутствовать некое соответствие стадий «управляющего» процесса фазам процесса «управляемого», то есть политического процесса. И в-четвертых, циклическая модель опирается на эвристический принцип рационального упорядочивания процессов человеческой деятельности с помощью логически сопряженных процедур и

операций. В отношении последнего налицо определенная общность и заимствование идей со стороны авторов циклической модели из концепции «ограниченной рациональности».

В рамках общей стадиальной теории было разработано множество ее разновидностей, отличающихся друг от друга по числу и содержанию фаз, способам их сопряжения, а также по характеру связей между отдельными этапами. Число фаз политико-управленческого цикла у разных авторов колеблется от пяти (Дж. Андерсон) до восемнадцати (И. Дрор), хотя чаще всего речь идет о разбивке отдельных этапов на более дробные периоды. Приведем вначале несколько наиболее ранних вариантов конструирования циклических моделей конца 1970 — начала 1980-х годов. Во-первых, это модель английского политолога Уильяма Дженкинса, который в своей работе «Политический анализ: Политическая и организационная перспективы» (1978) выделил семь фаз политико-управленческого цикла: 1) инициацию решения; 2) анализ информации; 3) заключение; 4) решение; 5) его осуществление; 6) оценка результатов; 7) завершение цикла. Во-вторых, близкую к предыдущей еще одну версию предложили двое других английских ученых — Б. Хогвуд и Л. Ганн в весьма известном (в западном научном мире) труде «Политический анализ для реального мира» (1984), выделив на этот раз уже девять этапов принятия решений: 1) решение о том, что надо принимать решение; 2) решение, как надо принимать решение; 3) определение вопроса; 4) прогнозирование; 5) формулировка целей и приоритетов; 6) анализ альтернатив; 7) осуществление политики, ее мониторинг и контроль; 8) оценка и обзор; 9) утверждение результатов, преемственность и завершение цикла[78]. Из этих достаточно ранних попыток построить циклическую модель видно стремление соединить «эвристическую компоненту», отражающую субъективную деятельность политика (например,

[78] См.: *Jenkins W.* Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. L., 1978. P. 17; *Hogwood B., Gunn L.* Policy Analysis for the Real World. L., 1984. P. 4.

инициацию и завершение), с некими «объективными компонентами», которые приходится с трудом преодолевать, несмотря на все желания ЛПР (как, например, это обстоит с фазой осуществления, или внедрения в жизнь, любого решения, что соответствует «выходу» функционирующей политической системы).

В более современных публикациях по моделированию политико-управленческого цикла число основных фаз стабилизировалось и сократилось, будучи редуцировано до пяти или шести этапов. В качестве одного из наиболее популярных вариантов построения модели политико-управленческого цикла выступает уже упомянутая «пятичленка», то есть пятифазовая конструкция, разработанная американскими политологами Джеймсом Андерсоном и Уильямом Данном еще в 1970–80-е годы и активно продвигаемая ими и по сей день. К чему же сводится содержание основных стадий в рамках этой весьма расхожей сегодня базовой модели? Во-первых, это построение политической повестки дня и выделение приоритетных проблем. Во-вторых, это разработка адекватных и допустимых альтернатив решения, отражающих проекты возможных действий. В-третьих, это выбор оптимального варианта и официальное утверждение политического решения, которое придает ему легитимную силу. В-четвертых, это осуществление (или реализация) решения в политической практике, связанное в основном с работой административно-исполнительного аппарата. И в завершение, в-пятых, это оценка полученных результатов со стороны правительства для определения последствий и эффективности принятых и исполненных публичных решений[79]. После того как результаты публичной политики оказывают воздействие на социальную среду, «круговорот» цикла выходит

[79] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 37; *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, 1994. P. 17. Р. Май Келли и Д. Паламбо добавляют к этим пяти стадиям еще одну — «завершения цикла» (termination) (см.: *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. P. 651). На подобную выделенную «пятичленку» опирается автор в некоторых предыдущих работах (см.: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. С. 169–176).

на новый виток, и все повторяется заново. Кроме этого, У. Данном разработана еще одна циклическая модель, на этот раз стадий работы уже не самого политика, принимающего решения, а сопровождающего ЛПР аналитика. Они полностью релевантны уже описанным выше стадиям ППР и содержат доминирующие на том или ином этапе функции аналитической деятельности: 1) структурирование проблемы; 2) прогнозирование будущего ее состояния; 3) выработку рекомендаций к решению; 4) проведение мониторинга его исполнения; 5) экспертизу результатов данного решения.

Довольно оригинальная версия циклической концепции была разработана И. Дрором, получив название «оптимальной модели». И. Дрор начинает с критики упрощенных, по его мнению, нормативных моделей политико-управленческого цикла, сводящихся к цепочке рационально определенных и логически последовательных стадий продвижения того или иного публичного решения, как будто все происходит на некой конвейерной ленте[80]. На самом же деле, при моделировании цикла необходимо принять в расчет три обстоятельства: во-первых, существование экстрарациональных компонентов принятия решений; во-вторых, комплексный и итеративный характер самого управленческого цикла, при котором редко бывает прямая последовательность шагов, поскольку в основном приходится возвращаться в пройденное уже звено механизма, на предыдущую фазу, для той или иной корректировки курса, и, в-третьих, следует учитывать роль прямых и обратных коммуникаций между практически всеми фазами цикла, которые связаны между собой не только «последовательно», но и «параллельно». Свою собственную «оптимальную модель» израильский политолог выстраивает с учетом всех трех приведенных выше обстоятельств.

В первую очередь И. Дрор вводит в каждую фазу своей циклической модели так называемые рациональные и экстрарациональные компоненты. Первые связаны с традиционными

[80] См.: *Dror Y.* Muddling Through — 'Science' or Inertia // Public Administration Review. 1964. № 24. P. 129–153.

для политического анализа методами сбора и обработки информации, с использованием научных знаний, критериев эффективности и экономической обоснованности государственных решений. Вторую группу компонентов реже можно встретить в существующих моделях ППР, несмотря на то что они требуют к себе гораздо большего внимания. К числу экстрарациональных компонентов И. Дрор причисляет морально-психологические мотивы, связанные с интуицией и воображением, ценностными ориентирами и эмоциональным восприятием, что порой оказывает доминирующее влияние на характер и содержание самого процесса принятия решений. Израильский политолог при этом замечает, что экстрарациональные компоненты «должны играть значительную, существенную и позитивную роль в оптимальном варианте принятия политических решений, правда, скорее как дополнение к сильно продвинутым рациональным компонентам, но не заменяя их при этом»[81]. Отсюда он делает вывод о том, что в структуру оптимальной модели ППР должны быть инкорпорированы как рациональные, так и экстрарациональные компоненты, соотношение удельных весов которых зависит от содержания конкретных фаз политико-управленческого цикла и характера различных проблемных ситуаций. В перспективе И. Дрор надеется на расширение объема и улучшение качества социально-гуманитарных и естественно-научных знаний, поскольку это даст возможность повысить роль рациональных компонентов принятия публичных решений.

Другим обстоятельством является комплексный характер механизма и итеративный характер процесса принятия решений. Решение вырабатывается и осуществляется не в одном и едином пункте и в строгой последовательности четких шагов, а, как правило, продвигается параллельно на нескольких уровнях, да к тому же время от времени возвращается для итеративной корректировки в уже вроде бы пройденные точки. Возьмем, к примеру, ситуацию с секвестром бюджетного решения Госдумой РФ в

[81] См.: *Dror Y.* Muddling Through — 'Science' or Inertia // Public Administration Review. 1964. № 24. P. 157.

1998 году, когда пришлось пересматривать и в правительстве, и в парламентских комитетах основные параметры доходной и расходной частей уже принятого думой и подписанного президентом бюджета. Кроме того, сама институциональная система госуправления имеет иерархический и многоуровневый характер, и поэтому различные подразделения государственного аппарата (планирующее и анализирующее бюджетный и макроэкономический процесс Минэкономики и исполняющее отраслевые задачи Министерство по налогам и сборам) могут одновременно оказаться на различных фазах цикла, на первый взгляд, единого и целостного федерального бюджетного решения.

И наконец, третье и последнее обстоятельство вытекает из предыдущего. В «оптимальную модель» должен быть заложен инновационный механизм совершенствования политического курса и реформирования самой системы принятия государственных решений, опирающийся на принцип обратных связей и открытых коммуникаций, которые связывают воедино все фазы цикла. Система принятия решений в ходе политико-управленческого процесса должна проходить своего рода «обучение на собственном опыте» и вносить необходимые изменения в собственный институциональный дизайн. Таким образом, политико-управленческий цикл получает не замкнутую и консервативную конфигурацию, а носит открытый (для разнообразных коммуникаций) и инновационный (для улучшения самой системы) характер.

В итоге И. Дрором конструируется весьма замысловатая и многоплановая модель политико-управленческого цикла, состоящая из трех крупных стадий, которые в свою очередь включают 18 фаз и 36 субфаз. Начнем со стадий. Израильский политолог выделяет, во-первых, так называемую «метастадию принятия решений» (metapolicymaking), говоря его словами, связанную с принятием предрешения по поводу принятия базового решения; во-вторых, основную стадию принятия решений (policymaking stage), содержащую интеллектуальную работу по проектированию и утверждению того или иного акта, и, в-третьих, «постстадию принятия решений» (post-policymaking stage), на которой происходит осуществление решения, оценка его

результатов и последствий. В целом же политико-управленческий процесс (по И. Дрору) выглядит следующим образом:

1. Метастадия включает:
   а) формирование ценностей;
   б) описание реальности;
   в) постановку проблемы;
   г) определение и подготовку ресурсов;
   д) настройку и регулировку системы принятия решений;
   е) взаимное расположение проблем, ценностей и ресурсов;
   ж) формулирование политико-управленческой стратегии.
2. Основная стадия включает:
   з) распределение ресурсов по отдельным фазам;
   и) утверждение операциональных целей в порядке приоритетности;
   к) разработку совокупности альтернативных вариантов решения, включая «привлекательные»;
   л) подготовку прогнозных оценок выгод и затрат от различных альтернатив;
   м) оценку выгод и затрат от «наиболее приемлемых» альтернатив и окончательный выбор «наилучшей» из них.
3. Постстадия включает:
   н) мотивацию исполнения решения;
   о) осуществление политики;
   п) оценку результата исполнения решения;
   р) фазу коммуникаций и обратных связей, соединяющую все перечисленные ранее фазы и стоящую несколько особняком.

Кроме всего прочего, И. Дрор выделяет внутри каждой из восемнадцати фаз по две субфазы, содержащие рациональные и экстрарациональные компоненты, взаимодействующие между собой на каждом этапе этого довольно долгого пути. Автор этой хитроумной схемы признается, что ряд фаз, выделяемых в его «оптимальной модели», существуют самостоятельно лишь в абстрактной конструкции, тогда как в реальном управлении они дисперсно разбросаны сквозным образом по всему циклу. По сути дела, метастадия описывает в основном структуру са-

мого механизма принятия решений, основная стадия — собственно подготовку и утверждение решения, а постстадия — соответственно, реализацию решения, оценку его результатов и последствий. В целом же «оптимальная модель» И. Дрора, разрабатывавшаяся им в 1960–80-е годы, внесла существенный вклад в развитие стадиально-циклического подхода. У. Парсонс отмечает, что «реальная сила анализа, предпринятого Дрором, состоит вовсе не в прескриптивной составляющей его модели, а в концептуальном потенциале, позволяющем описывать политико-управленческий процесс»[82].

Модель стадиального управленческого цикла после определенного периода популярности, который она переживала в 1970–80-е годы, в последнее десятилетие была подвергнута довольно резкой критике. Американский политолог Р. Накамура назвал ее даже примером «ученической политико-управленческой науки» (textbook policy science) за искусственный схематизм и отрыв от реального управленческого процесса, который вовсе не похож на аккуратную и монотонную ленту заводского конвейера[83]. Оппонентами циклической модели был выдвинут ряд серьезных критических замечаний в ее адрес. Их можно свести к следующим пяти положениям:

1) данная модель носит искусственный рационально-эвристический характер, отличаясь от реального политико-управленческого процесса, и поэтому эмпирически не может быть строго верифицируема;

2) циклическая модель не раскрывает каузальных связей, причин и путей продвижения решения от одной стадии к другой;

3) стадиальный подход ориентирует лишь на последовательное и поступательное движение решения «сверху — вниз»,

---

[82] *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. P. 437.

[83] См.: *Nakamura R.* The Textbook Policy and Implementation Research // Policy Studies Review. 1987. № 7. P. 142–154. См. также критику этой модели в упомянутых ранее работах Ч. Линдблома, Б. Нельсон, П. Сабатье, Д. Ноука и др.

практически не учитывая «низовой» уровень включения в процесс бюрократии и других акторов;

4) понятие «политико-управленческого цикла» (в том его смысле, который в основном и используется сегодня) игнорирует многоуровневый характер государственного механизма, каждый из органов которого может быть представлен в виде цикла, взаимодействующего с циклами других госорганов;

5) указанная модель не обеспечивает адекватного и интегрального описания управленческой аналитической работы, поскольку политический анализ функционально сводится в базовой модели управленческого цикла главным образом к последней его фазе — оценке результатов решений[84].

Таким образом, концепция политико-управленческого цикла, несмотря на все свои преимущества, имеет немало пробелов и слабостей.

Для того чтобы преодолеть слабости стадиально-циклической модели, ряд политологов разработали альтернативные версии процессов принятия политических решений. Мы остановимся лишь на кратком обзоре трех подобных моделей-альтернатив: «политико-управленческих потоков» (policy streams) Джона Кингдона, «коалиций поддержки» (advocacy coalitions) Пола Сабатьера и, наконец, модели «раундов» (rounds model) Гиирта Тейсмана. Вначале рассмотрим наиболее раннюю «потоковую» версию Дж. Кингдона, которая была им предложена в монографии «Повестки, альтернативы и публичные политики» (1984). Он начинает с разбора принципов уже упоминавшейся концепции «мусорной корзины», соглашаясь с общей идеей о разновременности формирования проблем и организационных возможностей их преодоления, что в общем-то противоречит модели поступательно-циклического созревания вопросов и поэтапного их разрешения. Дж. Кингдон считает, что в рамках политико-управленческого процесса действуют «параллельно»

[84] См.: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / Ed. by P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. Boulder, 1993. P. 1–4.

(а не «последовательно», как в «стадиальной» модели) три отдельных потока: «поток проблем» (problem stream), «поток решений» (policy stream) и «политический поток» (political stream). Рассмотрим их по отдельности.

Для эмпирического обоснования своей модели Дж. Кингдон проделал эмпирическое исследование разработки и принятия государственных решений в сфере управления транспортом и здравоохранением в 1976–79 годах, которое опиралось на информацию, полученную в результате проведенных в рамках проекта 247 интервью с отраслевыми администраторами, политиками и активистами, а также 23 «кейс-стади» в избранных областях публичной политики. В итоге он пришел к выводу, что в отдельных областях политики существуют так называемые «потоки проблем», которые состоят из совокупности вопросов, отобранных ЛПР, в то же время налицо огромное количество проблем, которые политики и администраторы считают нужным игнорировать. С точки зрения Дж. Кингдона, функционируют три основных механизма, с помощью которых проблемы попадают в зону внимания ЛПР: во-первых, «индикаторы», которые служат для оценки ранга и характера проблем (здесь важны официальные доклады и оценки, оказывающие влияние на установки и позиции ЛПР); во-вторых, «события», с помощью которых внимание ЛПР фокусируется на тех или иных проблемах, как, например, это бывает с такими чрезвычайными событиями, как стихийные бедствия или транспортные катастрофы; в-третьих, «обратные связи», посредством которых для ЛПР доставляется информация о текущей обстановке и фиксируются затруднения при достижении целей или же появление непредвиденных последствий от принятых решений.

Затем Дж. Кингдон переходит к другому потоку — «потоку решений», который он между делом обозначает метафорой «прото-супа», в котором «варятся идеи-ингредиенты» тех или иных государственных решений. В этом «супе» одни идеи решений каким-то образом всплывают на самый верх политической повестки, в то время как другие уходят на ее дно. В политической

среде (в оболочке которой варится этот «суп» из возможных компонентов решений) действуют «политические предприниматели» (policy entrepreneurs), «желающие инвестировать ресурсы различных типов в надежде на их возвращение в будущем в форме предпочитаемых ими решений»[85]. Но идея решения, предложенного «политическими предпринимателями» для всего сообщества, должна отвечать трем основным критериям, а именно она должна быть технически обоснованной, соответствовать доминирующим ценностям и предусматривать ожидаемые ограничения, в рамках которых данное решение будет работать. В итоге «брожения супа», то есть борьбы между различными «антрепренерами от политики», создается перечень предложений, из числа которых и формируется пакет альтернатив в правительственной повестке дня.

Рассмотрим теперь последний из потоков, выделенных Дж. Кингдоном, то есть «политический поток», который в свою очередь распадается на такие элементы, как национальное сознание (общественный климат и мнение нации); организованные политические силы (законодательные органы, политические партии и группы давления); правительство (изменения в персонале и юриспруденции) и, кроме того, способы достижения консенсуса (торг, отступные и пр.). В критические моменты принятия политических решений все три указанных потока соединяются воедино. Дж. Кингдон проводит здесь аналогию с запуском космических аппаратов с Земли к другим небесным телам, когда открывается на время «окно возможностей», связанное с одновременным наличием готового аппарата, положением Земли и точных расчетов траектории полета. В тот момент когда в социальном пространстве и времени одновременно открываются «окна возможностей» у «потоков» проблем, решений и политик, происходит их соединение в единый процесс, что в итоге создает высокую вероятность попадания сформулированного вопроса в обойму политической повестки дня и принятия в соответствующей сфере управления адекватного публичного решения. Таким образом, конкуренция между различными «параллельными» потоками проблем, их решений и участников дает на выходе модель, уходящую от жесткой согласованности и логической последовательности во времени тех или иных четко фиксированных ступеней принятия политических решений.

Несколько иную логику альтернативного построения динамической модели процесса принятия публично-государственных решений предложил американский политолог Пол Сабатьер, разработавший концепцию «коалиций поддержки»[86]. Он выступил с довольно резкой и аргументированной критикой стадиально-циклического подхода, отметив прежде всего, что само отделение работы по построению повестки дня от иных этапов процесса принятия публичных решений выглядит нереалистичным с точки зрения реальной практики, также как и несостоятельным с позиций строгой теории. В отличие от Дж. Кингдона, считавшего, что проблемно-политические потоки развиваются «параллельно», соединяясь в открывающемся время от времени «окне возможностей», П. Сабатьер утверждает, что политический анализ, предполагающий постоянную обработку информации и использование знаний, сам по себе выступает в качестве составной части «политического потока» (то есть процесса взаимодействия политических организаций как между собой, так и с гражданским обществом). Для построения концептуальной модели, которая была бы способна выступить альтернативой стадиальной концепции и при этом могла адекватно отобразить комплексную природу политико-управленческого процесса, американский политолог предлагает синтезировать ряд идей,

[85] *Kingdon J.* Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, 1984. P. 151.

[86] Из цикла работ, где Полом Сабатьером излагается сущность концепции «коалиций поддержки», необходимо выделить следующие: *Sabatier P.* An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. № 21; *Sabatier P.* Policy Change over Decade or More // Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / Ed. by P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. Boulder, 1993.

позаимствовав их из различных теорий. Например, согласно его мнению, необходимо соединить такие разнородные идеи: идею «сетей» в описании ролей агентов ППР на различных этапах цикла; идею «воронки причинности» в описании роли социально-экономических факторов; идею «сквозной роли» аналитической работы на всем протяжении процесса принятия решений; идею мифов и верований, ценностей и взглядов элитных и других социально-политических групп в механизме публичной политики. В итоге им строится синтетическая концепция политико-управленческого процесса, в которой преодолевается ряд недостатков стадиально-циклической модели.

Итак, к чему же сводится основное содержание модели «коалиций поддержки», которая приобрела в последнее десятилетие довольно широкую популярность в западной политологии? П. Сабатьер пытается объединить в общей модели политико-управленческого процесса довольно разнородные компоненты: акторные (сеть участников процесса в отдельной сфере госуправления); факторные (воздействие социальных, экономических и прочих факторов внешней среды); нормативно-институциональные (ограничения политических институтов и норм); когнитивные (верования, мнения и ценности) и системные (влияние правительственной системы и других отраслевых государственных подсистем) и пр. (см. схему 2).

В центре его концепции стоят принципы стабильного воспроизводства и постепенного изменения политико-управленческой системы в процессе подготовки, принятия и осуществления публично-государственных решений. «Политико-управленческая подсистема» (policy subsystem) состоит из нескольких взаимодействующих и конкурирующих «коалиций поддержки», включающих в себя в свою очередь совокупность государственных и негосударственных акторов, которые борются за продвижение тех или иных вариантов политических решений. Эти «коалиции поддержки» отличаются друг от друга по ценностям и верованиям, целям и стратегиям, позициям и ресурсам. Кто же входит в состав этих коалиций? Кроме традиционных ЛПР

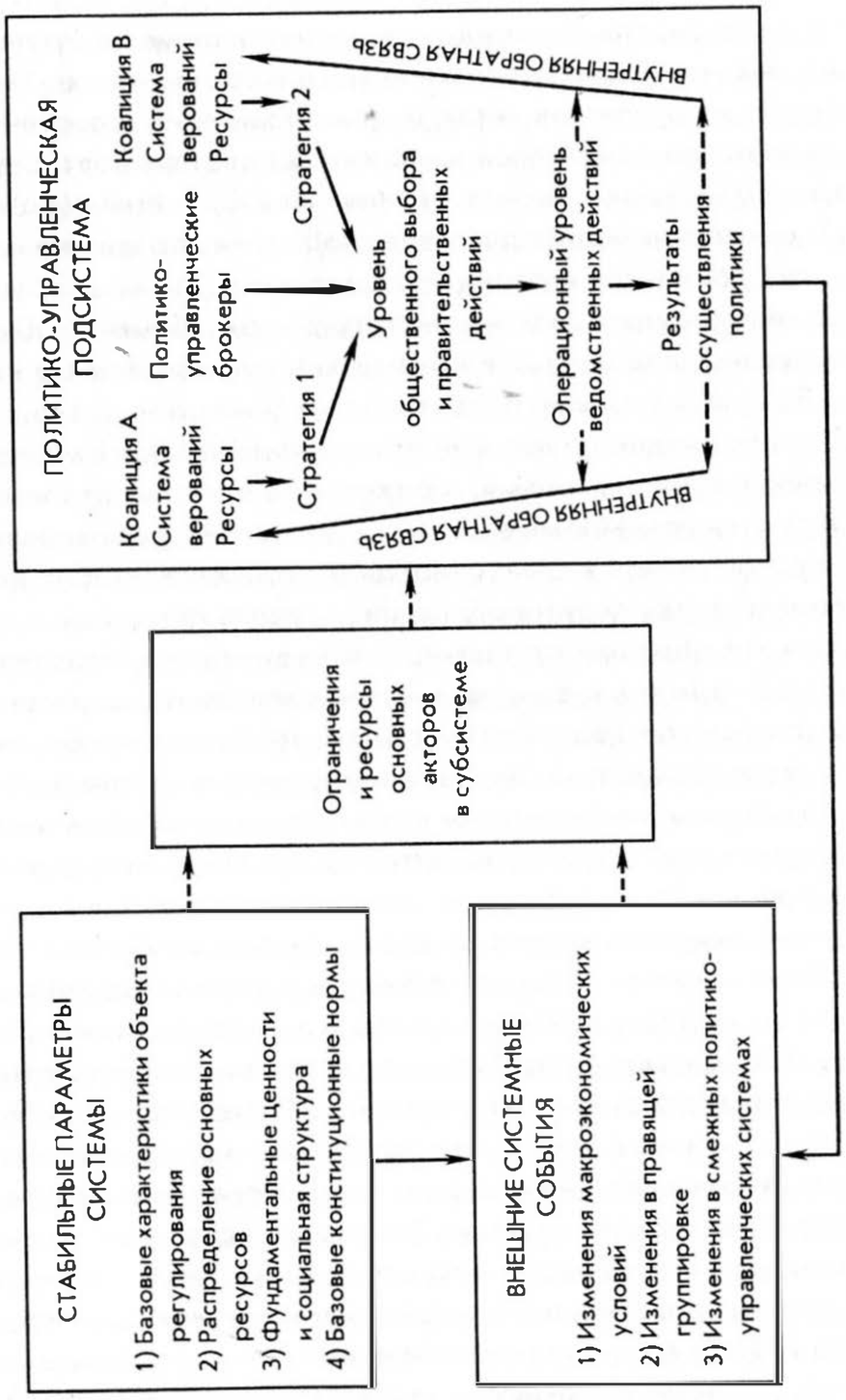


Схема 2. Концептуальная модель «коалиции поддержки» П. Сабатьера

(выборных политиков и высших администраторов) П. Сабатьер вводит в число участников процесса принятия решений группы давления, аналитические центры и академические учреждения, политических журналистов, а также представителей госорганов из смежных подсистем. Особо выделяются в составе подсистем так называемые «политико-управленческие брокеры» (policy brokers), обеспечивающие действие стабильных правил конкуренции для борющихся «коалиций поддержки». Это могут быть руководители государственных институтов, судебные и арбитражные органы, специальные комитеты и согласительные комиссии. Задача политико-управленческих брокеров состоит в содействии проведению переговоров и консультаций между конкурирующими коалициями, в результате которых сторонами достигаются приемлемые для них соглашения и обоснованные компромиссы, что в свою очередь способствует стабильному воспроизводству политико-управленческого процесса.

Каким же образом происходит объединение достаточно разнородных акторов в описываемые «коалиции поддержки»? Для консолидации последних от участников требуется, чтобы они поддерживали совместные цели и определенные «верования», служащие неким цементирующим коалицию началом. Итак, «коалиция поддержки» — это группа акторов, продвигающих решение и имеющих сходные базовые ценности, общее понимание причинных механизмов и восприятие тех или иных проблем.

Чтобы компенсировать отсутствие рассмотрения во многих динамических моделях ППР когнитивных и аксиологических ориентиров, П. Сабатьер разрабатывает специальные концепты «политических верований» и «политико-ориентированного обучения». Он начинает с того, что выстраивает иерархическую структуру «верований», на которую опирается та или иная политико-управленческая коалиция. Во-первых, в центре структуры находится «глубинное ядро верований», состоящее из фундаментальных ценностей и устойчивых норм, которые применяются ЛПР во всех политико-управленческих подсистемах (например, базовые рыночные и демократические принципы).

Во-вторых, в качестве следующего уровня данной иерархии выступает так называемый «политико-управленческий круг», состоящий из механизмов и стратегий, которые направлены на достижение глубинных и фундаментальных ценностных ориентиров (к примеру, стратегические задачи и правила ведения избирательной кампании). И в-третьих, на периферии данной концентрической структуры находится последний ее уровень или слой, именуемый «вторичными аспектами», к числу которых относятся «верования», выработанные в ходе собственного опыта практического продвижения тех или иных инструментальных решений и применения способов получения информации, что требуется для достижения на этот раз уже политико-управленческих задач и что, как правило, менее всего разделяется участниками коалиции. Что же касается обобщения собственного опыта во «вторичных верованиях», то П. Сабатьером вводится понятие «политико-ориентированного обучения», под которым подразумевается процесс изменения некоторых установок и стереотипов в результате их сопоставления с полученным практическим опытом. Этот процесс обучения оказывает корректирующее влияние прежде всего на некоторые поверхностные уровни «системы верований», которая выглядит как своего рода матрешка. К примеру, обучение на опыте может касаться решений по налоговой политике, когда требуется внесение корректировки в ставку местного налога, уточнение налогооблагаемой базы или порядка сбора налога.

И все же учет когнитивных ориентиров акторов не исчерпывает содержания концепции «коалиций поддержки». Именно «некогнитивные факторы» часто служат источником стабильности или изменений в политико-управленческом процессе. П. Сабатьер выделяет две группы подобных факторов: «относительно стабильные параметры», обеспечивающие воспроизводство политико-управленческого процесса, и «внешние системные события», работающие в обратном направлении и вызывающие перемены в принятии решений. К первой группе относятся следующие факторы: характер регулируемого объекта (сферы общественных

благ); конфигурация распределения природных ресурсов в стране; социальная структура; фундаментальные социокультурные ценности и базовые конституционные нормы. Во вторую группу входят изменения в макроэкономике, социальной жизни, общественном мнении, правящей страной группировке и перемены в «смежных» политико-управленческих подсистемах, связанные с принятыми там публичными решениями и их последствиями. Обе эти группы факторов стабильности и изменений взаимодействуют между собой, оказывая влияние на аккумуляцию ресурсов и мобилизацию ограничений у действующих в данной подсистеме игроков, разбитых на коалиции. Акторы в свою очередь анализируют и оценивают данные факторы сквозь призму «систем верований», сложившихся внутри «коалиций поддержки», вырабатывают стратегический курс, альтернативные проекты решений, мобилизуют свои ресурсы и инструменты в конкурентной борьбе с противостоящими проектами иных коалиций и добиваются реализации выгодного им варианта государственного решения (или программы). Замыкается этот круг через механизм «обратной связи», как и в циклической модели, и таким образом политико-управленческий процесс выходит на новый виток спирали.

Несмотря на все достоинства подобного довольно изощренного построения и явную популярность среди западных политологов, модель «коалиций поддержки» была (как и все прочие) подвергнута критическому анализу. Уэйн Парсонс, сам придерживающийся конкурирующего стадиального подхода, выделяет несколько крупных недостатков модели «коалиций поддержки»[87]. Во-первых, модель была построена на основе обобщения эмпирического материала о принятии государственных решений в социокультурном и политико-институциональном контексте США. В тех демократических странах, где процесс принятия решений более централизован и закрыт для торга, где существуют исторические традиции этатизма (Франция, Италия и др.) или корпоративизма (Австрия, Швеция, Германия и др.),

[87] См.: *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. P. 200–203.

данная крайне плюралистичная по характеру концепция будет работать слабо. Во-вторых, в концепции П. Сабатьера идет постоянное смешение реальных и виртуальных компонентов процесса ППР, поскольку почти везде теряется граница между материальными его механизмами, факторами внешней среды и когнитивными стереотипами их восприятия со стороны акторов, составляющих «коалицию поддержки». В-третьих, примерно такая же путаница происходит в отношениях между прескриптивными и дескриптивными компонентами заявленной модели. Далеко не всегда ясно, когда и где в концептуальных рамках автором задается вопрос: «Что такое процесс принятия политических решений?», а когда ставится другой: «Какой должна стать система принятия политических решений?». И в-четвертых, ставя в центр анализа значение верований и ценностей, автор модели практически уходит в сторону от выяснения серьезных вопросов, касающихся роли социальных интересов и властных ресурсов в разработке и осуществлении публично-государственной политики. Таким образом, если все подытожить, то концепция «коалиций поддержки», с одной стороны, вносит существенный вклад как в синтезирование различных теоретико-методологических подходов к интерпретации процесса принятия политических решений, так и в более гибкое «параллельное» понимание соотношения различных его фаз. С другой стороны, модель П. Сабатьера сама страдает некоторыми недостатками и определенной неполнотой, упуская из виду такие важные компоненты механизма принятия решений, как интересы и их формулы, организационные формы и процедуры и др.

Последняя по счету из рассматриваемых в этой главе концепций политико-управленческого процесса — «модель раундов» Гиирта Тейсмана разработана совсем недавно. Нидерландский политолог анализирует силу и слабость уже известных нам «фазовой» и «потоковой» моделей, а затем переходит к концептуализации своей собственной «модели раундов». Г. Тейсман исходит из идеи, перекликающейся с уже рассмотренной выше мыслью Г. Аллисона, о необходимости многомерного

анализа принятия политических решений сквозь призму различных моделей, которые он называет «папками» (folders) в отличие от линз (lences) Г. Аллисона. Г. Тейсман приходит к заключению, что все эти три модели должны взаимодополнять друг друга, что и пытается доказать в своем исследовании, посвященном изучению принятия решений законодательными и исполнительными органами Нидерландов в отношении строительства железнодорожной супермагистрали между Роттердамом и Германией в 1990-е годы.

К чему же сводится содержание «модели раундов», дополняющей уже известные нам концепции политико-управленческого процесса? Г. Тейсман дает ей следующую авторскую характеристику: «В противоположность „фазовой" модели исследователь, стоящий на подобной позиции, исходит из того, что проблемы и их решения связаны не только с одним-единственным актором (лицом, принимающим решения), и поэтому они происходят в какой-то четко фиксированный момент их утверждения. Множество акторов вовлечены в принятие решений и привносят свои собственные представления о соответствующих проблемах, возможных решениях и политических вердиктах. Чтобы понять характер принятия решений, ученый должен сосредоточить внимание на многообразии акторов и целей, способах решений и их динамике, также как и в целом на взаимодействии между этими элементами»[88]. При сравнении моделей «фаз» и «раундов» приходит в голову аналогия с уже рассмотренной оппозицией «ограниченной рациональности» и «инкрементализма», где принцип рационализированного холизма управленческого механизма также противостоит идее борющихся акторов, входящих в состав этого же механизма. В этом «раундовая» модель процесса принятия публичных решений в чем-то продолжает инкременталистскую традицию, поскольку исходит из предположения о комплексном характере динамики данно-

[88] *Teisman G.* Decision-Making Processes: Phases, Streams and Rounds Models // Public Administration. 2000. № 4. P. 943.

го процесса, который образует продвигающими свои собственные варианты решений политическими акторами. Не отказываясь полностью от идеи разбиения политико-управленческого процесса на определенные этапы, Г. Тейсман утверждает, что каждый «раунд принятия решения» (decision making round) представляет собой прежде всего результат взаимодействия отдельных решений, продвигаемых различными игроками. При этом состав акторов, соотношение сил, взаимодействие между ними, а иногда и сами правила игры меняются от раунда к раунду.

В центре внимания здесь находятся так называемые «ряды решений» (rows of decisions), принимаемых основными участниками раундов. Их взаимное пересечение (торг, борьба и компромиссы) и образуют результат того или иного раунда, в итоге которого складывается промежуточная конфигурация публичного решения, которое в ходе следующего раунда вновь может быть подвергнуто известной коррекции. С этой точки зрения, нет и не может быть единого и неизменного содержания политического решения, принятого в какой-то момент один раз и навсегда. Сама практика исполнения законодательных и административных актов показывает, что здесь происходит множество корректировок, адаптирующих решение к изменяющимся условиям, а то и просто замена старого решения новой его версией. В этом смысле вообще не существует четкого момента принятия решения, поскольку даже после его промульгации и в процессе его исполнения могут многократно меняться и уточняться условия и ресурсы, определение проблем и задач. Всякий депутат Госдумы, к примеру, знает, что даже статус так называемой «защищенной статьи» бюджетного решения не является гарантией ее полноценного исполнения, поскольку могут и не найтись финансовые ресурсы, и поменяться политические приоритеты, и возникнуть чрезвычайные обстоятельства.

Поэтому, когда мы говорим о целостном, принятом и исполняемом государственном решении, то нередко забываем, что само содержание решения в ходе его продвижения могло многократно меняться. Отсюда Г. Тейсман заключает: «Сам

отсчет начала и завершения раунда принятия решений связан с утверждением определенной версии формирования проблемы и с „виртуальным" принятием ее одним или несколькими акторами»[89]. Эта «виртуальная» формула принятия решения очень напоминает то, что в отечественной практике называется «решением в рабочем порядке», «протокольным решением» или же «рабочими договоренностями» и «согласительным решением». Таким образом, согласно выводам разобранной концепции всякое публичное решение в процессе своего принятия и осуществления проходит множество «виртуальных» состояний, результирующих ту или иную комбинацию «рядов» субрешений, которые продвигаются заинтересованными игроками, участвующими в том или ином раунде этой длинной и непростой игры.

Подведем некоторые предварительные итоги. Во-первых, теория политико-управленческого процесса на сегодняшний день продолжает сохранять пока довольно сильные позиции в современной научной и учебной литературе, развиваясь в границах различных ее разновидностей и моделей (в основном в своих «пяти»-, «шести»- или «семичленных» версиях). Многие политологи (Дж. Андерсон, М. Хилл, У. Парсонс и др.) считают стадиально-циклическую концепцию неким спасательным кругом, не дающим утонуть в океане гиперкомплексности и многообразия политических решений, а также хоть как-то упорядочивающим процесс работы с огромной информацией. Но, во-вторых, стадиальный подход был подвергнут сильной критике (П. Сабатьер, Б. Нельсон, Р. Накамура и др.) за искусственную рационализацию и симплификацию реальных процессов принятия государственных решений. В итоге даже ряд сторонников стадиально-циклического подхода были вынуждены признать, что «политико-управленческий цикл служит, скорее, аналитическим приемом (analytical device), при помощи которого обозначаются отдельные критические точки продвижения политических решений, чем универсальное описание реального

[89] *Teisman G.* Decision-Making Processes: Phases, Streams and Rounds Models // Public Administration. 2000. № 4. P. 947.

Таблица 1

Основные методологические подходы и концептуальные модели анализа политических решений

№	Подход / модель	Дисциплинарные истоки	Роль агента / структуры в принятии решений	Доминирующие ориентиры / регулятивы решений	Способы продвижения решений
1	Бихевиорализм / поведенческое «замещение»	Социальная психология, психоанализ, политология	Лидер, поведение которого «замещает» политический выбор	Мотивы и стимулы, ценности и стереотипы, установки и эмоции	Формы и методы индивидуального политического поведения
2	Когнитивный / ограниченная рациональность	Административная наука, когнитивная психология, теория информации и коммуникации	Всеведущая, рациональная и информированная организация людей	Знания и ценности, соответствие целей и средств, правила и критерии оптимизации информации и коммуникации, проблемы и их разрешение	Научно-аналитические, административно-управленческие, психологические
3	Инкрементализм / постепенная взаимоадаптация конкурирующих сторон	Политология, политэкономия	Конкурирующие группировки, ведущие «малыми шагами» борьбу за контроль над ресурсами	Взаимооборачиваемость средств и целей, роль экономических интересов и нерационализированных правил	Социально-политические (союзы и блоки), «маргинальные» средства

Продолжение таблицы 1

№	Подход / модель	Дисциплинарные истоки	Роль агента / структуры в принятии решений	Доминирующие ориентиры / регулятивы решений	Способы продвижения решений
4	Рациональный выбор / всеобъемлющая рациональность	Экономическая теория (макро- и микро-), социология	Методологический индивидуализм агентов, осуществляющих рациональный выбор	Утилитарная выгода и осознанные потребности, полезная информация и рациональные принципы	Рыночно-экономические, информационно-аналитические, игровые
5	Плюрализм, элитизм, неомарксизм, неокорпоративизм / соответствующие модели групповой репрезентации	Политология, социология, политэкономия	Группы интересов, элитные группировки, господствующие классы, государственная бюрократия	Интересы и цели, идеалы и ценности, правила и стереотипы	Идеологические, политические, социально-экономические
6	Сетевой / политико-управленческий домен (сообщество)	Психология и социология организаций	Сетевые структуры, состоящие из формальных и неформальных агентов	Иерархические принципы и совместные цели, субкультурные ценности и коллективные ресурсы	Организационные, психологические, социально-политические

Окончание таблицы 1

№	Подход / модель	Дисциплинарные истоки	Роль агента / структуры в принятии решений	Доминирующие ориентиры / регулятивы решений	Способы продвижения решений
7	Институциональный / организационный дизайн (логика поведения)	Социология, организационная наука, политология	Организации и институты, их официальные и неофициальные компоненты	Писаные и неписаные нормы, организационные процедуры и репертуары, символы и ценности	Организационные, административно-процедурные, социально-политические
8	Системно-функциональный / политико-управленческий процесс (цикл)	Системные исследования, философия познания (эпистемология), политология	Стадии и функции целостного политико-управленческого процесса	Цели и роли, правила и алгоритмы	Научно-аналитические, административно-управленческие

процесса, сквозь который проходят разнообразные решения»[90]. Из всего сказанного можно заключить, что в своем традиционном варианте стадиально-циклическая модель политико-управленческого процесса обладает на сегодняшний день скорее нормативным ресурсом рабочего инструмента, нежели дескриптивным и объяснительным потенциалом.

Необходимо сделать ряд обобщающих содержание данной главы выводов. Во-первых, попытаемся упорядочить изложенные

[90] *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. P. 651–652. Примерно так же оценивают роль стадиальной модели У. Парсонс и М. Хилл.

выше восемь концептуальных подходов к анализу принятия политических решений по следующим параметрам: дисциплинарные истоки; отношение агентов и структур; содержание ориентиров и регулятивов; роль способов продвижения решений.

В итоге мы получаем следующую картину: такие подходы, как ограниченная рациональность, сетевые структуры, организационный институционализм и стадиально-циклический процесс тяготеют к холистическому доминированию целостных структур над агентами принятия решений, тогда как в отношении бихевиорализма, инкрементализма, рационального выбора и групповой репрезентации преобладающую роль играют групповые или индивидуальные акторы. Во-вторых, на сегодняшний день пока еще не сложилась целостная теория принятия политических решений, отражающая разные грани этого гиперкомплексного феномена. За прошедшие полвека, когда были разработаны рассмотренные нами основные подходы и модели, не удалось создать синтетической теории, способной в целом отразить основные аспекты гиперкомплекса решений.

В то же время намечаются линии, по которым через взаимную критику идет сближение отдельных подходов. Например, подобное сближение можно наблюдать при разработке некоторых новых моделей: «институционального общественного выбора» Э. Остром (институционализм и рациональный выбор), «эволюции политико-управленческих сетей» С. Хея и Д. Ричардса (структурно-сетевой и стадиально-циклический подходы), «коалиций поддержки» П. Сабатьера (когнитивно-рационалистский, инкременталистский, репрезентационный и сетевой подходы), «раундовой модели» (инкременталистский, стадиально-циклический и сетевой подходы) и др. Таким образом, намечаются некие линии соединения и интеграции отдельных идей из различных методологических подходов, что позволит со временем построить синтетическую теорию ППР, способную отразить во взаимосвязи и целостности различные аспекты гиперкомплекса принятия решений, заменив на этом пути многочисленные метафоры, схемы и одномерные модели.

Глава 4

МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (МППР): КОМПЛЕКСНАЯ СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ

Ранее было отмечено, что в качестве системообразующей основы функционирования и развития публичной политики выступает такой конструкт, как механизм принятия политических решений. В главе 2 уже говорилось о том, что общая категория принятия решений объединяет в себе «динамическое» и «статическое» измерения, последнее из которых в англо-американской литературе получило название «политико-управленческой системы» (policy-making system / policy system)[1]. На русском языке буквальное значение этого термина передается понятием «механизм принятия политических решений», которое отражает очень сложный комплекс, состоящий из агентов и сетей, влияния среды и модуля целеполагания, ценностных ориентиров и нормативных регулятивов, знаний и эмоций, процедур и операций, институциональных форм и типов коммуникаций и т. д.[2] А вот сама категория «система принятия политических решений» (в отличие от англо-американского смысла) должна играть, по нашему мнению, роль общеродового понятия по отношению к терминам «механизм» и «процесс» ППР, включая в себя как структурно-компонентный, так и динамико-процессуальный аспекты. Динамический ракурс принятия решений будет рассмотрен в следующей главе, посвященной анализу циклов и

[1] См.: *Gordon I., Lewis J., Young K.* Perspectives on Policy Analysis // The Policy Process / Ed. by M. Hill. L., 1994.

[2] См.: *Дегтярев А. А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Политические исследования. 2002. № 2. С. 120–121.

фаз политико-управленческого процесса. Что же касается собственно структуры и компонентов механизма принятия публичных решений, то этот комплекс вопросов послужит объектом анализа в настоящем разделе.

4.1. ПРОБЛЕМА КОНСТРУИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ МОДЕЛИ МППР

Что же представляет собой МППР — механизм принятия политических решений, и из каких основных компонентов он состоит? Чтобы ответить на эти непростые вопросы, требуется рассмотреть некоторые имеющиеся попытки моделирования политико-управленческих механизмов.

Одну из наиболее ранних разработок внутренней структуры механизма принятия публичных решений предпринял в конце 1960-х годов уже известный нам по циклической модели И. Дрор. «Наложение фаз процессуальной модели на структуру принятия решений (policymaking structure) преобразует ее в интегрированную системную модель оптимального принятия политических решений, на базе которой можно будет анализировать, оценивать и совершенствовать публичную политику»[3] — именно так ставится израильским политологом общеметодологическая задача интеграции структурного и динамического измерений. При этом он тут же делает оговорку, что в силу комплексности и саморегулируемости системы принятия политических решений задача всестороннего объяснения и детального описания политико-управленческого механизма выглядит для современного состояния знания пока еще практически нереализуемой. Максимум того, на что здесь сегодня приходится рассчитывать, так это на схематическое определение основных линий и контуров структуры, хотя со временем грядущий прогресс в развитии управленческих наук, может быть, и откроет для решения

[3] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P. 197.

этой задачи новые перспективы. В общем и целом здесь пока можно лишь отметить, что принятие публичных решений является комплексным продуктом многоуровнего и многостороннего взаимодействия многих субполитик и субрешений различных групповых акторов, каждое из которых в свою очередь составляет индивидуальное решение и действие.

Для того чтобы хотя бы немного подойти к описанию механизма принятия политических решений, И. Дрор предлагает использовать рабочую модель «структуры принятия публичных решений» (public policymaking structure), состоящую из четырех базовых компонентов: 1) агентов (units); 2) коммуникаций; 3) определяющих факторов; 4) результирующего политического курса. Рассмотрим указанные компоненты немного подробнее. Во-первых, к агентам (или подразделениям) относятся все участники принятия публично-государственных решений, на том или ином его этапе вносящие существенный вклад и обладающие особыми ценностями и интересами, знаниями и восприятием информации. Во-вторых, необходимым компонентом структурного комплекса выступает сеть коммуникаций, каналов прямой и обратной связи между отдельными агентами и подразделениями. В-третьих, важную роль в общей структуре ППР играют такие факторы и детерминанты, как контролируемые агентами ресурсы, институциональный дизайн и формальные процедуры, социокультурные ценности и, наконец, статусы и функции. И в-четвертых, принятие решений включает и само взаимодействие агентов, задающее в итоге вектор курса политического управления, который в свою очередь зависит от временны́х ограничений и реактивности общественного и группового мнения, качества экспертизы, а также от результатов предыдущих решений. Последний компонент политико-управленческой структуры, по мнению И. Дрора, дает возможность сформировать «базовые концептуальные таксоны» для анализа публичной политики[4].

[4] См.: *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 199–200.

Израильский политолог не останавливается на общей схеме принятия публично-государственных решений и обращается к более детальному анализу составляющих ее агентов и организационных отношений между ними. Во-первых, в силу самого комплексного характера отдельные функции и операции по принятию публичных решений распределяются между довольно разнородными агентами, которые можно разделить на три основных типа: 1) индивиды; 2) малые группы; 3) организации. Другими словами, при принятии политических решений возникает «феномен наложения» индивидуальных, групповых и организационных решений, о чем уже говорилось в одной из предыдущих глав. Из этого следует, что индивидуальные характеристики ЛПР (интеллект, мотивация, эмоциональное состояние, восприятие информации и др.) переплетаются с характеристиками группового агента (формальные и неформальные отношения, роль лидеров и клик, распределение статусов и уровень сплоченности и др.), на которые к тому же накладываются такие организационные характеристики ЦПР, как официальные нормы и процедуры, неофициальные обычаи и традиции, внутренняя структура и функциональная специализация и т. д.[5]

Во-вторых, И. Дрор делает также попытку выяснить и типы взаимоотношений между упомянутыми агентами. Взаимоотношения между агентами (units) группируются им по трем основным типам: 1) простая иерархия; 2) комплексная иерархия; 3) полицентрическая координация[6]. К первому типу отношений (простой иерархии) им относятся такие случаи, когда основной центр принятия решения состоит из малой группы, возглавляемой лидером, что нередко происходит в кризисных ситуациях и в обстановке секретности, когда руководитель государства вынужден оперативно принимать политические решения совместно с небольшой группой министров и советников, входящих в Совет Безопасности. В подобной «нуклеарной структуре», как

[5] См.: *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 78–84.

[6] См.: Ibid. P. 203–209.

правило, работают простые иерархические отношения между руководителем и «ближним кругом» подчиненных, а использовать отраслевую специализацию и проработку решения по инстанциям не представляется возможным в силу ограничений во времени, конфиденциальности, объема информации и т. п.

Конечно, подобные кризисные и нештатные ситуации не исчерпывают всего круга отношений между индивидами, группами и организациями, участвующими в подготовке и принятии государственных решений. Поэтому довольно распространенным в управленческой практике является второй тип отношений — комплексная иерархия, где решение разбивается на субрешения, составляющие предмет проблемы, структурируются на подпроблемы, а за отдельными фазами процесса принятия решения закрепляются подразделения и группы, имеющие функциональную специализацию и несущие должностную ответственность за адекватную проработку выделенного им участка. Если субрешения и подвопросы поделены и подготовлены надлежащим образом этими подразделениями и также взаимодополняют друг друга, то тогда решение, основанное на подобном комплексном и агрегированном типе иерархических взаимоотношений, должно, в идеале, привести к оптимальному результату. В данном типе отношений просматривается одновременно как известная сила, так и определенная его слабость. Сильная сторона комплексной иерархии состоит в том, что она служит довольно эффективным способом оптимизации коллективной деятельности людей, поскольку опирается на разделение труда и специализацию функций. К слабым сторонам многоуровневых иерархических отношений можно отнести формирование узкокорпоративных интересов ведомств, которые мешают их интеграции на базе общегосударственного решения, что в итоге приводит к установлению авторитарного и монопольного контроля ЦПР, снижению автономии подразделений и повышению затрат на координацию их деятельности. В теории организации и управления существует ограничение на использование сложных иерархий в тех случаях, «когда затраты на интеграцию

в политическом управлении превышают среднюю выгоду от дополнительной специализации и разделения труда»[7]. Этот принцип организационно-управленческой деятельности особенно надо иметь в виду в современной России, где сложился разительный контраст между раздутым и многоуровневым бюрократическим аппаратом и очень слабой эффективностью и результативностью его работы.

И в-третьих, И. Дрором выделяется так называемый полицентрический тип отношений между агентами в рамках организационной структуры, который в свою очередь разделяется им на два подтипа: отношения, включающие множество автономных агентов, и, напротив, полицентрию с ограниченным числом единиц. Что касается первого варианта, то он весьма похож на распространенную ранее модель агрегирования рациональных акторов на политическом рынке. И. Дрор весьма скептически оценивает применимость на практике подобной симплифицированной разновидности отношений между индивидуальными акторами, поскольку она не учитывает внутригрупповых внутриорганизационных связей между людьми. Сфера использования рыночно-полицентрических отношений в публичной политике весьма ограничена, поскольку, с его точки зрения, она захватывает лишь некоторые решения в области экономической политики, касающиеся вопросов ценообразования, производства и потребления товаров.

Гораздо более распространенными при принятии публично-государственных решений выступают полицентрические отношения с небольшим количеством автономных агентов, которые выстраиваются главным образом на основе взаимного торга, образования коалиций и совместного согласования позиций их участников. В результате взаимодействий законодательных, исполнительных и судебных органов на основе принципов «сдержек и противовесов» и согласительных процедур может быть порой выработана агрегированная и эффективная политика

[7] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 205.

для совокупности агентов, которые сами по себе действовали далеко не оптимальным образом. И в то же время целостная выработка оптимальных вариантов публичных решений во многом зависит и от степени эффективности их подготовки в отдельных государственных органах. «Чем лучше производится подготовка публичных решений в различных подразделениях, — отмечает израильский ученый, — тем более высоким (хотя и не абсолютно пропорциональным) становится качество агрегированной политики, правда, при том условии, что основные субъективные интересы и ценности различных агентов приближаются (или, по крайней мере, не противоречат) к общим ценностям и правилам игры, сложившимся в системе принятия политических решений в целом»[8]. Это предположение относится к политическим системам развитых демократий, где интерпретация базовых ценностей и национальных интересов, как правило, имеет тенденцию к сближению. Именно на Западе ранее других регионов мира произошел исторический переход от политического управления с помощью силовых и автократических способов регулирования интересов в ходе принятия государственных решений к различным моделям согласования социально-политических позиций посредством парламентских слушаний и комитетов, согласительных и межведомственных комиссий, судебных сессий и т. д.

Но это приводит одновременно и к выводу о том, что в отличие даже от комплексных авторитарных иерархий принципы демократического полицентризма требуют достаточно сложной системы координации и согласования деятельности государственных и общественных органов и по «горизонтали», и по «вертикали». Кроме того, подобная организация публичной политики требует все той же функциональной специализации и комплексной интеграции деятельности как государственных, так и негосударственных агентов на различных фазах цикла принятия политических решений. Для этого И. Дрор предлагает

[8] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 207.

построить так называемую «аддитивную матрицу» структуры принятия публичных решений, которая способствовала бы согласованию действий агентов и их подразделений с задачами и функциями различных фаз и субфаз политико-управленческого процесса. Но при этом он ограничивается лишь только самой постановкой проблемы элементарного моделирования «статической» структуры механизма принятия решений, которая бы сопрягалась с разработанной им многофазовой моделью политико-управленческого цикла. Завершаются же эти рассуждения И. Дрора на довольно минорной ноте. С пессимизмом он заключает, что адекватное гиперкомплексной природе объекта «конструирование системы принятия публичных решений, даже при условии эффективного ее агрегирования, требует использования гораздо более продвинутых знаний и методов, чем те, которыми мы располагаем на сегодняшний день»[9]. С того времени прошло уже более трех десятилетий, а ситуация с концептуализацией и моделированием механизмов принятия решений изменяется пока довольно медленно, в чем мы могли убедиться, разобрав ранее одну из наиболее тонких конструкций — концепцию политико-управленческих подсистем и коалиций поддержки П. Сабатьера.

И тем не менее именно сейчас назрела примерно такая же по своей остроте потребность в построении адекватной модели механизма принятия решений, которая имелась в 1970-е годы при создании модели политико-управленческого цикла, в ответ на доминирование в специальной литературе «атеоретических кейсов». Потому нужно предпринять попытку построить рабочую метамодель механизма принятия политических решений, которая позволит дать более точное описание и более глубокое объяснение способов их продвижения в тех или иных государственных институтах. Каким условиям должна отвечать подобная модель? Во-первых, в рамках метамодели МППР необходимо учесть сильные стороны различных методологических подходов.

[9] *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. P. 208.

Например, попробовать соединить анализ политико-управленческих сетей агентов с учетом инкрементальных конфликтов, дополнив это принципами групповой репрезентации и организационного институционализма. Во-вторых, нужно соединить макро- и микроуровень ППР, принципы организационного холизма со стратегией и тактикой индивидуальной и групповой активности. Другими словами, следует построить некую «матрешку», где формальная структура государственной организации дополнилась бы реальной борьбой индивидов и их различных группировок. В-третьих, представляется необходимым соединение учета рациональных и внерациональных ориентиров с анализом различных нормативных регулятивов (правовых и моральных, официальных и неофициальных). И наконец, в-четвертых, следует принять в расчет и сами способы целедостижения, включающие организационные формы и процедуры, использование ресурсов и операций, методов и инструментов, также как и типы взаимодействий и коммуникаций между участниками принятия политических решений.

Исходя из изложенных выше условий можно попробовать описать контур структуры и компонентов искомой метамодели механизма принятия политических решений (МППР). Выглядит она следующим образом (см. табл. 2). Метамодель МППР включает трехуровневую комплексную структуру и состоит из встроенных друг в друга компонентов: соответственно, трех субкомплексов, шести модулей и двенадцати субмодулей, которые соединяются между собой «последовательно» и «параллельно» по принципу системного контура с прямыми и обратными связями.

Здесь требуется дать рабочее определение самого понятия «механизм принятия политических решений». **Механизм принятия политических решений** — это структурное измерение системы принятия решений, образующее многоуровневый комплекс компонентов и функций, который включает в себя, во-первых, социально-целеполагательный субкомплекс, обеспечивающий функции целеполагания и содержащий формулу

Таблица 2

Комплексная структура механизма принятия политических решений (МППР)

№	Субкомплекс	Модуль	Субмодуль
1	Социально-целеполагательный	1.1. Мотивационно-сетевой (агентономический)	1.1.1. Политико-акторный
			1.1.2. Социально-адресатный
		1.2. Контекстуально-целевой (телеономический)	1.2.1. Контекстуально-факторный
			1.2.2. Проблемно-целевой
2	Ориентационно-регулятивный	2.1. Когнитивно-перцептивный (эпистемологический)	2.1.1. Рационально-эвристический
			2.1.2. Экстрарационально-перцептивный
		2.2. Ценностно-регулятивный (аксиологический)	2.2.1. Критериально-оценочный
			2.2.2. Нормативно-регулятивный
3	Организационно-инструментальный	3.1. Институционально-ресурсный (тектологический)	3.1.1. Организационно-процедурный
			3.1.2. Ресурсно-мобилизационный
		3.2. Инструментально-коммуникативный (праксиологический)	3.2.1. Инструментально-операциональный
			3.2.2. Интеракционно-коммуникативный

интересов основных участников ППР, учет информации о контексте и основных его факторах, определение проблем и «древа» целей решения; во-вторых, ориентационно-регулятивный субкомплекс, обеспечивающий функции ориентировки и регулировки и содержащий используемые в решениях рациональные знания и экстрарациональные стимулы, критерии оценки и нормативные регулятивы; и в-третьих, организационно-инструментальный субкомплекс, обеспечивающий функцию целедостижения и содержащий необходимые для реализации «древа» целей решения организационные формы и институциональные процедуры, коллективные и индивидуальные ресурсы, инструменты и операции, а также определенные типы интеракций и коммуникаций между агентами политического решения.

Три перечисленных основных субкомплекса, составляющих МППР, каждый в свою очередь распадается на два модуля и четыре встроенных в них попарно субмодуля. Рассмотрим некоторые из них в отдельности.

Социально-целеполагательный субкомплекс МППР обеспечивает функции целеполагания и отвечает за определение формулы интересов агентов, учет совокупности факторов контекста и в итоге — формирование «древа» целей публичного решения. Он включает в себя мотивационно-сетевой (агентономический) и контекстуально-целевой (телеономический) модули. Разбор практически всякого социально-политического механизма начинается с анализа его внутреннего состава: индивидов и групп. Для того чтобы определить «древо» целей того или иного публично-государственного решения, необходимо выяснить формулу интересов основных его участников, их общие стратегии, затем учесть информацию о факторах и контексте проблемной ситуации, а в итоге сформулировать общественную проблему, которую необходимо решить в рамках того или иного административного или законодательного акта. Первый, агентосетевой модуль как раз и включает в себя разбор политико-управленческих сетей публичных решений в самом широком смысле, который предполагает анализ не только лиц, их принимающих

(политики и высшие администраторы) и исполняющих (чиновники госаппарата), или лиц, оказывающих влияние на ЛПВ (активисты групп давления и политических партий), что попадает в сферу внимания политико-акторного субмодуля МППР, но и интересов рядовых граждан, выступающих в качестве участвующих адресных групп и индивидуальных потребителей результатов тех или иных государственных решений, что в свою очередь служит предметом внимания социально-адресатного субмодуля. Нередко специалистами по государственному управлению упускается последний момент, связанный с тем, что в государственные институты входят и рядовые граждане, а не только профессиональные политики и чиновники. В конце концов, после того как законодателями принят Налоговый кодекс, а чиновники местной налоговой инспекции разослали бланки налоговой декларации, разработанной профильным Министерством по налогам и сборам, здесь в полный рост встает фигура Налогоплательщика, который добросовестно выплачивает соответствующие налоги в соответствии с нормами и нормативами государственных решений либо делает это не слишком аккуратно, а то и просто уклоняется от уплаты налогов, способствуя тому, чтобы важные и серьезные решения попали в подвешенное состояние.

Не менее важное место в социально-целеполагательном субкомплексе МППР занимает контекстуально-целевой модуль, в свою очередь состоящий из контекстуально-факторного и проблемно-целевого субмодулей. Функциональным предназначением данного модуля, в конечном счете, является разработка «древа» целей и задач, входящих в состав каждого публичного решения. В чем же состоит значение каждой из указанных пар субмодулей? Всякий принимаемый ЛПР (или ЦПР) государственный акт разрабатывается и осуществляется в контексте определенной социальной, экономической и политической ситуации, то есть воздействия на всех агентов комплекса факторов внешней и внутренней среды, информация о характере и содержании которых подлежит учету в границах контекстуально-факторного модуля. Но кроме учета факторов среды,

для определения целей решения требуются также характеристика объекта регулирования и формулировка общественной проблемы, которая должна быть преодолена в ходе принятия и реализации публичного акта. Продолжая эту мысль, можно сказать: для того чтобы сформулировать предмет и задачи решения, нужно в рамках проблемно-целевого модуля поставить точно определенную задачу в контексте общей ситуации. В результате «работы» всех четырех субмодулей ЛПР может соединить сетевую «формулу интересов» с выделением регулируемой проблемы в контексте соответствующей среды и осуществить тем самым заданные этому субкомплексу функции целеполагания, определив в итоге искомое «древо» целей политического решения. Рассмотрим теперь содержание отдельных блоков наиболее проработанного в литературе субкомплекса более детально.

4.2. СЕТЕВАЯ СТРУКТУРА МППР

Механизм принятия публично-государственных решений связан с определенным порядком общения индивидов и групп, который призван их организовывать для ведения кооперативной деятельности по общественному целеполаганию и целедостижению. Началом начал в анализе принятия решений выступает выяснение того, каким образом люди, занимающие разные положения и играющие различные роли в механизме государственной политики, входят в совместную кооперативную деятельность, задающую тот или иной политический курс страны в целом, отдельной ее сферы или территориальной общности. Как соединяются в единой политико-управленческой сети лица, принимающие и исполняющие решения, с людьми, оказывающими серьезное давление и влияние на последних, а также с играющими роли конечных потребителей подавляющего большинства государственных решений — рядовыми гражданами? Каким образом происходит учет интересов всех участников подобных решений от «производителей» до «потребителей»?

И наконец, как учитываются интересы миллионов рядовых граждан теми лицами, которые готовят, утверждают и осуществляют политические решения? Вопросы эти вовсе не праздные, если вспомнить российский опыт конца XX века, когда небольшой группой людей (может быть, около десятка человек) принимались политические решения, подобные известному Беловежскому соглашению 1991 года о распаде СССР, несмотря на прямо противоположные результаты предшествовавшего ему всесоюзного референдума, где большинство его участников высказалось за сохранение Советского Союза, что, по существу, явилось официальным выражением воли десятков миллионов простых граждан. В разных странах в различные периоды времени в структурных рамках национальных, законодательных и административных институтов возникают самые специфические конфигурации политико-управленческих сетей.

Прежде всего попробуем ответить на вопрос: из каких компонентов состоят политико-управленческие сети? Выше, в главе, посвященной общеметодологическим воззрениям, уже давалась общая характеристика сетевого подхода. Упоминавшийся там Д. Ноук, который является одним из лидеров данного направления, дает следующую характеристику «политико-управленческого домена» как отдельной сетевой структуры. «Политико-управленческий домен (policy domain) есть комплексная социальная организация, в которой принимаются, реализуются и оцениваются коллективные взаимообязывающие решения в отношении специфических областей, — подчеркивает Д. Ноук, добавляя чуть далее: — ...политико-управленческий домен состоит только из тех акторов, которые имеют пересекающиеся интересы в определенных областях публичной политики (хоть это и не предполагает наличия у них идентичных приоритетов), и также вынуждены принимать друг друга в расчет в своих усилиях по оказанию воздействия на соответствующие политические решения»[10]. Американский ученый выделяет четыре базовые компоненты политико-управленческого домена: 1) политические акторы; 2) политико-управленческие интересы; 3) властные отношения; 4) коллективные акции. Все эти компоненты входят в состав любой отраслевой сети, образующейся в ходе подготовки, принятия и исполнения того или иного государственного решения, будь то федеральный законопроект об обороте земли или муниципальный акт об освобождении от местных налогов определенных категорий хозяйствующих субъектов.

Остановимся вначале на политических акторах как ключевом компоненте всякой политико-управленческой сети. Учеными выделяются различные типы акторов, входящих в механизм принятия решений. М. Хилл пишет лишь о выборных политиках, назначенных госслужащих и представителях групп давления, тогда как Д. Ноук выделяет только госинституты, зонтиковые ассоциации (peak associations) и группы интересов[11]. Ч. Линдблом и Э. Вудхауз останавливаются на выборных профессиональных политиках, чиновниках, группах интересов, политических партиях, уделяя при этом внимание и рядовым избирателям, и особой роли крупного бизнеса[12]. Наиболее подробный вариант перечня акторов, участвующих в принятии публичных решений, предлагается Дж. Андерсоном, который включает уже целых девять типов, сгруппированных по двум категориям: во-первых, официальных участников ППР, куда входят лица, обладающие властно-легальными полномочиями для осуществления этой функции: законодатели, высшие администраторы, чиновники и судьи. Во-вторых, он выделяет также и категорию неофициальных участников, подобными полномочиями не обладающих. К ним отнесены группы интересов и политические партии, аналитические центры, СМИ и, наконец, рядовые граждане[13].

---

[10] *Knoke D.* Policy-Making in the Organizational State. Cambridge, 1996. P. 9.

[11] См.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 109; *Knoke D.* Op. cit. P. 11.

[12] См.: *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Upper Sadle River, 1993. P. 34–36.

[13] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 54–72.

Коллектив ученых Нижегородского унивеситета, подготовивший монографию о процессе принятия внешнеполитических решений в странах Запада, остановился на отборе таких акторов, как органы исполнительной власти (дипломатические, координирующие, военные, разведывательные и др.), законодательные органы, группы давления, политические партии и организации элиты, относя три последних типа к неформальным акторам[14]. Данный краткий обзор существующих точек зрения к отбору самих акторов (участников или агентов) принятия политических решений наводит не только на различия в их интересах, статусах и функциях, но также в их организационных потенциалах и контролируемых ими ресурсах. К примеру, в нашей стране каждый избиратель обладает лишь своим голосом в момент проведения федерального референдума, тогда как Администрация Президента РФ владеет множеством рычагов официального и неофициального воздействия на организацию и проведение этого мероприятия.

Кроме дихотомического деления политических акторов, участвующих в принятии решений, на «официальных / неофициальных» (official / unofficial), которое предложено Дж. Андерсоном, или их разграничения на «полномочных / неполномочных» (proximate / improximate), предложенного Ч. Линдбломом, имеется еще одно подобное подразделение. Дж. Андерсон считает, что необходимо также разграничивать тех, кто принимает участие в принятии решений, на так называемых «первичных» (primary) и «вторичных» (supplementary) акторов. К первым он относит тех игроков, которые обладают непосредственной политической властью и конституционными полномочиями для государственных действий. (Конгресс США принимает законодательные решения на независимой от других институтов основе.) По-другому обстоит дело со вторым видом участников, к которым Дж. Андерсон причисляет отраслевые и территориальные агентства исполнительной власти (например, Федеральная комиссия по торговле или Бюро по земельному регулированию), которые находятся в зависимости и от законодательных актов, принимаемых парламентом, и от президентских решений[15]. В общем и целом же отбор конкретного состава акторов и соотношение сил между ними во многом зависят от нормативно-правовой и политико-институциональной системы той или иной страны — конституционной монархии, президентской или парламентской республики.

В итоге можно предложить классификацию агентов, участвующих в принятии и осуществлении решений, в основу которой закладывается критерий степени их включенности в МППР. Визуально ее можно изобразить в виде концентрических окружностей, выражающих, соответственно, три основные группы агентов (см. схему 3).

Первую и наиболее широкую группу «формальных агентов» образуют дееспособные граждане, обладающие пассивным избирательным правом, то есть все те, кто имеет официальную возможность участвовать в референдумах и выборах, а также обращаться с запросами, инициативами и требованиями в органы государственной власти[16]. Кроме того, рядовые граждане, как уже было замечено ранее, выступают социальными адресатами и потребителями публично-государственных решений, неся воинскую обязанность или налоговую

[14] См.: *Колобов О. А., Корнилов А. А., Макарычев А. С., Сергунин А. А.* Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. Нижний Новгород, 1992.

[15] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 54–55.

[16] В круг формальных агентов попадают, по юридической терминологии, субъекты законотворческого и законодательного процессов. Р. Ф. Васильев пишет по этому поводу: «К субъектам законодательного процесса относятся его участники, деятельность которых направлена на создание закона. В их число могут входить государственные органы, должностные лица, граждане, различные общественные политические силы: политические партии, общественные организации и т. д.» (Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 56).

Схема 3. Типы агентов, участвующих в принятии политических решений

ответственность. В то же время обычные граждане оказываются чаще всего пассивными участниками законодательного или административного процесса. Ко второй группе агентов, которую можно обозначить как «реальных акторов», следует отнести политическое сообщество, вбирающие всех, кто активным и действенным образом включен в процессы принятия публичных решений. Сюда попадает немало вроде бы разнородных подгрупп агентов: чиновники государственного аппарата, подготавливающие и исполняющие решения в различных ветвях власти; партийные функционеры парламентских и прочих легальных партий; активисты общественных объединений и социальных движений; работники СМИ; лоббисты «открытых» и «теневых» групп давления; эксперты аналитических и консалтинговых центров и т. д. И наконец, третью группу участников составляет самый узкий и привилегированный круг ЛПР, то есть политической элиты, которому официально принадлежит право «подписи» или «голоса» и который обладает властными полномочиями принимать и проводить решения «от имени всех».

Среди многих политических агентов нужно остановиться именно на представителях этой немногочисленной группы ЛПР. Для характеристики последней по праву можно применить известное высказывание В. И. Ленина, относившееся к российским декабристам: «Узок их круг, и страшно далеки они от народа». Так кто же попадает в этот узкий и привилегированный круг людей, принимающих решения «по воле и от имени народа»? Обычно его называют политической элитой, ограничивая его лишь теми, кто принимает не всякие, а только стратегические решения. Это вызывает следующий вопрос: какие публичные решения можно относить к разряду стратегических? Как бы двор ни «творил и делал короля», все же лишь только у монарха есть право использовать королевскую подпись и печать при утверждении судьбоносных государственных актов. В одной из предыдущих глав уже говорилось о дихотомическом разделении публичных решений на политико-управленческие и рутинно-технические, на непрограммированные и программированные акты. В целом же все публично-государственные решения попадают в юридическую категорию правовых актов, которые в свою очередь подразделяются на нормативные и ненормативные. Нормативные правовые акты устанавливают, изменяют и отменяют правовые нормы, тогда как ненормативные (или индивидуальные) акты связаны с их применением и исполнением[17]. Из этого разделения, однако, не следует, что содержание стратегических решений распространяется лишь на нормотворческую деятельность. Случается и так, что утверждение нового премьера или нового кабинета правительства, как это было с приходом команды Е. Т. Гайдара в 1992 году или назначением В. В. Путина в 1999 году, может иметь последствия стратегического характера. Скорее всего, водораздел между политико-стратегическими и оперативно-тактическими решениями достаточно подвижен, поскольку стратегия регионального агентства федерального министерства может быть направлена на решение оперативно-тактических задач Администрации Президента РФ в определенный период времени. Поэтому подобное деление

[17] См. об этом: *Васильев Р. Ф.* О понятии правового акта // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 5.

носит, в известном смысле, соотносительный характер. И все же в самом широком смысле можно сказать, что стратегические решения связаны с такими социально-политическими проблемами, которые затрагивают коренные интересы населения, его общностей и страт, а также характеризуются регулированием крупных ресурсов, воспроизводством государственных институтов и изменением соотношения политических сил в стране, в крупных сферах ее жизнедеятельности и больших территориальных образованиях.

Число политиков, администраторов и судей, обладающих подобной прерогативой, крайне ограничено и обычно насчитывает несколько сотен или тысяч человек при наличии десятков и сотен тысяч функционеров и исполнителей, а также десятков миллионов рядовых избирателей. В Российской Федерации, согласно закону о госслужбе, даже существует специальная категория «А», к которой относятся высшие руководители, депутаты и некоторые другие должностные лица страны. По сути дела, это и есть высшая страта или верхний сегмент в массе работников органов законодательной, исполнительной и судебной власти. В основном это выборные политики и судьи, хотя имеются и назначаемые на должность администраторы. Конечно, при этом существует немало серьезных различий в институциональном формате и процессуальных процедурах между деятельностью высших руководителей, назначенных ими администраторов, а также выборных депутатов и судей.

К примеру, процедура визирования постановлений правительства его несколькими вице-премьерами существенно отличается от механизма голосования четырех с половиной сотен депутатов Госдумы или от коллективного способа вынесения вердикта членами Конституционного суда России. И в то же время в деятельности этих высших официальных лиц государства есть немало общего. Все они находятся на самой вершине иерархической пирамиды, называемой системой подготовки, принятия, исполнения и контроля принятия государственных решений, в отношении которых они обладают как полномочиями, так и ответственностью.

Итак, к чему же сводятся особенности статуса и позиции, потенциала и ресурсов, коммуникаций и субкультуры данного, с виду наиболее важного, типа агентов ППР, а также вытекающие из этого их место и роль в политико-управленческой сети? Ведь порой даже от одного их физического самочувствия и психологического настроения зависит выбор того или иного варианта публичного решения. А с другой стороны, даже политические лидеры не могут в одиночку подготовить, а тем более осуществить ни одного крупного государственного решения. Чьи интересы отстаивают ЛПР — личные или общественные, «своей страны» или «своей страты»? Ради чего ими используются властные полномочия и общественные ресурсы, по своему объему сопоставимые едва ли не со всем совокупным потенциалом, которым располагают остальные социальные группы?

Выше уже отмечалось, что к агентам, принимающим публичные стратегические решения, относится небольшая и элитная группа политиков и администраторов, в состав которой входят как выборные депутаты, руководители исполнительных, судебных и контрольно-надзорных органов власти, так и назначенные ими высшие администраторы управленческого аппарата во всех государственных институтах. По мнению Ч. Линдблома и Э. Вудхауза, эта ничтожно маленькая «фракция граждан» насчитывает в отдельных странах несколько сотен или тысяч человек, образуя политическую элиту, в которую входит и так называемая «выборная элита»[18].

В России в ряде случаев грань между процедурами выборов и назначения весьма условная. Возьмем для примера способы «формирования» Совета Федерации, где сочетаются выборы и назначения, или «утверждение» тем же Советом Федерации кандидатуры Прокурора РФ, предлагаемой Президентом страны, или же «выборы» главы районной администрации на заседании районной управы из единственной кандидатуры, предложенной мэром города Москвы. «Образуя ключевую

[18] См.: *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. P. 45–46.

предпосылку для демократического правления, выборные элиты часто представляют собой и угрозу в перспективе для разумного и демократического принятия политических решений»[19], — замечают Ч. Линдблом и Э. Вудхауз. И при этом последнее утверждение имеет известное отношение как к странам развивающимся, так и к государствам с наиболее развитой демократической системой, поскольку и по сей день отсутствует совершенная модель делегирования ЛПР своих властных полномочий со стороны граждан, а также эффективный контроль за их деятельностью.

На основе четырех критериев (характер статуса; способ организации; контролируемые ресурсы и продвигаемые интересы) можно выделить следующие основные типы акторов, входящих в политико-управленческие сети: 1) депутаты (законодатели); 2) выборные руководители (администраторы); 3) чиновники; 4) группы давления; 5) политические партии; 6) СМИ. Этот список можно было бы и продолжить, но, пожалуй, он наиболее подходит к условиям современной России, где, например, рядовые работники судов и прокуратуры практически приравнены к чиновникам других отраслей государственного аппарата, а руководители судебных и прокурорских органов соответствуют по своему месту и роли высшим администраторам.

Для того чтобы дать адекватную оценку места и роли каждого из акторов политико-управленческой сети и, в первую очередь ЛПР, необходимо ввести два основных критерия сопоставления, каждый из которых также содержит ряд параметров: «положение» и «потенциал» участника. «Положение актора» политико-управленческой сети включает в себя оценку: 1) его официального статуса и диапазона властных полномочий; 2) функциональной позиции в процессе принятия решений; 3) неформального влияния на других участников сети; 4) политических приоритетов. «Потенциал актора» политико-управленческой

[19] *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. P. 46.

сети составляет: 1) комплекс контролируемых им ресурсов; 2) индивидуально-групповые параметры; 3) степень возможной мобилизации ресурсов. Указанные характеристики рассмотрим в приложении к лицам, принимающим публичные решения.

Остановимся вначале на статусе ЛПР в политико-управленческих сетях. Президенты и премьер-министры, депутаты парламентов, члены кабинета и судьи, мэры крупных городов и члены городских советов, омбудсмены и прокуроры занимают центральное положение в системах принятия политических решений, обладая высшими официальными статусами и максимально широкими властными полномочиями, позволяющими им принимать любые решения в пределах своей компетенции. Характер официального статуса во многом связан со способами его легитимации, то есть формирования ЦПР и рекрутирования ЛПР, которые можно расположить на шкале «выборы — назначения». Выборы ЛПР в России бывают прямые (депутаты Госдумы РФ, региональных легислатур и главы исполнительных органов на федеральном и региональном уровнях) и непрямые (члены Совета Федерации, члены судов, Уполномоченный по правам человека и т. д.). Что касается собственно властных полномочий, то, в первом приближении, их диапазон четко определяется правовыми нормами, причем в зависимости от положения ЛПР в иерархии государственной организации «по вертикали» (федеральный, региональный и местный уровни) и «по горизонтали» (центральные и отраслевые органы). На деле же оказывается все несколько сложнее, когда решения бюджетного комитета парламента «стоят» порой в два-три раза больше, чем решения комитета, регулирующего экологические проблемы. В административно-исполнительных институтах реальный «вес» решения также довольно часто бывает «выше» в министерствах политического (Минобороны, МИД, МВД, ФСБ и т. д.) и экономического (Минфин, Госкомимущество и т. д.) профиля, чем в ведомствах социального блока (Минкульт, Минобразование и т. д.). Более того, отдельные решения сильных региональных лидеров иногда «перекрывают» решения

федеральных ведомств, как это обстояло с решениями Мэра Москвы Ю. Лужкова в 1990-е годы по введению регистрации иногородних, лицензированию алкогольной продукции и пр. Нередко ЛПР, обладая основным статусом, приобретают еще статусы дополнительные, возглавляя или входя в соответствующие государственные (Совет Безопасности, Президиум (или Кабинет) Правительства, Госсовет и т. п.) или общественно-политические структуры (Политсовет «Единой России», «Наш дом — Россия» и т. п.), или же, наконец, представляя правительство в советах директоров крупных корпораций с государственным участием (например, «Газпром», РАО «ЕЭС» и пр.). Во многих странах существуют и «неформальные» объединения элиты (масонские ложи, закрытые клубы и пр.), придающие дополнительные статусы ведущим политикам.

Во-вторых, важную роль играют не только официальные полномочия, но и реальные функции одних и тех же ЛПР, которые они выполняют в различных плоскостях принятия законодательных или административных решений. Возьмем Президента РФ, который утверждает высшие административные акты в стране — Указы и в то же время играет ключевую роль на начальной и завершающей стадиях законодательного процесса, используя законодательную инициативу при внесении в Госдуму проектов решений, блокируя их принятие и промульгацию с помощью права наложения вето. Уже после принятия государственного нормативного акта его может опротестовать прокуратура, или же отменить его действие может суд соответствующей инстанции. На отдельных стадиях процесса принятия решений ЦПР и ЛПР выполняют разнообразные функции. К примеру, министр финансов обязан обеспечить подготовку бюджетного решения на самом раннем этапе разработки макроэкономического прогноза, но отвечает также и за работу на стадии исполнения бюджета, тогда как Счетная палата РФ должна организовать мониторинг в бюджетный период и после его завершения дать адекватную оценку правильности и эффективности его исполнения административными органами.

В-третьих, для определения положения и стратегии ЛПР важно выяснить то, чьи основные интересы им проводятся в том или ином публичном решении и на какие приоритеты оно нацелено. Ведь многие считают, что политики в качестве подобных интересов и определяемых ими преференций видят задачу переизбраться на новый срок. «Даже если их основная задача состоит в том, чтобы переизбраться, — подчеркивают Ч. Линдблом и Э. Вудхауз, — они вовсе не обязательно должны пытаться реально разрешать социальные проблемы таким образом, который был бы признанным или предпочтительным со стороны большинства общества»[20]. В этом плане избираемый политик больше озабочен не столько реальным решением проблем избирателей, сколько обеспечением устойчивого виртуального образа их «преодоления» в глазах неискушенных граждан. Как говорили об этом еще в советские времена, «главное состоит не столько в том, чтобы хорошо сделать, сколько хорошо отчитаться». Но из этого вытекают другие вопросы: а что же этот политик, чтобы «удержаться на плаву» в момент очередных выборов, должен тогда отстаивать? Ведь в этом смысле даже назначенный президентом министр иногда находится, будучи дельным профессионалом, в более устойчивом положении, чем избранный на 4–5 лет его патрон, зависящий от настроений избирателей, поскольку хороший специалист и менеджер может быть востребован и задействован и в правительстве, сформированном другим лидером, и поэтому может себе позволить работать на осуществление долгосрочных интересов и задач.

Итак, чьи интересы в основном проводят ЛПР в отдельных решениях и в своем политическом курсе в целом? Как мы уже ранее смогли убедиться, разбирая разные концептуальные подходы, на этот широко поставленный вопрос имеются два совершенно полярных ответа. Сторонники концепций элитизма и господствующего класса отстаивают взгляды, согласно которым ЛПР проводят в жизнь свои собственные корпоративные интересы

[20] *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. P. 53.

(а точнее, интересы правящей элиты) или же интересы господствующего класса. Их оппоненты — плюралисты доказывают, что лидирующая группировка выступает скорее в роли официального арбитра, регулирующего и координирующего свободную конкуренцию между остальными социальными группами, что позволяет найти отражение в публичных решениях достаточно широкой палитре интересов современного демократического общества. Вероятно, что все же более точный ответ на поставленный выше вопрос находится где-то посередине.

Естественно, что всякий опытный и разумный лидер вынужден принимать решения, учитывая как интересы бюрократии и элиты, так и других групп интересов, широких слоев граждан. Другое дело, что содержание «формулы интересов», или, как ее называют в англосаксонских странах, «национального (публичного) интереса», может быть наполнено самым различным образом. Политики правоконсервативного толка, исходя из приоритетов развития национального бизнеса, могут построить такую «формулу интересов» бюджетного решения, которая сильно ущемит развертывание программ социальной помощи неимущим слоям. И наоборот, политический лидер, ориентированный на социал-демократические или социал-либеральные ценности, будет конструировать иную «формулу интересов» политического решения, усиливая налоговый пресс на крупные корпорации и расширяя социальные программы поддержки простых граждан. Выбор той или иной конкретной «формулы интересов» во многом зависит от расстановки социально-классовых сил в отдельной стране в текущей проблемной ситуации. Конечно, в мире современной рыночной экономики ни один политик не может не учитывать интересы крупного бизнеса и транснациональных корпораций, что часто делается за счет ущемления интересов других социальных групп (как это происходило во многих странах мира с выбросом в окружающую среду вредных отходов производства).

А теперь можно перейти к характеристике «потенциала» ЛПР, тесно связанного с его «положением», но обладающего и

своими специфическими параметрами. В первую очередь речь идет об объеме, качестве, типах и конфигурации ресурсов, контролируемых ЛПР. Существуют самые разнообразные ресурсы, находящиеся под контролем тех или иных ЦПР или ЛПР: административные, организационные, материальные, финансовые, интеллектуальные, информационные, коммуникативные и др. Вполне понятно, что для продвижения различных типов решений (федеральных или местных, административных или законодательных, военных или экономических) нужны разные объемы и конфигурации ресурсов. Ведь для подготовки и принятия законопроекта о Налоговом кодексе необходимо меньше ресурсов, чем для его внедрения в жизнь с помощью утверждения Министерством по налогам и сборам целого пакета подзаконных актов и инструктивных документов, создания организационных механизмов, соответствующей подготовки персонала инспекций, а главное — посредством обеспечения действенного контроля за своевременной уплатой налогов юридическими и физическими лицами. Таким образом, несмотря на то что согласно российскому законодательству о госслужбе депутаты Госдумы РФ приравнены к федеральным министрам по своему официальному статусу, председатель Бюджетного комитета парламента располагает куда меньшим потенциалом оперативных материальных ресурсов, чем такие его коллеги из смежных органов исполнительной власти, как министр финансов или глава Центробанка. Зато в момент принятия бюджетного решения соответствующий комитет и его руководитель, в принципе, могут оказать существенное воздействие на пропорции бюджета, сократив, к примеру, смету расходов того же минфина или Центробанка РФ.

В развитых демократических странах прокурор, судья или омбусмен обладает серьезными ресурсами, связанными с правами запрашивать любую необходимую информацию, приостанавливать решения и отменять действия госорганов или осуществлять их мониторинг. В странах же становящейся демократии руководители исполнительных органов и отдельные чиновники нередко игнорируют соответствующие санкции судебных и

контрольно-надзорных институтов, пользуясь тем, что основные материальные и административно-организационные ресурсы находятся именно в их руках. Весьма существенным показателем качества контролируемых ЛПР организационных ресурсов выступает степень управляемости и консолидации (или сплоченности) ведомой ими «команды». В России в качестве примера высокой сплоченности очень часто приводят «команду» московского мэра Ю. Лужкова, состоящую из членов Правительства Москвы[21].

Вторым базовым компонентом, составляющим потенциал ЛПР, являются их индивидуально-групповые характеристики, включающие социально-профессиональную и корпоративную принадлежность политика, его опыт и навыки руководящей деятельности, общий уровень интеллекта, эмоционально-волевые качества, доминирующий стиль руководства и делового общения и т. д. Особое значение данные параметры имеют при принятии административных решений руководителями органов исполнительной власти. Не случайно во многих демократических странах при продвижении тех или иных политиков «наверх» большое внимание уделяется событиям и фактам их личной и политической биографии, и поэтому на позиции ведущих ЛПР довольно редко прорываются случайные люди с откровенно подмоченной репутацией или с полным отсутствием профессиональных данных. Поэтому не случайно на Давосском форуме западными журналистами был поставлен вопрос: «Who is Mister Putin?». Ведь от ответа на него, в известной степени, могут зависеть решения, принимаемые на самом высоком государственном уровне. Какой вуз или образовательное учреждение окончил политик? Из какого профессионального сообщества вышел: военного или академического, дипломатического или партийного, бизнесменов или разведчиков? Каковы у него политический опыт, успехи и неудачи? Кто составляет его ближний круг друзей и доверенных лиц? На каком уровне развития находится его интеллект? Весьма существенную роль играют его эмоционально-волевые качества, от которых зависит стиль принятия решений, особенно в обстоятельствах дефицита информации и времени. Наконец, возникает и такой блок вопросов: а как он работает с людьми? Умеет ли слушать экспертов и прислушиваться к квалифицированным оценкам и рекомендациям советников? Или, может быть, он считает себя достаточно мудрым и информированным, чтобы учитывать еще и чужие мнения, не совпадающие с его собственным?

Важнейшее значение для ответа на все эти вопросы имеет интегральная категория «стиль руководства», включающая в себя прежде всего стиль выработки и принятия решений тем или иным государственным деятелем, характер делового общения с подчиненными и политической коммуникации с гражданами, способы работы с информацией и т. д. Специалисты по политической психологии выделяют различные стили руководства со стороны ЛПР, которые в значительной степени влияют на характер и содержание принимаемых публичных решений. Например, американский политолог Александр Джордж, изучив способы делового общения при подготовке внешнеполитических решений пяти американских президентов: Ф. Рузвельта, Г. Трумэна, Д. Эйзенхауэра, Дж. Кеннеди и Р. Никсона, — выделил три основные модели, связанные с так называемым «когнитивным стилем» руководства: формальную, соревновательную и коллегиальную[22]. Особенно этот параметр важно учитывать в условиях российской политики, где, несмотря на доминирование в общем авторитарного стиля руководства, одни ЛПР подписывают, не читая, нормативные акты в бане или

[21] См. об этом: *Конюшко С. В.* Правящая элита Москвы в политическом процессе современной России: Автореф. дис. ... канд. социологич. наук. М., 2002.

[22] См.: *Егорова-Гантман Е. В.* Психологические аспекты принятия внешнеполитических решений в США. М., 1988; *George A.* Presidential Decision-Making in Forein Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, 1980.

у трапа самолета, а другие, наоборот, «выдерживают» их, подвергая содержание документов многочисленным экспертизам и согласованиям. «Хоть президентское кресло, возможно, и считается весьма одиноким местом, сам президент вовсе не действует в одиночку в политико-управленческих вопросах», — остроумно замечает по данному поводу Дж. Андерсон[23].

Наконец, третьим и завершающим компонентом оценки потенциала ЛПР выступает учет степени мобилизации контролируемых ресурсов и их трансформации в реальное властное воздействие. Этот во многом производный от предыдущих параметр потенциала выступает в качестве своеобразного «коэффициента полезного действия» политиков, связанного с оценкой эффективности практического использования их потенциалов, перевода их в кинетическую энергию действий и результатов. Это, по сути дела, оценка того, как ЛПР распоряжается вверенными ему ресурсами при продвижении публичного решения и политического курса в целом. Возьмем в качестве примера политический курс на «перестройку» советской системы в конце 1980-х годов, разработанный командой политиков во главе с М. С. Горбачевым. Удалось ли использовать все ресурсы, находившиеся в распоряжении этих ЛПР, и добиться поставленных целей? Неудачи и успехи политического курса на «перестройку» связывают обычно с объективными и субъективными факторами. Многие «прорабы перестройки» считают, что в основе неудач «перестройки» лежат объективно неблагоприятная социально-экономическая конъюнктура для России конца 1980-х — начала 1990-х годов и мощное сопротивление партийно-государственной бюрократии. Следуя этой логике, команде В. В. Путина гораздо больше повезло с мировой конъюнктурой цен на энергоносители, благоприятный уровень которых сопровождает проведение его командой пакета реформ в начале XXI века.

С другой стороны, имеются и чисто субъективные факторы неудач «перестройки», в результате которых экономика Со-

[23] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 58.

ветского Союза оказалась в плачевном состоянии. Золотовалютные запасы страны приблизились к нулевой отметке с одновременным сильным ростом внешнего долга. Нечто подобное происходило чуть позднее, в начале и середине 1990-х годов, когда ведомая Б. Н. Ельциным и В. С. Черномырдиным команда политиков привела страну к дефолту и, по сути, к финансовому краху. Опять же околоправительственные эксперты сводили все к объективным причинам — резкому ухудшению внешнеэкономической конъюнктуры, связанному с падением мировых цен на нефть и газ. При этом забывается субъективная сторона дела, связанная со способностью ЛПР честно управлять и эффективно регулировать социально-экономические процессы. Вместо этого российским правительством предлагалась порочная политика заимствования на внутреннем и внешнем рынках, которая в 1998 году привела страну к крушению финансовой пирамиды ГКО и в итоге к решению о дефолте. Конечно, нельзя сбрасывать со счетов объективные условия, создающие для проведения ЛПР своего политического курса «окна возможностей», но одновременно важнейшим компонентом потенциала политика является его субъективная способность предельно эффективно распорядиться имеющимися под его контролем объемом и конфигурацией потенциальных ресурсов при достижении той или иной стратегической цели. В совокупности же адекватный анализ «положения» и «потенциала» ЛПР дает возможность верно оценить его место и роль в определенной политико-управленческой сети.

Перейдем к анализу другого базового типа агентов ППР — государственной бюрократии. Здесь также следует выяснить особенности положения и потенциала бюрократии в политико-управленческих сетях. Еще со времен выхода статей Вудро Вильсона «Изучение администрации» (1887) и Фрэнка Гуднау «Политика и управление» (1900) в специальной литературе активно обсуждается вопрос о разграничении функций между политиками и администраторами. Долгое время доминировала точка зрения, что выборные политические лидеры принимают

решения, а назначенные ими государственные служащие должны их реализовывать[24]. На самом же деле для современной публичной политики это положение было бы слишком сильным упрощением. В современной публичной политике оказалось невозможным подобное жесткое разделение функций «принятия» и «исполнения» решений, поскольку в реальности они взаимопересекаются и взаимопроникают друг в друга, и поэтому старая концепция абсолютного разграничения этих фукций, по мнению ряда известных политологов, явно устарела и уже не работает[25]. Это связано с целым рядом причин. Во-первых, возросший уровень комплексности и специализации публичной политики заставляет руководителей привлекать чиновников к участию в принятии решений еще на стадиях выработки повестки дня и формулирования альтернатив. Во-вторых, чиновники не просто слепо и автоматически исполняют директивы и указания «сверху», а довольно сильно корректируют содержание уже принятых решений, а иногда и политического курса в целом. В-третьих, бюрократы сами принимают множество административных актов, «решений во исполнение» стратегических решений, полностью обеспечивая их управленческий цикл. Нередко эти решения носят нормативный характер, поскольку связаны с утверждением различных инструкций, правил, процедур, регламентов и положений, играющих в публичной политике весьма существенную роль. Американские политологи даже ввели (наряду с термином «decision-making» специальное понятие «rule-making», означающее принятие административных правил и процедур). Так что популярное прежде дихотомическое деление на тех, кого выбирает народ и кто принимает решения, а также тех, кого назначают избранники народа и кто лишь автоматически исполняют их волю, сегодня, по-видимому, уже устарело.

[24] *Гуднау Ф.* Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 44.

[25] См. критику концепции жесткого разграничения функций «принятия» и «исполнения» решений: *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. P. 59; *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 60.

Конечно, любому российскому чиновнику известна весьма существенная разница между словами «руководитель» и «исполнитель», также как и то, что за этим стоит: один человек, имеющий «право подписи», и другой человек из того же госаппарата, но этим правом уже не обладающий. И в то же время здесь выясняется одна довольно важная деталь. Тот человек, который не имеет права подписывать одни «высокие» документы, может иметь право их визировать или же подписывать другие бумаги на уровне нижестоящей инстанции. Таким образом, чиновник может работать одновременно в трех (а чаще всего и более) циклах принятия решений. Каких же именно? Во-первых, в качестве исполнителя законодательных актов. Например, руководитель Московского городского Департамента образования должен обеспечить неукоснительное выполнение Закона РФ «Об образовании» на территории столицы. Во-вторых, он постоянно получает постановления мэрии Москвы и директивы федерального Министерства образования, которые также должны им строго выполняться. И наконец, в-третьих, чтобы организовать удовлетворительное исполнение вышестоящих решений, руководителю городского Департамента образования также приходится самому принимать решения, издавать соответствующие приказы и циркуляры, распространение и осуществление которых ложится на плечи начальников комитетов образования административных округов столицы.

На статус чиновников существенное влияние оказывают способы их карьерной рекрутации и служебного роста, то есть назначение, продвижение и освобождение от должности вышестоящими начальниками, как выборными, так и кем-то назначенными. В этом проявляется, говоря словами Дж. Андерсона, их «вторичность», поскольку госслужащие зависимы от назначений и указаний вышестоящих инстанций. При этом рядовому чиновнику формально приходится выполнять решения руководящих органов всех ветвей власти: парламента (нормы законов

отраслевого права), суда (отмена административного акта) и, наконец, администрации (указы президента и постановления правительства).

Вместе с тем вполне очевидно, что бюрократия вовсе не выглядит пассивным статистом ни в общем процессе государственного управления, ни в механизме принятия многих политических решений. Ч. Линдблом замечает по этому поводу, что «бюрократы выступают в качестве активных участников процесса принятия решений, поскольку административные органы обычно модифицируют и даже устанавливают ту или иную политику в ходе попыток ее внедрения в жизнь, причем нередко бывает, что сами же выборные политики поручают исполнительным органам вырабатывать политический курс». И далее он заключает, что «принятие политических решений в значительной степени находится в руках чиновников, за исключением всего нескольких сфер, когда решения вырабатываются другими людьми»[26]. Разработавший концепцию так называемой «низовой бюрократии» (street-level bureaucracy) американский политолог Майкл Липски занимает здесь еще более категоричную позицию, утверждая, что политический курс эффективно «вырабатывается» теми людьми, которые его осуществляют в реальности, то есть судьба проекта решения зависит прежде всего от его внедрения в жизнь со стороны чиновников.

И действительно, среди всех других агентов, входящих в политико-управленческие сети, организованное чиновничество играет просто ключевую роль. Если мы посмотрим на функции бюрократии в ППР, то обнаружим ее постоянное и заметное участие на всех фазах административного процесса и почти на всех этапах процесса законодательного (за исключением, пожалуй, лишь голосований по проектам законов). Различные работники аппарата управления на отдельных фазах участвуют в разработке и согласовании проектов государственных решений, проводят их экспертизу и обеспечивают документооборот, не

[26] *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. P. 59.

говоря уже об их роли в реализации и контроле исполнения тех или иных актов.

Если же в целом попытаться охарактеризовать положение бюрократии в политико-управленческих сетях, то можно выделить следующие параметры.

Бюрократия обладает всей полнотой официальных полномочий по участию на подавляющем большинстве этапов процесса принятия государственных решений. Чиновник, назначенный выборным политиком или своим же начальником, настолько же правомочен участвовать в пределах своей официальной компетенции в ППР (готовить проект акта), насколько депутат, или ЛПР-администратор, имеет право голосовать или утверждать этот акт. Бюрократия включает в себя лиц, готовящих проекты решения по поручению ЛПР или же по своей собственной инициативе; лиц, проводящих согласование (визирование) и экспертизу (как, например, Минфин и Минюст РФ); огромное число лиц, принимающих административные акты по реализации государственных решений вышестоящих инстанций, а также рядовых их исполнителей; и наконец, лиц, контролирующих надлежащий ход реализации решений и оценивающих их результаты и последствия.

Бюрократия в силу характера рекрутирования занимает относительно стабильное и устойчивое положение в политико-управленческих сетях, поскольку выборный ЛПР может находиться на своем месте в течение одного-двух электоральных циклов, то есть от 4–5 лет до 8–10 лет, тогда как чиновники сидят в одном ведомстве десятилетиями, переживая за свою служебную карьеру смену многих руководителей. Этот «стабильный статус» чиновников, связанный с их «назначаемостью и несменяемостью», оказывает сильное влияние на работу механизма принятия государственных решений:

— во-первых, труд чиновников, с функциональной точки зрения, весьма хорошо дифференцирован и профессионально специализирован, что позволяет им быть более сконцентрированными и сведущими в той или иной области государственного управления;

— во-вторых, в силу многолетнего опыта работы и существования сложившихся в том или ином министерстве обычаев и традиций (иногда можно даже говорить о формировании «ведомственной субкультуры») чиновник значительно лучше других агентов принятия государственных решений владеет аппаратными правилами и регламентами, нормами и процедурами административного права (которые нередко ими же самими «под себя» и создаются), что дает им преимущества в ведении позиционных игр;
— в-третьих, чиновники, которые разрабатывают, а тем более реализуют то или иное государственное решение, говоря казенным языком, намного лучше других агентов «владеют ситуацией», то есть знают детали той или иной общественной проблемы и осведомлены о сложностях ее преодоления.

Особенно приближены к проблемам граждан чиновники низшего звена управления. М. Липски отмечает: «Политика, проводимая чиновниками „уличного" уровня, — это почти всегда политика непосредственного контакта с личностью и незамедлительного реагирования. Решения обычно принимаются чиновниками прямо на местах (хотя иногда они избегают этого) и направлены прямо на индивида»[27]. Конечно, степень приближенности к проблеме далеко не является единственным условием ее эффективного разрешения. Таким образом, роль чиновников в ППР весьма велика. В этом у нас будет возможность убедиться в следующей главе, где работа механизма принятия решений будет рассмотрена на отдельных этапах политико-управленческого цикла.

[27] *Липски М.* «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 529.

Глава 5
ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ЦИКЛЫ И ФАЗЫ

Перед действующим политиком встает немало сложных вопросов, многие из которых связаны с выяснением алгоритма работы в процессе принятия политических решений. Существует ли какая-то общая логика в процессах работы политиков и администраторов? Можно ли построить некий «универсальный алгоритм», описывающий циклы принятия решений и аналитической работы? Если это возможно, то в чем состоят основные фазы и операции, входящие в состав подобного алгоритма, а также их последовательность и сопряженность в пространстве и времени политико-управленческого процесса? И наконец, имеются ли какие-то взаимосвязи между алгоритмами работы политиков и аналитиков, с одной стороны, и собственно циклом реального политического процесса — с другой? На все поставленные выше вопросы надо дать более или менее удовлетворительные ответы. Их прояснению и послужит содержание данной главы.

Прежде всего следует разобрать вопрос об алгоритмах принятия решений в государственной политике, от прояснения которого зависят ответы на все прочие вопросы. Этот вопрос имеет как теоретико-методологическое, так и практически-политическое значение. С одной стороны, ответ на него дает возможность систематизировать и описать большой объем эмпирической информации, касающейся процессов принятия решений в различных органах власти. С другой стороны, выяснение данного вопроса позволит политикам и аналитикам оптимизировать данные процессы и повысить их результативность. Следовательно, необходимо прежде всего смоделировать так называемый «политико-управленческий цикл» (policy cycle), в

котором будут выражены наиболее общие характеристики и фазы, объединяющие процессы принятия публичных решений в разных государственных органах. Кроме того, необходимо определить границы цикла ППР и критерии выделения в нем внутренних этапов.

5.1. ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ЦИКЛ: ТИПЫ И ФАЗЫ

В современных политико-управленческих науках проблематике цикла принятия решений уделялось внимание всеми более или менее известными авторами — от Г. Лассуэлла и Г. Саймона до Дж. Андерсона и У. Данна[1]. На сегодняшний день имеется немало подходов к моделированию политико-управленческого цикла и вычленению внутри него отдельных фаз, субфаз и операций. Но перед тем как заняться обоснованием наиболее действенной циклической модели процесса принятия решений, требуется дать рабочее определение искомому понятию. В «Энциклопедии управления и политики» (1992) под «политическим циклом (policy cycle) понимается аналитический прием (analytical device), при помощи которого обозначаются скорее ключевые точки, где происходит разработка важнейших политических решений, чем дается некое универсальное описание реальных процессов политического управления»[2]. Другие ученые дают гораздо более амбициозную трактовку значения политико-управленческого цикла, считая его не просто рядовым аналитическим таксоном, а серьезной концептуальной конструкцией[3]. В силу достаточно большого разброса позиций по

[1] См.: *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (часть III) // Политические исследования. 2003. № 3. С. 157–161.

[2] *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. L.; N. Y., 1992. P. 651–652.

[3] The Policy Cycle / Ed. by J. May and A. Wildavsky. Beverly Hills, 1978.

вопросу о роли и значении модели политико-управленческого цикла в теории и практике принятия решений стоит более подробно остановиться на содержании этой концепции, а также на выяснении ее сильных и слабых сторон.

Вначале остановимся на сильных сторонах процессуально-циклической модели, которые уже около трех десятилетий позволяют ей держаться на поверхности теории и практики принятия решений. Профессор Университета Техаса Джеймс Андерсон выделяет пять основных преимуществ концепции политико-управленческого цикла по сравнению с другими аналитическими конструкциями. Во-первых, в рамках процессуально-циклического подхода (policy process / policy cycle approach) внимание концентрируется на официальных лицах и органах, которые принимают политические решения, а также на факторах, которые воздействуют и обуславливают акции ЛПР (ЦПР). Политологи, придерживающиеся подобного подхода, должны ответить на вопросы о ролях и функциях отдельных акторов, участвующих в принятии публичных решений, и значении факторов внешней среды, оказывающих влияние на последние.

Во-вторых, предложенная модель включает в себя внутренние фазы процесса, которые выражают разные виды политической активности и предполагают способы сопряжения между ними. Конечно, в реальной публичной политике деятельность акторов, выполняющих свои функции на разных фазах политико-управленческого цикла, переплетается и пересекается между собой. Но даже в этом случае разграничение политико-управленческой деятельности по функционально-ролевым задачам отдельных фаз циклического процесса открывает достаточно широкие эвристические возможности.

В-третьих, политико-процессуальный подход оказывается достаточно гибким в анализе, предоставляя широкие возможности для его дополнения и совершенствования. Прежде всего это выражается в том, что если в исследовании появляется нужда в более подробной и детальной характеристике «стандартных» фаз политико-управленческого цикла, то исследователь может

прибавить к последним дополнительные фазы. Например, в ряде случаев можно было бы дополнительно выделить фазу ресурсной поддержки решения (или его «бюджетирования»).

В-четвертых, к достоинствам указанного подхода относится и то, что он позволяет увидеть политико-управленческий процесс скорее с точки зрения его комплексной динамики и развития, чем только в статическом и структурном разрезе. С одной стороны, это открывает возможность осмыслить эволюцию той или иной государственной политики и понять причины и предпосылки продвижения политического решения от фазы к фазе. С другой стороны, данный подход обеспечивает политологов знаниями о взаимоотношениях и интеракциях между государственными и негосударственными агентами (чиновниками и группами давления, судьями и депутатами, партиями и выборными администраторами), участвующими в ходе принятия публичных решений с учетом господствующих норм и процедур. При этом появляются условия для выяснения вопроса о том, каким образом, к примеру, действия и взаимодействия заинтересованных в принятии решения политических акторов, предпринятые ими на фазе подготовки альтернативных вариантов, могут повлиять на ход реализации того или иного государственного нормативного акта.

И наконец, в-пятых, процессуально-стадиальный подход не страдает какой-либо социокультурной запрограммированностью или национальной уникальностью. Он абсолютно космополитичен и может быть использован при изучении системы принятия политических решений в любой стране мира. Естественно, что общий формат данного подхода должен быть наполнен национальным содержанием, отражающим специфику политической системы и правовых норм, культуры и психологии, институциональной организации и социально-экономической среды той или иной страны[4].

[4] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 29–30.

Наряду с «сильными» сторонами концептуальной модели политико-управленческого цикла здесь же обнаруживается и целый ряд «слабых» мест[5]. Во-первых, политико-управленческий процесс в рамках демократической системы разделения властей оказывается более комплексным феноменом, чем некая «линейная» или «круговая» циркуляция. Ведь принятие бюджетного решения в государственной организации, в которую входят тысячи подразделений и где работают миллионы людей, представляет гораздо более сложное дело, чем пошаговое принятие тем или иным отдельным человеком решения о том, как распорядиться своими собственными деньгами. По-другому говоря, в реальной жизни принятие публичных решений редко выглядит как четко последовательный и согласованный переход от «низших» фаз к «высшим». Чаще всего политико-управленческий процесс выглядит, проводя аналогию с физикой, не в виде «последовательного», а в виде «параллельного» соединения проводников (то есть фаз), где может происходить и возвратное движение (к примеру, возвращение закона в парламент президентом, использующим процедуру вето).

Во-вторых, на разных фазах продвижения публичного решения в процесс включаются различные государственные органы и группы заинтересованных людей (депутатов, чиновников, лоббистов и пр.). Получается, что принятие государственных решений — это даже не такой «монолитный», как в корпоративных структурах, процесс, где топ-менеджеры и рядовые исполнители работают в «едином порыве», продвигая в жизнь общекорпоративную стратегию. В государственных структурах продвижение решений выглядит скорее как конкуренция (а то и борьба) группировок с разнонаправленными интересами,

[5] См.: *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993; *Teisman G.* Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 4; Theories of Policy Process / Ed. P. Sabatier. Boulder, 2001.

преследующих зачастую весьма отличные друг от друга цели. В силу этого обстоятельства содержание первоначально сформулированного решения может многократно корректироваться, а иногда и полностью меняться при переходе от фазы к фазе в зависимости от того, «чья возьмет», то есть от соотношения сил между разными социально-политическими группировками.

И в-третьих, к недостаткам фазово-циклической модели можно отнести ее не слишком высокий объяснительный потенциал. Она выглядит скорее таксономическим инструментом, способствующим упорядочению многообразно эмпирической информации о ППР, чем глубокой теоретической конструкцией, вскрывающей внутренние связи, тенденции и зависимости, которые действуют внутри комплексных феноменов, то есть систем принятия публичных решений. В итоге получается, что модель политико-управленческого цикла вполне можно использовать в качестве теоретико-методологической основы анализа процесса принятия государственных решений, учитывая при этом ограниченные пределы ее эвристического потенциала.

Следующий вопрос, который встает перед нами, связан с определением критериев разграничения политико-управленческого процесса на фазы (стадии или этапы). Ведь в существующей специальной литературе разброс мнений по поводу оснований выделения фаз и их количества довольно широк: разными учеными предлагаются спектры начиная от 2–3 этапов и заканчивая более полутора десятками фаз. В большинстве случаев число выделяемых отдельными авторами фаз зависит от степени дробности политико-управленческих функций, закрепляемых ими за этими фазами. К примеру, если в одних вариантах «периодизации» политико-управленческого процесса за ступенью формирования проекта решения закрепляется лишь три функции (и, соответственно, фазы) — формулирования повестки дня, подготовки альтернативных вариантов и утверждения решения (Дж. Андерсон, У. Данн), то иными авторами эта же крупная задача разбивается уже на шесть функций (этапов): решение принимать решение; решение, как принимать решение; определение вопроса; прогнозирование; выдвижение целей и приоритетов; и, наконец, анализ альтернатив (Б. Хогвуд, Л. Ганн). Но при этом практически все ученые, использующие циклическую модель, признают правильность самого основания выделения ее фаз (или стадий, этапов), то есть согласны с базовым критерием, предложенным впервые Г. Лассуэллом еще в 1950-е годы, который сводится к закреплению за каждой фазой процесса ее определенного функционального предназначения политико-управленческой деятельности[6].

В то же время имеется еще одна проблема, обусловленная дисциплинарными измерениями в анализе процесса принятия решений. Последний по-разному представляется в рамках различных социальных наук. Например, политологами процесс ППР часто определяется как комплексная политическая деятельность различных акторов по поэтапному решению общественных проблем и достижению публичных целей. «Политико-управленческий процесс, — подчеркивают Дж. Мангейм и Р. Рич, — это комплексная совокупность событий, определяющая то, какие действия предпримет правительство и какое воздействие эти мероприятия окажут на социальную среду»[7]. А вот в трудах специалистов по публичному праву, психологии организации, социологии и экономике управления мы обнаруживаем также рационализированные алгоритмы фаз и операций, только связанные с выделением совершенно разных измерений анализа и, соответственно, разных функциональных задач и этапов в процессе принятия решений. Юристы и психологи, управленцы и политологи по-разному видят этот процесс и выделяют в нем разные этапы (см. табл. 3).

Несмотря на некоторые пересечения и сходства предложенных представителями различных цехов обществознания

[6] См.: *Lasswell H.* The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, 1956.

[7] *Manheim J., Rich R.* Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. N. Y., 1991. P. 349.

Таблица 3

Дисциплинарные варианты выделения этапов процесса принятия управленческих решений

№	Эпистемология	Психология	Менеджмент	Право	Политология
	Дж. Дьюи «Как мы мыслим?» (1910)	У. Эдвардс «Бихевиористская теория решений» (1961)	Б. Мильнер «Теория организаций» (1998)	«Парламентское право России» / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой (1999)	Дж. Андерсон «Принятие политических решений» (2003)
1	Определение проблемы	Фиксация и осознание проблемы	Выделение проблемы	Внесение решения	Построение повестки дня
2	Выработка альтернатив	Формирование представлений о задаче	Поиск информации и альтернатив решения	Рассмотрение решения	Формулирование альтернатив
3	Выбор наилучшей альтернативы	Формирование множества альтернатив	Выбор среди альтернатив	Принятие решения	Утверждение решения
4		Критерии выбора	Принятие решения	Опубликование решения	Реализация решения
5		Элиминация исходных альтернатив			Оценка результатов осуществления решения
6		Оценка полезности альтернатив			

Окончание таблицы 3

№	Эпистемология	Психология	Менеджмент	Право	Политология
7		Выбор оптимальной альтернативы			
8		Реализация решения			
9		Оценка результатов			
10		Корректировка решения			

схем процесса принятия решений, возникает вопрос об их сопряжении в единой многомерной модели. Здесь мы сталкиваемся с тем, что в самом механизме принятия публичных решений существуют три основных измерения: 1) социально-целеполагательное; 2) ориентационно-регулятивное; 3) организационно-инструментальное. Сообразно этим измерениям в перспективе и нужно направить свои усилия для синтезирования различных дисциплинарных подходов. Кстати, на феномен «распадения» процесса принятия решения на различные измерения ученые обратили внимание еще в 1980-е годы. В частности, специалисты по экономической политике Э. Вилкас и Е. Майминас выделили три «параллельно» идущих (в одном общем процессе) субпроцесса принятия решений: 1) организационный, где этапы различаются по организации работы; 2) информационный, где этапы различаются по анализу и обработке информации; 3) технологический,

[8] См.: McCool D. Public Policy Theeries, Models and Coucepts. Englewood Cliffs, 1995.

в котором этапы образуются для группировки сходных и однородных процедур и операций[9]. Из этого вытекает весьма важный для моделирования процессов принятия политических решений вывод. Исходя из указанных выше трех основных измерений механизма принятия решений в общем процессе ППР можно в свою очередь выделить три субпроцесса (каждому из которых повышенное внимание уделяют те или иные упомянутые социальные науки): 1) процесс согласования интересов и выработки их агентами «древа» целей; 2) процесс переработки информации и ее оценки с точки зрения основных ориентиров; 3) процесс применения инструментов и процедур, обеспечивающих продвижение публичных решений.

Из предыдущего рассуждения вытекает, что такому комплексному процессу, каким предстает принятие политических решений, должна соответствовать и достаточно многомерная логика его анализа. И действительно, при исследовании этого комплексного феномена можно обнаружить идущие на параллельных курсах четыре «политические логики». Во-первых, это «объективированная» логика самого политического процесса (описанная Д. Истоном и Г. Алмондом). Во-вторых, это «субъективированная» логика управления этим политическим процессом (например, описанная Дж. Андерсоном). В-третьих, это прескриптивная логика прикладного политического анализа (описанная, к примеру, У. Данном). И наконец, в-четвертых, это общая логика познания и исследования политического процесса (описанная Д. Мангеймом и Р. Ричем) (см. табл. 4).

Между указанными «политическими логиками» имеются определенные взаимосвязи и взаимозависимости. На противоположных полюсах находятся «онтологический» и «эпистемологический» циклы политики, то есть логика собственно политического процесса, функционирования политической системы (включающая в себя стихийные и сознательные детерминанты),

[9] См.: *Вилкас Э., Майминас Е.* Решение: Теория, информация, моделирование. М., 1981. С. 35–53.

Таблица 4

Логики и этапы функционирования и анализа политического процесса

№	Функционирование политического процесса	Политико-управленческий процесс	Процесс аналитической работы	Процесс исследования политики
1	Вход	Построение повестки дня	Структурирование проблемы	Концептуализация
2	Конверсия	Формулирование альтернатив	Прогнозирование	Операционализация
3	Выход	Утверждение	Разработка рекомендаций	Выбор методов
4	Обратная связь	Реализация решения	Мониторинг действий	Сбор данных
5		Оценка результатов осуществления решения	Экспертиза результатов	Анализ данных
6				Интерпретация результатов исследования

и общая логика познания этого процесса, которая используется во всех исследовательских проектах, будь то фундаментальные или прикладные. Эти две базовые «политические логики» образуют своего рода систему координат для управленческой и аналитической деятельности в рамках политического процесса, которые в известном плане носят «производный характер» от первых двух циклов. Правда, степень детерминации их базовыми логиками будет различной. Если логика политико-управленческого процесса принятия решений в большей степени

обусловлена общим циклом функционирования политической системы, то логика работы аналитика и прикладного анализа в значительной мере задается общей схемой рационально-интеллектуальной деятельности и исследовательской программатики. Между логикой политической борьбы и логикой ее рационализации в ходе политического управления постоянно возникают противоречия, которые пытаются разрешить политические аналитики. Ч. Линдблом, одним из первых обративший внимание на эту коллизию между рациональной оптимизацией и конфликтом заинтересованных акторов, назвал этот парадокс «противостоянием аналитики и политики» (analysis versus politics)[10].

Теперь уже можно перейти к последовательному и детальному рассмотрению двух наиболее важных для избранного предмета исследования циклов (или «политических логик»), а именно политико-управленческого процесса, связанного с принятием публичных решений, и процесса аналитической работы, связанного с проведением сопровождающих решение прикладных разработок. Эти два процесса находятся в самой тесной взаимозависимости, хотя «ведущей» в ней стороной следует все же назвать принятие публичных решений, тогда как прикладной политический анализ играет роль стороны «ведомой», обеспечивающей и обслуживающей практическую политику. Многие специалисты по политическому анализу обосновывают положение о релевантности этапов аналитической работы основным фазам цикла принятия решений[11]. Другими словами, аналитик часто опережает и сопровождает решение, принимаемое политиком.

Одной из наиболее проработанных версий политико-управленческого цикла (ПУЦ) является «пятичленная» (то есть пятифазовая) модель, за последние четверть века обстоятельно разобранная в трудах американских политологов Джеймса Андерсона и Уильяма Данна. За каждой выделенной фазой, в соответствии

[10] См.: *Lindblom Ch.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1968. P. 214.

[11] См.: *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, 1994. P. 15–19.

с ранее оговоренным критерием их вычленения, закрепляются достаточно самостоятельное функциональное предназначение и отдельный вид политико-управленческой деятельности начиная от инициирования публичного решения и построения повестки дня и кончая завершением цикла продвижения решения и оценки его результатов и последствий[12] (см. табл. 5).

После того как выделены основные фазы цикла принятия политических решений, следует остановиться подробнее на их характеристике.

5.2. ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ

В самом начале изучения процесса принятия политических решений перед аналитиком встает несколько серьезных вопросов. Где находится «начало» решения, и кто дает ему «первотолчок»? Да и как вообще можно определить «начало» и «конец» в круговом цикле, поскольку, как известно, «у кольца начала нет и нет конца»? Именно по этому поводу Дж. Мангейм и Р. Рич замечают, что «политический курс, который можно изобразить в виде замкнутого круга, не имеет четкого начала или конца»[13]. И все же что-то или кто-то инициирует старт подготовки и принятия тех или иных решений. Кто или что? Давление общественного мнения или агрессивная кампания в СМИ, многотысячные демонстрации и митинги у стен правительственных зданий или обращение ряда политических партий? А может быть, настойчивые рекомендации мудрых советников или тихий шепот жены лица, принимающего стратегическое решение? Или же то, что,

[12] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 28; *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. P. 16; *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. С. 163–176.

[13] *Manheim J., Rich R.* Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. P. 349.

Таблица 5

Основные фазы политико-управленческого процесса принятия решений

№	Фаза	Содержание
1	Построение политической повестки дня	Определение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку публичной политики государственных органов
2	Формулирование проектов государственного решения	Агенты процесса принятия решения формулируют ряд альтернативных его вариантов для преодоления общественной проблемы, которые проходят отбор и обсуждение.
3	Утверждение публичного решения	Утверждение и легитимизация государственного решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и промульгации
4	Реализация государственного решения	Реализация решения административными органами государственного управления и параллельный контроль за ходом его исполнения со стороны ЦПР
5	Оценка результатов осуществления публичного решения	Оценивание итогов, результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, уровня издержек и адекватности средств

к сожалению, становится модой в российской политике: «проплата» заинтересованными в решении проблемы олигархами круглой суммы какой-то части депутатского корпуса. Все приведенные версии инициаторов и инициатив внесения общественной проблемы в публичную повестку дня достаточно часто встречаются в современной политике. Но чтобы понять их природу, нужно остановиться на самом инициировании политического решения при построении публичной повестки.

Следует сразу отметить, что немало авторов вместо одной крупной фазы построения публичной повестки выделяют два-три еще более дробных этапа. Например, Р. Май Келли и Д. Паламбо разграничивают этапы формирования повестки и определения проблем[14], а Дж. Мангейм и Р. Рич выделяют этапы генерации требований (факторы и условия, влияющие на правительство), артикуляции и агрегирования (проекты решения проблем, объединяющие людей) и, наконец, собственно разработки повестки (рассмотрение проблем на официальном уровне)[15]. В подобном же духе детализации процесса формирования повестки дня работают Б. Хогвуд и Л. Ганн, разбивающие ее на три специальные, относительно самостоятельные фазы: 1) «выявления (или поиска) проблемы» (решение на принятие решения); 2) «селекции» (или препарирования) проблемы (решения, какое надо принимать решение); 3) «определения» проблемы[16]. Несколько иная терминология предлагается другим англичанином — У. Дженкинсом, который закрепляет формирование политического курса за тремя этапами: его инициирование; переработка необходимой информации; завершающего этот субцикл этапа рассмотрения путей решения проблемы[17].

Из этого перечня в чем-то схожих позиций ряда специалистов вытекает идея интерпретации фазы формирования политической повестки как некоего субпроцесса, в свою очередь распадающегося на целый ряд относительно автономных субфаз. Первое, что бросается в глаза, это то, что формирование публичной повестки дня выглядит как процесс продвижения того или иного общественного вопроса в плоскость официального его признания, рассмотрения и обсуждения. Попытаемся выработать

---

[14] См.: *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics / Ed. by M. Hawksworm and M. Kogan. P. 651.

[15] См.: *Manheim J., Rich R.* Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. P. 350.

[16] См.: *Hogwood B., Gunn L.*Policy Analysis for the Real World. L., 1984. P. 7–8.

[17] См.: *Jenkins W.* Policy Analysis. Oxford, 1978.

более или менее четкую дефиницию этого понятия. В «Словаре русского языка» слову «повестка» (повестка дня) придается два основных значения: во-первых, письменное официальное извещение с вызовом, приглашением куда-нибудь (в суд или на заседание) и, во-вторых, перечень вопросов, подлежащих обсуждению на заседании[18]. Имеется и еще один дополнительный смысл «повестки дня» как совокупности актуальных и своевременных вопросов и дел. «Политическая повестка дня, — отмечает Дж. Андерсон, — образуется из требований, которые политики выбирают сами, чувствуя необходимость реагировать на них в определенное время или хотя бы демонстрировать вид их рассмотрения, притом, что это особые политические требования, отличные от рядовых запросов»[19]. Действительно, политики и администраторы, контролирующие официальную повестку, всегда ограничены некоторыми целями и приоритетами, ресурсами и временем, а также давлением различных групп интересов и воздействием общественного мнения в целом. Итак, **политическая повестка дня** представляет собой совокупность актуальных социальных проблем, которые отражают потребности общества в целом или требования отдельных групп интересов и на которые политики и администраторы готовы и способны реагировать, принимать решения и предпринимать действия.

После того как понятие политической повестки получило рабочее определение, встают и другие вопросы. Почему и как одни общественные проблемы попадают в поле зрения официальной повестки, тогда как другие не подбираются к ней ближе, чем на «пушечный выстрел»? Через какие этапы проходят те или иные вопросы, чтобы попасть в публичный фокус повестки? В начале 1970-х годов известный американский политолог Энтони Даунс провел исследование так называемого «цикла поддержания внимания к вопросу» (issue-attention cycle) в американской экологической политике, в итоге которого им было выделено пять основ-

[18] См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1973. С. 484.
[19] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 85.

ных стадий в рамках подобного процесса. Во-первых, это предпроблемная стадия, когда проблема уже имеется в наличии, но пока не привлекает общественного интереса. Ею занимаются лишь отдельные эксперты и группы интересов. Во-вторых, наступает этап «тревожного открытия и эйфорического энтузиазма». Что-то вызывает в обществе всеобщий интерес к существующей проблеме, и требуется найти быстрое ее решение, правда, не за счет слишком серьезных перемен внутри общества.

В-третьих, за этим приходит стадия осознания «цены прогресса», то есть слишком скорого решения выдвинутой проблемы. Население понимает, что решение проблемы требует слишком высоких затрат. Например, быстрое решение проблемы окружающей среды в мегаполисе требует жестких параметров качества горючего от производителей нефтепродуктов, сокращения автомобилепотоков в центре города да и усиления контроля за индивидуальными автомобилями с точки зрения исправности двигателей внутреннего сгорания. Нельзя забывать также и производящие автомобили крупные концерны. Цена экологической проблемы оказывается для очень многих непомерной. Подходит четвертый этап, на котором общественный интерес к этой проблеме ослабевает. Здесь, правда, существует возможность редуцирования и переформулирования проблемы с учетом затронутых множественных интересов. И вот, наконец, цикл завершается на пятой постпроблемной стадии, когда проблема попадает в «сумеречную зону», будучи теснимой другими поднимающимися проблемами. Тем не менее какие-то первые результаты от попыток ее решения все же могут быть получены, да и «группа ее поддержки» может и не сложить оружия[20].

Другую, даже более развернутую версию работы цикла формирования политической повестки дня предложили американские политологи Роджер Кобб и Чарльз Элдер. Прежде всего они подчеркивают, что построение повестки дня представляет

[20] См.: *Downs A.* Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle // Public Interest. 1972. Vol. 32. P. 38–50.

собой яркий случай субъективированного и идеологизированного процесса, где постепенно происходит преобразование социальной проблемы в партийно-политический проект. Возьмем, к примеру, проблему выплаты пособия по безработице. Эта хорошо всем известная проблема может быть интерпретирована различным, а то и прямо противоположным образом в результате применения разных идейных принципов и ценностных критериев социал-демократами, которые будут настаивать на увеличении социальных пособий, и консерваторами, которые, наоборот, потребуют их сокращения. Но при этом развертывание общественной проблемы может иметь разные состояния или ступени. В качестве примера можно привести существующую практически во всех крупных городах мира проблему бездомных (или, как их называют в России, бомжей, то есть «лиц без определенного места жительства»). Алгоритм ее преодоления можно представить следующим образом: люди, спящие на улицах (исходный вопрос), — минимизация числа бездомных людей (проблема в повестке) — строительство муниципальных приютов для бездомных.

В итоге выделяются четыре основных этапа построения политической (или публичной) повестки. На первом этапе возникает так называемый частный вопрос, который видим лишь для группы более им затронутых людей. На втором этапе группы людей, пострадавших от строительства вблизи их домов линий электропередач (ЛЭП), подают иски в суды и организуют кампанию в СМИ, направленную против электрической корпорации и потворствующим ей городским органам власти. Здесь частный вопрос, который задевал каждого гражданина в отдельности, начинает трансформироваться в общественную проблему, поскольку вокруг последней образуется сообщество людей, выступающих ее «носителем». Но для того чтобы проблема перешла на третью ступень продвижения, где она получает статус кандидата на «вопрос в повестку», инициативная группа должна привлечь внимание общества, то есть расширить ее социальный диапазон. И наконец, в четвертой фазе проблема попадает в

публичную повестку дня, которая в свою очередь распадается на два состояния — «дискуссионную» («снизу») и «институциональную» («сверху») повестки. Дискуссионная повестка выглядит более рыхлой, аморфной и абстрактной, так как в нее попадает множество проблем, обсуждаемых в СМИ и муссируемых общественным мнением, от общенационального до локального уровня. А вот институциональная (или официальная) повестка представляет собой куда более конкретную субстанцию, функционально распределяя рассмотрение проблем по представительным, исполнительным и судебным органам государственной власти. Таким образом, поток проблем вначале попадает в повестку «снизу» , а затем отфильтровывается в рамках государственных институтов, формирующих повестку дня «сверху»[21]. Конечно, эта схема представляет собой лишь «идеальный тип» формирования демократической повестки, поскольку во многих странах мира ЛПР сразу строят повестку «сверху», не учитывая при этом повестки «снизу».

Несложно заметить, что центральное место в ходе построения публичной повестки занимает определение общественных проблем, требующих преодоления в процессе принятия государственных решений. Что же такое есть общественная (или общественно-политическая) проблема?

Американский политолог Дэвид Дери в специальной монографии «Определение проблемы в политическом анализе» (1984) характеризует общественно-политические проблемы (policy problems) как нереализованные потребности, ценности или возможности для позитивных изменений, которые могут быть достигнуты путем политических действий[22]. Сам же термин «проблема» этимологически происходит от древнегреческого слова «problema», означавшего некоторую задачу или задание, то есть теоретический или практический вопрос, требующий исследования

[21] *Cobb R., Elder Ch.* Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Baltimore, 1983.

[22] См.: *Dery D.* Problem Definition in Policy Analysis. Laurence, 1984.

или разрешения[23]. В широком смысле этого слова можно сказать, что проблема выражает несоответствие фактической ситуации и желаемым ее состоянием. Исходя именно из этой идеи ряд ученых несколько усложняет конструкцию определения проблем, замечая, что всякая общественная проблема находится в контексте проблемно-политической ситуации. Если первый феномен (проблема) представляет собой совокупность ментальных и концептуальных конструктов, то второй — его контекстуальную среду, совокупность внешних условий, которые в результате соприкосновения с ними вызывают неудовлетворенность, затруднения или ощущение непорядка[24].

Общественно-политическая проблема явно зависит от условий и акторов, места и времени проявления и поэтому не может быть определена однажды раз и навсегда, на все случаи жизни. Она может быть скорректирована и переформулирована основными игроками даже в ходе построения повестки дня, поскольку и у самих акторов изменяются время от времени политическая стратегия и тактика. По поводу характера понимания политической повестки канадский политолог Лесли Пал замечает, что оба аспекта разбираемого процесса — определение проблем и построение повестки — имеют субъективную нагрузку. Далее им делается следующий пессимистический вывод: «Нет пока такой формулы, согласно которой можно было бы заключить, когда та или иная ситуация и условия внезапно всеми воспримутся в качестве проблемы, и почему вдруг она становится публичной, а затем выводится на уровень официальной политики»[25]. По-другому говоря, определение проблем носит открытый характер.

Действительно, практически увязать воедино все индивидуальные и групповые рефлексии по поводу публичной проблемы

[23] См.: Словарь иностранных слов. М., 1982. С. 400.

[24] См.: *Dewey J.* The Public and Its Problems. Denver, 1927. P. 15–16; *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction. P. 185.

[25] *Pal L.* Public Policy Analysis: An Introduction. Scarborough, 1992. P. 119.

сделать или крайне трудно, или просто невозможно. Но все же общественные проблемы требуют вразумительного определения, поскольку от этого во многом зависят способы и успех их решения. В чем же состоят те характеристики процесса определения проблем, которые следует учитывать для его оптимизации? Во-первых, определение проблемы имеет «объективированные» характеристики. Проблема должна получить общественное признание «снизу» и официальную поддержку «сверху», что требует, как правило, определенного согласования позиций и баланса сил. Для достижения подобного «объективированного» необходимого состояния надо иметь ряд предпосылок:

— проблема должна быть артикулирована достаточно влиятельной группой интересов и поддержана общественным мнением;
— проблема должна быть озвучена и распространена в средствах массовой информации, с тем чтобы сделать информацию о ней доступной для населения;
— проблема должна быть принята со стороны государственных органов власти и переформулирована в официальной плоскости;
— проблема должна быть «решаемой», то есть иметь потенциальную перспективу на ее преодоление с помощью находящихся под контролем государственных органов ресурсов и времени, в рамках существующих норм и процедур.

Во-вторых, существует ряд «субъективированных» характеристик, которые связаны с ценностными ориентациями и идеологическими воззрениями, психологическими установками и социальными знаниями акторов, участвующих в определении общественно-политической проблемы. К числу «субъективированных» факторов, влияющих на формулирование проблемы, можно отнести следующие:

— плюрализм субъективных ви́дений и оценок характера проблемы, связанный с множественностью затронутых социальных групп, имеющих дифференцированные интересы и ценности;

— доминирующую роль в официальной формулировке проблемы играют политическая элита, бизнес и СМИ, облекающие ее в выгодную для них форму;
— эмоционально-психологическая окраска проблемы, которая может вызывать симпатию или антипатию, участие или отчуждение, беспокойство или равнодушие.

Подведем некоторый итог всему вышесказанному. Итак, выдвижение и определение общественно-политических проблем происходит в результате комплексного сочетания «объективированных» и «субъективированных» параметров. В этом кроется определенный парадокс, когда то, что выдвигается как общественно-политическая проблема (загрязнение окружающей среды, выплата достойных социальных пособий, борьба с организованной преступностью и пр.) в одних странах и в определенные периоды, в других государствах в то же самое время таковым не является.

И все же вновь возникает вопрос: а от кого, собственно, зависит попадание (или непопадание) общественной проблемы в публичную повестку? Кто и как регулирует и контролирует процесс построения и удержания политической повестки? Эти вопросы были поставлены еще в 1960–70-е годы американскими политологами Питером Бахрахом и Мортоном Баратцем. Они разработали специальную концепцию «нерешений» (nondecisions), посредством которой ими была предпринята попытка дать интерпретацию процесса удержания повестки под контролем элитных группировок. Контроль за политической повесткой входит, по их мнению, в общий механизм государственного управления, представляя собой так называемое «второе лицо власти»[26]. Правящая элита для контроля повестки применяет «средства, с помощью которых требования изменить

[26] См. *Bachrach P., Barats M.* Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework // American Political Science Review. 1963. Vol. 57; *Bachrach P., Barats M.* Two Faces of Power // Power/ Ed. by S. Lukes. Oxford; Cambridge, 1986.

сложившееся распределение благ и привилегий в данном сообществе могут быть задушены в зародыше, еще до того, как их попытаются озвучить, могут быть уничтожены на входе в систему принятия решений, ну а если все это не удалось проделать, то эти же требования можно исказить или развалить во время реализации решения на завершающих стадиях политико-управленческого процесса»[27]. Таким образом, некоторые серьезные общественные проблемы могут быть, попросту говоря, выброшены как из «системной», так и из «институциональной» повестки, как это было, например, на юге США в 1950-е годы, когда требования черных американцев в уравнивании прав с белыми гражданами страны игнорировались и не включались в официальную повестку.

Завоевание и удержание контроля над публичной повесткой выглядит вовсе не бесстрастным и рациональным перебором и фильтрованием тех или иных проблем, встающих перед сообществом, а скорее предстает ареной острой и ожесточенной борьбы элитных и бюрократических группировок, политических партий и групп давления, а иногда объектом прямых действий рядовых граждан, как это было в России в начале 1990-х годов с референдумом и массовыми демонстрациями за отмену 6-й статьи Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Конечно, общественные проблемы, их формулирование и продвижение в публичную повестку весьма тесно связаны с интересами и целями основных политических акторов, дающих ей свою интерпретацию и планирующих свои способы ее решения в той или иной социальной ситуации. «Ситуация представляет собой некий фрагмент, выделенный в жизненном мире применительно к той или иной теме, — пишет по этому поводу выдающийся немецкий социолог и философ Юрген Хабермас. — Тема возникает в связи с интересами и целями участников действия; очерчивает релевантную область тематизируемых предметов. Индивидуальные планы действий акцентируют тему и определяют

[27] *Bachrach P., Barats M.* Power and Poverty. N. Y., 1970. P. 44.

актуальную потребность во взаимопонимании, которая должна быть удовлетворена в ходе интерпретативной работы»[28]. Борьба за формулирование вопроса в повестку дня во многом связана с политическими конфликтами между заинтересованными игроками, которые должны в итоге нащупать «формулу согласования интересов», ложащуюся в основу совместной интерпретации общественной проблемы. Без подобных компромиссов или консенсусов публичную повестку построить крайне трудно, поскольку без этого содержание решения в ходе его подготовки, принятия и осуществления может быть попросту искажено или развалено. О проходимости решения нужно помнить уже на ранней стадии формирования повестки.

Институциональные повестки формулируются в различных органах власти, законодательных и административных, центральных и локально-региональных с учетом политических стратегий государственных и негосударственных акторов. Повестки данного рода делятся по сферам и предметам, полномочиям и функциям на «горизонтальные» (по отраслям власти) и «вертикальные» (по уровням управления), в рамках которых происходит распределение различных проблем. Здесь также очень важное место занимает система общественных приоритетов, где задается «матрица рангов проблем», строящаяся на основе сформулированных политическими лидерами стратегических и тактических целей. В Советском Союзе стратегические и тактические ориентиры задавались в решениях и директивах съездов КПСС, а в современной России эту роль выполняют стратегические программы и доктрины на долгосрочную и среднесрочную перспективы, а в краткосрочном плане — ежегодные общеполитические и бюджетные послания Президента РФ. Например, одним из основных приоритетов социально-экономической политики в президентском послании 2003 года было названо в качестве задачи удвоение в ближайшие годы валового национального продукта[29]. А в «Программе приоритетных мер (2000–2004) по реализации стратегии развития Российской Федерации до 2010 года», подготовленной Центром стратегических разработок под руководством Г. Грефа, была разработана система социально-политических приоритетов, которая легла в основу нескольких пакетов государственных решений, направленных на реформу судебной системы и местного самоуправления, государственной службы и административного аппарата[30].

Далее, институциональная повестка распадается прежде всего на так называемые административную и законодательную ее разновидности, то есть повестку дня представительных и исполнительных органов власти и управления. Здесь тоже могут быть различные уровни конкретизации приоритетных проблем: от самых общих деклараций до детальной повестки заседания кабинета министров. Важную роль играют общие приоритеты политики правительства, задающие ориентиры для текущей работы министерств и ведомств. К примеру, в России 1990-х годов подобные приоритеты выдвигались различными составами Правительства РФ: «восемь главных дел» кабинета В. С. Черномырдина, антикризисные приоритеты правительства Е. М. Примакова, программа работы команды М. Е. Фрадкова и др.[31] А вот для формирования законодательной повестки особенно серьезное значение имеют предвыборные и политические декларации основных парламентских партий, фракций и депутатских групп[32].

---

[28] *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб., 2001. С. 231.

[29] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 16 мая 2003 года. М., 2003. С. 38.

[30] См.: Программа приоритетных мер (2000–2004) по реализации стратегии развития Российской Федерации до 2010 года / Рук. кол. Г. Греф // Сегодня. 2000. 11 мая.

[31] См.: Известия. 2004. 11 марта.

[32] См.: Законодательные повестки дня в Государственной думе РФ: Приоритеты законодательной деятельности фракции «Яблоко». Законодательные приоритеты фракции СПС в Государственной думе // Стратегия и проблемы развития законодательства в Российской Федерации на пути становления гражданского общества / Под. ред. Г. М. Михалевой. М., 2001.

Здесь так же, как и в исполнительных органах, прежде чем попасть в план законодательных предположений на год или в повестку дня думской сессии, общественно-политическая проблема проходит вначале горнило внутрипартийных дискуссий на заседаниях съездов и руководящих органов политических партий и депутатских групп, затем выносится на парламентские и общественные слушания, поступает в Совет Государственной думы и т. д.

И вот наступает момент трансформации общественных проблем, сформулированных в повестках дня, в проекты публичных решений, в границах которых предполагается их преодоление или минимизация. Но содержание этой разновидности политической деятельности раскрывается уже в функциональных пределах следующей фазы процесса принятия политических решений, связанной с подготовкой и селекцией их альтернативных вариантов. Проблемы надо не только правильно поставить и сформулировать, что порой составляет половину общего успеха, но и найти пути их разрешения, рассчитать и распределить ресурсы, спроектировать средства достижения целей и последовательность проведения отдельных мероприятий.

5.3. ПОДГОТОВКА И ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

Следующая, по логике последовательности шагов, в политико-управленческом цикле фаза функционально предназначена для разработки и селекции альтернативных вариантов публичного решения. «Формирование политических решений, — пишет Дж. Андерсон, — включает в себя разработку соответствующих и согласованных курсов действий (именуемых часто альтернативами, проектами или вариантами) для преодоления общественных проблем»[33]. Ведь всякое решение представляет собой выбор из не менее чем двух альтернатив, порой просто

[33] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 101.

состоящий в дилемме принимать ли вообще это решение или отложить его[34]. На данном этапе политикам вместе с их советниками и экспертами приходится довольно много времени уделять оценке и обсуждению выгод и издержек, позитивных и негативных последствий от принимаемых ими публичных решений. Русская поговорка «Семь раз отмерь, а один раз отрежь» могла бы быть неплохим девизом для фазы подготовки и выбора альтернативных вариантов решения.

Разработка проектов публичного решения осуществляется как в рамках государственных органов, правительства и парламента, так и по инициативе негосударственных структур, групп давления и политических партий, экспертно-аналитических центров и общественных объединений граждан. Нередко для подготовки законопроектов создаются смешанные рабочие группы, состоящие из депутатов, чиновников, представителей бизнеса, общественно-политических организаций и др. Кроме того, в период формулирования политических проектов (policy formulation) часто складываются «коалиции поддержки» тех или иных нередко конкурирующих альтернативных вариантов решения. При разработке альтернативных законопроектов в парламентских комитетах и подкомитетах зачастую происходят ожесточенный торг и позиционная борьба между противостоящими «коалициями поддержки», в результате чего все выдвинутые проекты оказываются взаимно заблокированными и ни один вариант не проходит успешно даже раннюю стадию обсуждения.

Какие же факторы влияют на успешную разработку и продвижение проекта на стадии формулирования решения? По мнению Дж. Андерсона, тут можно выделить четыре подобных фактора: во-первых, проект должен быть технологически обоснованным, то есть ликвидировать причины, породившие определенную социальную проблему; во-вторых, проект должен быть экономически обоснованным, где стоимость проекта должна быть релевантна решаемым в нем задачам; в-третьих,

[34] См.: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. С. 170.

проект должен быть политически проходимым, то есть получить необходимые согласования и публичную поддержку со стороны соответствующих депутатов и администраторов; в-четвертых, проект должен быть в целом позитивно принят населением, то есть он должен получить известное согласие или одобрение «снизу»[35]. Таким образом, сочетание технологической и экономической обоснованности, политической проходимости «сверху» и известного согласия «снизу» создает комплекс необходимых предпосылок, без которого очень трудно рассчитывать на успешную перспективу прохождения разрабатываемого проекта решения на начальных этапах.

Так все же какие именно агенты или акторы занимаются проектированием альтернативных вариантов государственных решений? Когда в руки наблюдателя попадают федеральные конституционные законы и бюджетные решения, указы президента и постановления правительства по отраслевым и комплексным программам, часто насчитывающие многие десятки, а то и сотни страниц, содержащих множество законодательных и административных норм и процедур, огромное количество таблиц и цифр, становится понятно, что эти государственные акты являются плодом деятельности далеко не только подписавших их президента или премьер-министра, обсуждавших и голосовавших за них министров и депутатов, а скорее коллективным продуктом работы целой армии государственных чиновников и независимых экспертов, представителей разных групп давления и политических партий. Конечно, при этом каждый из указанных игроков исполняет на этапе подготовки законопроекта или проекта административного акта свою особую роль и выполняет специфические функции. Вот на рассмотрении этих ролей и функций основных акторов, действующих на этапе подготовки проектов решения, и следует остановиться подробнее.

Если взять сравнительную перспективу поставленного выше вопроса, то несомненно, что в разных странах ответ на него упирается в особенности институциональной организации и политической культуры того или иного государства, что поэтому требует весьма сложного проведения компаративного анализа. Отсюда вытекает задача ограничения подобного рассмотрения, в силу которой мы здесь остановимся только на опыте России и США. В Российской Федерации по Конституции РФ 1993 года официальным правом на подготовку и внесение в парламент законопроектов пользуются 450 депутатов нижней и 178 депутатов верхней палаты, законодательные органы РФ, 89 субъектов федерации, Президент и Председатель Правительства, а также Конституционный, Верховный и Арбитражный суды в пределах их компетенции. Таким образом, с формальной стороны дела, все остальные политические акторы, государственные и негосударственные, должны вносить подготовленные проекты через посредничество легитимных субъектов законодательной инициативы. Но из этого положения вовсе не следует, что в реальном законодательном процессе проект государственного акта не может быть подготовлен практически от начала и до конца рабочей группой, состоящей из экспертов, не занимающих каких-либо официальных постов. В известном плане подобную роль в проектировании государственных актов занимал Институт государства и права РАН, в 1990-е годы выполнявший функции основного экспертного центра для Администрации Президента РФ, несмотря на наличие в ней Главного правового управления, которому также вменялась в задачу разработка законопроектов для их последующего внесения от лица президента в Государственную думу. Более закрытыми для участия негосударственных акторов являются процессы принятия административных решений в исполнительных органах власти.

Попробуем рассмотреть место и роль различных агентов в ходе подготовки государственных решений на федеральном уровне. Особую роль как в подготовке административных актов, так и в разработке законов играет президент и его администрация. Это относится ко всем сильным президентским республикам, яркие примеры которых являют собой США и

[35] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P.102.

Россия. Президенты поручают своим администрациям подготовку собственных решений, указов и распоряжений, а также, если необходимо, постановлений правительства и отдельных министерств и ведомств. Для этой работы в президентской администрации имеется довольно обширный штат чиновников и собственных советников. Кроме того, при президенте существует система совещательно-консультативных органов, которые также в определенных случаях могут готовить проекты федеральных административных актов. В качестве примера здесь можно привести деятельность в России Государственного Совета, в ходе которой подготовлено уже немало проектов документов для органов исполнительной власти по вопросам реформирования жилищно-коммунальной сферы, органов государственной власти и местного самоуправления, электроэнергетики, молодежной политики, образования и др.

Как правило, в круг интересов президентской администрации попадает подготовка проектов ключевых стратегических решений, как это было, к примеру, с подготовкой «Комиссией Козака» (возглавлявшейся заместителем Главы Администрации Президента РФ Д. Козаком) пакета проектов законодательных и административных актов по реформе региональных и муниципальных органов в 2002–2003 годах. В Соединенных Штатах в конце 1980-х годов была создана Комиссия по приватизации, возглавлявшаяся президентом Р. Рейганом, которая приняла ряд решений, связанных с тем, чтобы часть подразделений Федеральной почтовой службы и федеральной системы тюрем передать в руки частного сектора. В ряде случаев комиссии и комитеты при президентах обладают весьма значительными полномочиями по подготовке государственных решений. В связи с этим комитеты, специально создаваемые для решения возникающих проблем, получают нередко большие властные функции, по причине объема которых политологи стали называть их «адхократией» (от слова «комитеты ad hoc»). В их состав обычно входят высокопоставленные чиновники, депутаты парламента, влиятельные эксперты, а порой и представители заинтересованных негосударственных, деловых и общественных объединений. Выработанные на заседаниях «припрезидентских» комитетов и советов документы нередко ложатся в основу стратегических решений различных федеральных органов власти по отдельным отраслям государственной политики.

Очень большими возможностями на этапе подготовки и селекции проектов государственных актов располагает правительство, его центральный аппарат, отраслевые министерства и ведомства. При этом подразделения правительства занимаются далеко не только функционально им вменяемой подготовкой отраслевых административных актов, постановлений и распоряжений, приказов и программ, циркуляров и инструкций. В современной России центральный аппарат и отраслевые ведомства самым активным образом разрабатывают проекты законов практически по всем направлениям государственной политики, а также постоянно осуществляют экспертизу законопроектов, которые предлагаются всеми другими субъектами законодательной инициативы. К примеру, согласно действующему ныне регламенту Государственной думы РФ фактически каждый законопроект перед внесением его на рассмотрение в парламент должен пройти юридическую экспертизу в Минюсте, финансовую — в Минфине, также как отраслевую — в соответствующих министерствах и ведомствах, в результате чего к проекту закона должны быть приложены заключения этих органов правительства. Таким образом, правительственные органы на фазе подготовки проекта законодательного акта выполняют сразу три очень важные функции: 1) разработку альтернативных вариантов законов; 2) внесение их проектов в парламент с помощью использования права законодательной инициативы и 3) вынесения заключения на все прочие законопроекты на основе их специальной экспертизы. Подобные полномочия органов исполнительной власти открывают достаточно широкие возможности для работы не только на собственном поле принятия административных решений, но и для ведения весьма успешной игры на вроде бы чужом поле

парламентской деятельности — принятия федеральных конституционных законов.

Но несомненно то, что все-таки основными официальными игроками на поле подготовки и обсуждения проектов закона выступают депутаты парламента, а также их фракции, объединения и группы. «В ходе парламентских слушаний и расследований, через контакты с официальными лицами администрации и представителями групп интересов, а также при воплощении своих собственных интересов и замыслов законодатели получают импульсы для решения проблем и формулируют альтернативные проекты будущих действий»[36]. Другое дело, что написать проект закона теоретически можно и одному депутату, но отстоять его и успешно провести через многочисленные обсуждения на парламентских слушаниях, заседаниях профильных комитетов и подкомитетов, а тем более на слушаниях в палате практически крайне сложно, а зачастую и невозможно. Так что даже на фазе подготовки проекта публичного решения начинает работать известная аксиома, что «один в политическом поле не воин». Как правило, уже на ранней стадии разработки не самого текста закона, а его концепции депутатом создается рабочая группа по подготовке проекта, состоящая из различного рода экспертов: юристов, специализирующихся в избранной области законодательства, специалистов-предметников, хорошо разбирающихся в регулируемой законом области общественной жизни, а иногда и технологов-лоббистов, отвечающих за обеспечение проходимости данного проекта. Для этой работы привлекаются штатные эксперты депутатских фракций и групп, или же депутат может себе позволить нанять или привлечь независимых специалистов. Кроме того, во многих парламентах имеются специальные экспертно-аналитические подразделения для содействия ведению законотворческой работы: при обеих палатах Конгресса США созданы Отделы законодательного консультирования (Office of Legislative Counsel) и Исследовательская

[36] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P.105.

служба Конгресса (Congressional Research Service), являющаяся подразделением Библиотеки Конгресса США, а в Государственной думе РФ — аналитическое, правовое и организационное управления в структуре ее центрального аппарата. Из всего этого следует, что депутат для успешной разработки законопроекта должен создать «вокруг него» некую интеллектуальную и организационную среду, состоящую из экспертов и советников.

Но далеко не только лишь официальные лица, принимающие решения, будь то администраторы или депутаты, участвуют вместе со своим экспертным окружением в подготовке государственных актов. Весьма значительную роль на этапе подготовки и представления альтернативных вариантов публичных решений играют группы давления, отстаивающие интересы различных слоев и страт общества. Группы давления бывают самых разных видов: от объединения предпринимателей и профессиональных союзов до движений «зеленых» и от отдельных крупных корпораций бизнеса до территориальных объединений. При этом группы давления на этапе подготовки государственных решений могут выполнять самые разнообразные функции: начиная от полной разработки и сопровождения проекта в ходе его внесения и обсуждения в государственном органе и заканчивая точечной лоббистской и экспертной поддержкой. Например, Российский союз промышленников и предпринимателей «под ключ» сопровождает разработку и продвижение многих законопроектов, касающихся налоговой и тарифной, экспортно-импортной и таможенной, кредитной и корпоративной политики в нашей стране. А вот в отношении практически всех проектов законов о местном самоуправлении в современной России едва ли не самую ключевую роль сыграли такие общественные организации, как Союз российских городов и Конгресс муниципальных образований. Нередко бывает и так, что бизнес-группы давления располагают бóльшими интеллектуальными, информационными и лоббистскими ресурсами, чем отдельные депутатские фракции, и успешно конкурируют с последними, выдвигая альтернативные проекты законодательных решений, а

также привлекая на свою сторону отдельных законодателей, квалифицированных экспертов, обеспечивая медийное и лоббистское сопровождение выгодных им вариантов.

В процессе подготовки и обсуждения государственных решений достаточно часто встречается ситуация, когда происходит спор или столкновение между сторонниками конкурирующих и альтернативных проектов. Это происходит в законодательном процессе, где могут столкнуться «правительственный», «депутатский» и «лоббистский» варианты того или иного закона. Например, в конце 1980-х годов в США в довольно ожесточенной схватке схлестнулись три альтернативы Закона о национальном здравоохранении, которые были разработаны и поддержаны тремя раличными весьма заинтересованными в нем общественными организациями — Национальной комиссией по руководству здравоохранением (которая включила в свой состав трех бывших американских президентов), знаменитым консервативным «мозговым трестом» — Фондом наследия и влиятельнейшей Американской медицинской ассоциацией. В результате этой схватки процесс рассмотрения и обсуждения указанных альтернатив затянулся на долгое время[37]. Как же быть в подобной ситуации ЛПР, когда ему предлагается несколько альтернатив лишь на одно вакантное место? Как их правильно сравнить, оценить их сильные и слабые стороны, чтобы уйти от субъективных крайностей и эмоциональной вкусовщины, часто встречающихся в аргументации сторонников конкурирующих проектов? На поставленные вопросы нужно дать хотя бы сжатые ответы.

Оценкой и сравнением предложенных вариантов решения должны заняться привлеченные для этого эксперты. На настоящий момент накоплен довольно значительный опыт проведения сравнительного анализа и экспертной оценки конкурирующих альтернатив государственного решения. В результате за последние полвека разработаны методики и алгоритмы проведения подобных экспертных оценок, которые сегодня вошли в «плоть

[37] См.: *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 106.

и кровь» фазы подготовки и выбора ЛПР альтернативных вариантов решения. На стыке прикладного политического анализа и теории принятия решений сложилась даже научно-прикладная область, называемая «анализ решений» или «задачи принятия решений»[38]. «Анализ решений — это междисциплинарная область, которая изучает пути совершенствования подготовки решений», — отмечает американский политолог Эндрю Голуб в специальном пособии по аналитике решений[39].

Многие специалисты разбивают фазу подготовки проектов решения на некоторые аналитические субфазы или операции. К примеру, Д. Ваймер и А. Вайнинг выделяют особую фазу «анализа путей решения» (solution analysis), разграничивая ее на еще более дробные этапы подготовки публичного решения: 1) выбор оценочных критериев; 2) идентификация политико-управленческих альтернатив; 3) оценивание, включающее прогнозирование их ожидаемых результатов и оценку последних с точки зрения критериев; 4) рекомендации к действию[40]. Э. Голуб предлагает в тех же известных функциональных пределах разграничить следующие этапы: 1) определение целей; 2) выработка альтернатив; 3) прогнозирование; 4) сравнение альтернатив; 5) выбор между ними[41]. Наконец, известным отечественным специалистом Л. Г. Евлановым разработан довольно детальный алгоритм формирования и выбора альтернатив, который выглядит следующим образом. Для того чтобы произвести правильную селекцию альтернатив, нужно: определить границы области принимаемого решения; выяснить тип решения; сформулировать цели решения; определить ограничения решения; сформулировать крайние варианты (наилучший и наихудший);

[38] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984; *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений. М., 2000; *Golub A.* Decision Analysis: An Intergrated Approach. N. Y., 1997; и др.

[39] *Golub A.* Ibid. P. 1.

[40] См.: *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs, 1992. P. 205.

[41] См.: *Golub A.* Decision Analysis: An Intergrated Approach. P. 9–11.

генерировать общее множество альтернатив; оценить преимущества и недостатки каждого из вариантов; оценить вероятность эффективной реализации решения; провести анализ предпочтений решений по достижению целей; свести множество альтернатив к допустимым вариантам; редуцировать допустимые альтернативы к эффективным вариантам; выбрать оптимальный вариант[42]. Конечно, в реальном процессе государственного управления далеко не всегда имеются возможности, время и ресурсы, чтобы пройти по всем этапам детализированного алгоритма, но очевидно, что при разработке пояснительной записки к проекту решения, где содержится его аналитическое обоснование, многие из результатов подобных оценок могут послужить хорошими аргументами для выбора именно проработанного таким образом варианта.

Несколько «укрупнив» весьма дробные этапы описанного выше алгоритма, субфазы процесса подготовки и выбора проектов публичного решения можно себе представить таким образом: 1) определение целей, критериев, приоритетов и ограничений решения; 2) генерализация множества альтернатив; 3) оценка альтернативных вариантов; 4) селекция альтернатив и выбор итогового варианта. Рассмотрим выделенные этапы по отдельности. Первый этап (или субфаза) связан с определением целей, критериев и ограничений публичного решения. «Формирование решений, — подчеркивает Л. Г. Евланов, — это творческий процесс, требующий анализа и синтеза всех предшествующих элементов задачи принятия решений»[43]. Речь идет об определении целей и проблемы, оценке ресурсов и времени, учете критериев и ограничений, приоритетов и рангов. Ведь разработка альтернативных вариантов решения исходит из поиска различных способов достижения целей и способов разрешения поставленной проблемы. Таким образом, в сходной проблемной ситуации цели политических акторов могут расходиться, что

[42] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 85.

[43] Там же. С. 89.

повлечет за собой выбор различных альтернатив. Например, цель действующего депутата на выборах в одномандатном округе может состоять в том, чтобы переизбраться и удержаться, опираясь на наработанные связи и политический потенциал, тогда как целью кандидата-новичка является достижение известного прорыва в новом для него округе, обеспеченного взлетом узнаваемости и популярности свежего претендента. Что же такое есть политическая цель? «Цель — это выражение желаемого состояния результата деятельности»[44]. Другими словами, цель представляет собой идеально положенный продукт человеческой активности, определяемый субъектом с позиции его ценностей и потребностей.

В современной политике наиболее общие цели формулируются в программах и уставах партий, движений и объединений, в стратегических программах правительства и предвыборных платформах кандидатов в президенты, преамбулах к конституциям, законам и административным актам, а также в официальных декларациях отдельных публичных политиков и коллективных резолюциях общественных форумов и партийных съездов. Здесь может вполне закономерно возникнуть вопрос: а зачем нужно в очередной раз формулировать и уточнять цели при принятии отдельного решения в конкретной ситуации, когда в общем и целом они уже известны? Иначе говоря, нужна ли какая-то особенная целеориентация для каждого конкретного решения, если мы уже в общей форме определили «древо» целей нашей государственной политики? На этот вопрос следует ответить утвердительно, поскольку общие абстрактные цели должны быть приложены к конкретной проблемной ситуации, причем их интерпретация зависит от ценностей и критериев соответствующего их носителя, то есть ЛПР. «Включенные в анализ цели выражают ценности лица, принимающего решение, или же ценности той группы людей, которую представляет ЛПР»[44]. Поэтому формулировка целей носит императивный характер,

[44] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 81.

так как выражает легитимную волю ЛПР. Даже сообразно иерархии ценностей может быть определена система приоритетов (преференций или предпочтений) и оценочных критериев для того или иного отдельного решения, которая будет строиться под задачи конкретного политического агента.

Большинство специалистов по анализу решений выделяет два основных типа целей: субстанциональные (базовые, инфинитные) и инструментальные (обеспечивающие, финитные). Если субстанциональные цели тесно связаны с такими базовыми общественными ценностями, как справедливость и благосостояние, порядок и свобода, эффективность и достоинство, то инструментальные цели направлены на поиск средств достижения и обеспечения этих первых целей[45]. Естественно, что первый вид целей может быть задан в довольно абстрактной форме, тогда как вторые должны иметь вполне операционализированное и прагматизированное представление. Для примера укажем, что в Конституции России и в Бюджетном кодексе РФ сформулирован ряд таких общих целей государственной, и в том числе финансовой, политики, как ориентация на обеспечение благосостояния граждан и общества, достойную старость, рыночные и правовые принципы и т. д. Но в ежегодном бюджетном послании президента и бюджетном федеральном законе эти общие цели преобразуются во вполне операционализируемые практические задачи бюджетной политики на текущий год, подкрепленные точными расчетами доходов и распределяемыми ресурсами. Другое дело, что в таких крупных государственных решениях, как закон о бюджете, ограничиться одной целью невозможно, и поэтому приходится строить систему множественных целей бюджетного решения, что вызывает проблему координации и субординации инструментальных целей (или задач). «Древо» целей публичного решения нужно строить по «горизонтали» и «вертикали», группируя

[45] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 81; *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice. P. 223; *Golub A.* Decision Analysis: An Intergrated Approach. P. 84; и др.

цели по определенным кластерам (социальным, экономическим, информационным и т. д.), а также двигаясь либо «сверху вниз» (от субстанциональных к инструментальным целям), либо наоборот, «снизу вверх», достраивая субстанциональный уровень с помощью перехода от вопроса «что» к фундаментальному вопросу «почему».

Следующий шаг в рамках первого этапа (субфазы) связан с выяснением критериев, приоритетов и ограничений государственных решений. Наиболее фундаментальную роль здесь играют оценочные критерии, опирающиеся примерно на те же базовые общественные ценности, что и рассмотренные немногим ранее субстанциональные цели, с той разницей, что критерий должен включать в себя параметры, позволяющие оценить степень соответствия или продвижения содержания решения заявленным ценностям. Например, американские политологи часто выделяют триединый аксиологический критерий «эффективность — результативность — справедливость» (так называемые «Three E: Efficiency — Effectiveness — Equity»), который опирается на ценности материального благосостояния и человеческого достоинства. Выделенные базовые критерии в свою очередь дают возможность охарактеризовать и проранжировать так называемые «приоритеты» (преференции или предпочтения). Чем же они отличаются? Дж. Андерсон считает, что «политические (или политико-управленческие) приоритеты означают ранжирование пунктов повестки, когда одни ее аспекты считаются более важными или вытесняющими другие позиции»[46]. Тогда, например, в очередном бюджетном решении можно в качестве приоритетной задачи поставить повышение зарплаты военным, судьям и милиционерам, но в то же время притормозить повышение доходов таких категорий бюджетников, как врачи, учителя и социальные работники.

Существуют и другие способы раскрытия понятия «политико-управленческие приоритеты» (policy priorities). Так, приоритеты в

[46] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 85–86.

принятии решений трактуются как степень важности или мера значения тех или иных задач при разрешении проблемной ситуации. Скажем, важно выяснить то, какими приоритетами руководствуются городские начальники, принимая решение о крайне неудобной для жителей, но удобной для строителей и представителей торговли архитектурно-планировочной концепции застройки района: эстетикой, экологией, комфортом бизнеса или тривиальным «откатом»? Что лежало в основе выделения подобных приоритетов: научные знания, управленческий опыт, давление влиятельных групп или коммерческая выгода? Таким образом, приоритеты в государственных решениях должны быть обоснованы, а не взяты «с потолка», как это нередко происходит сейчас в России.

Наряду с целями, критериями и приоритетами важную роль также играет определение сущности ограничений, влияющих на выяснение границ множества допустимых решений. Что же представляют собой подобные ограничения при подготовке и селекции публичных решений? Л. Г. Евланов считает, что «ограничения» — это регламентирующие условия, отражающие влияние системных факторов внешней и внутренней среды, которые надо учитывать при проектировании альтернатив[47]. Такими ограничениями могут выступать нормы и процедуры, регламенты и инструкции, заложенные в предшествующих законодательных и административных актах, которые обязательно следует учитывать при проектировании нового государственного решения с тем, чтобы не столкнуться с противоречиями и несоответствиями между «старыми» и «новыми» актами. Для этого и существует юридическая экспертиза всех новых государственных актов со стороны Министерства юстиции, правовых управлений парламента и администрации. Другой распространенный вид ограничений связан с ресурсами, и прежде всего с ресурсами финансовыми, то есть с деньгами. Здесь требуется иная экспертиза, задающая бюджетно-финансовые ограничения по «стоимости» и «цене» того или иного решения, которую обычно проводит Министерство финансов. Нередко очень важную роль в ходе подготовки решений играют ограничения по времени и информации.

[47] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 85.

После того как прояснились ключевые компоненты адекватности решения, можно перейти к следующему этапу, связанному с генерацией множества его альтернативных вариантов. Вот здесь и возникает очередной вопрос: почему нельзя ограничиться одним вариантом, а необходимо сформировать все же несколько (хотя бы две) альтернатив? Ведь многие политики и администраторы на практике стремятся к четкости и ясности, а тут экспертами и советниками вроде бы, наоборот, задача принятия государственного решения еще более усложняется и запутывается? На самом же деле генерация альтернатив является не каким-то «мудрствованием лукавым», а естественной политико-управленческой операцией, расширяющей диапазон мышления ЛПР и позволяющей избегать многих просчетов. По сути, именно в рамках данной операции осуществляется «захват» оптимальной (или наиболее удовлетворительной) версии решения, без которого политики сразу же могут пойти по ложному пути. «Эффективно выбирать можно только в том случае, если наилучший вариант содержится в списке альтернатив действия, — замечает по этому поводу Я. Р. Рейльян и заключает далее: — Думается, что ошибки в управлении в основном вызваны неспособностью видеть наилучшие пути решения задачи»[48]. Для того чтобы избежать политико-управленческих ошибок, нужно четко очертить границы области данного публичного решения, взять его в своеобразный фокус, помогающий отграничиться от бесконечно возможного числа альтернатив.

Когда мы задаемся вопросом о том, в какой области и в каких пределах нам следует искать интересующую нас альтернативу государственного решения, то следует иметь в виду то,

[48] *Рейльян Я. Р.* Аналитическая основа принятия управленческих решений. М., 1989. С. 30.

что одни решения имеют «одномерный» характер, тогда как другие явно требуют «многомерного» комплексного рассмотрения. Возьмем, к примеру, известные решения о начале военных кампаний в Чечне в конце 1994 года и, соответственно, 1999 года. В какой плоскости находилось искомое государственное решение по преодолению чеченского конфликта? Только лишь в военной сфере, или же это был случай, где требовалось увидеть и учесть этноконфессиональное, финансовое, хозяйственно-экономическое, геополитическое и административное измерения области решения? Ответы на подобные вопросы позволяют сузить область поиска возможных решений, сократив при этом временные и ресурсные затраты при их осуществлении. Поиск альтернатив требует привлечения знаний и опыта, творчества и интуиции. «Формирование решений — это творческий процесс, требующий анализа и синтеза всех предшествующих элементов задачи принятия решений: проблемной ситуации, располагаемого времени и ресурсов, целей и ограничений»[49]. Здесь встает вопрос о соотношении «старого» и «нового» в принятии решений, то есть о взаимоотношении рутинной и инновационной составляющих этого процесса.

При ответе на данный вопрос специалисты обычно определяют на этой стадии примерный тип решения: стандартный, усовершенствованный, инновационный (или оригинальный). В государственной политике встречается много стандартных (а то и просто рутинных) решений. Если ЛПР неоднократно встречался в ходе предшествовавшего опыта с повторяющимися проблемными ситуациями, то в таком случае вполне можно воспользоваться не раз проверенным решением. К примеру, в нашей стране ежегодно принимается решение о призыве в армию, которое во многом носит стандартный характер. Еще чаще встречаются публичные решения, сочетающие наличие аналогов в прошлом с потребностью внесения в них некоторых изменений, которые называют «решениями-усовершенствованиями».

[49] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 89.

Например, ежегодно принимаемое бюджетное решение, где содержится немало стандартизованных процедур и операций, относится скорее к последним, поскольку депутаты и чиновники каждый год сталкиваются с самыми различными экономическими, политическими и социальными вызовами, которые иногда даже приводят к секвестру бюджета, как это случилось в России в 1998 году. И наконец, в политико-управленческой практике встречаются ситуации, где требуется принятие и вовсе нестандартного, оригинального и инновационного решения. К подобному типу решений относится президентский указ о создании семи административных округов на территории России для усиления влияния национального центра на региональную политику, поскольку ни в Конституции РФ, ни в федеральном законодательстве подобного института нет. Оригинальные решения принимаются в особенно сложных ситуациях, когда использование стандартных альтернатив заводит ЛПР в тупик, что требует привлечения принципиально нового способа преодоления возникшей проблемы.

Следующий шаг в алгоритме подготовки решения связан уже с собственно операцией по генерации альтернатив. Возникает вопрос о «количестве» и «качестве» формируемых альтернативных вариантов для обеспечения оптимальных условий выбора решения. Сколько первоначально нужно альтернатив? Л. Г. Евланов считает, что их нужно «столько, сколько это принципиально возможно в рамках располагаемого времени и ресурсов для принятия решения»[50]. Число «качественно», то есть содержательно, отличающихся друг от друга вариантов обычно составляет несколько единиц, тогда как версий, которые отличаются друг от друга значениями «количественных» параметров, может быть бесконечное множество. Не случайно разработчики публичных решений обычно базируются на прежде всего сохранении концептуальной основы проекта решения, а уже потом стараются отстоять те или иные отдельные параметры

[50] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 90.

и количественные показатели. В ходе генерации множества вариантов решения (не менее двух) встает вопрос о «достаточной его полноте», предполагающей наличие внутри сформированной совокупности оптимального проекта. Обычно аналитики и эксперты выходят здесь из положения, выделяя два крайних («наилучший» и «наихудший») для ЛПР варианта, между которыми должен быть расположен искомый вариант решения. К наилучшим для российского правительства решениям можно отнести, например, «идеальный» вариант бюджета РФ с доходной частью, опирающейся на предположение о стоимости нефти марки «Urals» на мировом рынке в текущем году в интервале от 25 до 30 долларов США за баррель, который вряд ли будет реализуем на практике. Другой, ставший уже почти хрестоматийным пример «наилучшего» варианта решения — это предложение бывшим министром обороны России П. Грачевым установить конституционный порядок в Чеченской Республике за несколько дней при помощи одного парашютно-десантного полка. А вот «наихудший» вариант того же бюджетного решения мог бы быть связан с исполнением доходной части госбюджета, обусловленным одновременным падением мировых цен на нефть до 12–15 долларов за баррель и несобираемостью всех прочих налогов.

Определение двух крайних версий решения не является самоцелью, а носит характер вспомогательной операции для содействия формированию совокупности так называемых «промежуточных» вариантов, поскольку сами «крайности» не включаются в дальнейшие оценки в силу их заведомой неприемлемости. В ходе дальнейшей разработки множества альтернатив следует учитывать два параметра — эффективность достижения целей и проходимость (возможность реализации) проектируемого решения. Очень хорошие с позиции достижения целей решения оказываются совершенно непроходными по ряду иногда незаметных причин, с точки зрения их реализуемости в практической политике. Для определения проходимости решения используют экспертные оценки с количественным и качественным

оцениванием вероятности реализации решений. «Объективно считается, что если вероятность равна 0,9 и выше, то осуществление решения является практически достоверным событием, если же значение вероятности равно или менее 0,1, то реализация решения практически невозможна»[51]. Таким образом, если даже очень хороший вариант достижения определенных ранее целей не имеет серьезных шансов на реализацию, то вместо возможного практического пути он становится на текущий момент лишь политической утопией.

Сформировав первичное множество альтернатив, необходимо перейти к очередному этапу процесса подготовки публичного решения, а именно **к оценке сильных и слабых сторон конкурирующих вариантов проектируемого решения.** На этом этапе эксперт должен подготовить прогнозную оценку позитивных и негативных последствий каждой из альтернатив с учетом определенных критериев и приоритетов (или предпочтений), которые дают возможность оценить эти альтернативы с точки зрения их полезности как степени достижения поставленных ЛПР целей. Для того чтобы дать комплексный прогноз возможных положительных и отрицательных последствий решения, требуется учесть целую совокупность разноплановых факторов — от финансово-экономических до социально-психологических. Используя сформулированные критерии и приоритеты, необходимо затем сравнить все допущенные к рассмотрению альтернативы с позиции их соответствия основным целям решения. Если в качестве базового критерия в области решений по экономической политике выделяется эффективность, то наиболее ходовым методом оценивания такого рода альтернатив выступает методика анализа «издержек и выгод» (cost-benefit analysis). Все материальные затраты и издержки, связанные с ресурсообеспечением того или иного государственного решения, операционализируются тогда, как правило, в денежных единицах. Если в виде оценочного критерия при разработке решений по социальной

[51] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 91–92.

политике берется принцип социальной справедливости, то тогда приходится прибегать к качественным оценкам и разработке искусственных шкал и индикаторов. Таким образом, всякая альтернатива публичного решения соотносится с такими аналитическими компонентами, применяемыми в ходе ее оценивания, как цели и задачи, критерии и его индикаторы, ограничения решения и его приоритеты (то, что, по сути, образует ранговые коэффициенты).

В своей работе «Политический анализ: концепции и практика» (1992) Д. Ваймер и А. Вайнинг разбивают субпроцесс оценивания альтернативных вариантов решения на три ступени или аналитико-функциональные задачи: прогнозирование ожидаемых результатов (impacts) каждой из альтернатив; оценка этих результатов с помощью определенных отдельных критериев; сравнение альтернатив на основе множественных критериев[52]. К этому подходу можно лишь сделать два дополнения: во-первых, добавить к критериям упомянутые ранее ограничения и приоритеты решений и, во-вторых, исходить из того, что эти малые ступеньки, как и крупные фазы политико-управленческого цикла, часто работают в реальном государственном управлении не в «последовательном», а в «параллельном» режиме и не в линейной, а в матричной форме представления.

И все же, перед тем как начать поиск оптимальной или наиболее приемлемой версии решения, необходимо определить **множество допустимых альтернатив**, удовлетворяющих сформулированным ранее ограничениям, которые могут иметь правовой и ресурсный, моральный и технологический характер, а также «качественное» или «количественное» представление. «Качественное» ограничение обычно формулируется в словесной форме. Например, «не разрешается (или запрещается) делать то-то, — разъясняет последний момент Л. Г. Евланов. — Количественные ограничения могут быть односторонними или двусторонними, т. е. „не менее или не более" или „в интервале от ... до"»[53]. В качестве иллюстрации хода отделения допустимых альтернатив от недопустимых вариантов на основе нормативно-правовых ограничений можно привести довольно характерную ситуацию, складывающуюся в последние годы в Москве в связи с принятием и исполнением городского бюджетного решения, где специально заложен дефицит (в 2003 году — 21,6 млрд. рублей), несмотря на то, что реальные доходы превышают расходы. Данная ситуация обусловлена тем обстоятельством, что согласно Бюджетному кодексу РФ Москва как субъект федерации имеет право осуществлять государственные заимствования на внутреннем и внешнем рынках только при условии образования соответствующего дефицита и лишь в том объеме госдолга, на покрытие которого региональные органы могут тратить не более 15% доходов своего бюджета[54]. Из этого следует, что для проведения бюджетного решения, включающего госзаимствования, требуется перевести его из бездефицитных в лимитированные дефицитные.

В ходе продвижения альтернативы в рассматриваемой предпоследней ступени в рамках фазы подготовки и выбора проектов государственного решения ЛПР и аналитику приходится прибегать к процедурам политического прогнозирования. «Прогнозирование включает в себя выяснение порядковых значений, характеризующих возможное состояние будущего, что предполагает определение вероятности появления тех или иных событий, а также операциональных средств»[55]. По-другому говоря, прогнозирование каждой альтернативы предусматривает вероятностную оценку влияния результатов данного варианта деятельности, включающего совокупность способов достижения цели, на изменение текущей ситуации и ее будущее состояние. В политическом анализе применяются разные типы прогнозирования, основанные на знании и экстраполяции воспроизводящихся в

[52] См.: *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice. P. 228–236.

[53] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 89.

[54] См.: *Устюгов Б.* Игра долгами // Известия. 2003. 8 апр.

[55] *Golub A.* Decision Analysis: An Intergrated Approach. P. 100.

будущем тенденций; теоретических моделях причинно-следственных связей или же на опыте и интуиции специалистов, подготовивших экспертную оценку. Во многих случаях прогнозируя исходы принимаемых решений, ЛПР получает количественные оценки как вероятности реализации решений, так и возможных рисков и угроз от результатов и последствий при их осуществлении.

Для того чтобы соединить собственно оценку отдельных альтернатив со сравнительным анализом их преимуществ и недостатков, в современной теории принятия решений активно используются так называемый «общий матричный подход» (general matrix approach) и различные методы матричных сравнений (по оценочным критериям, затронутым акторам, ресурсам времени и т. д.)[56]. Наиболее распространенным является метод сопоставления при помощи матрицы «критериев / альтернатив», в соответствии с которым каждая альтернатива решения в табличной форме оценивается сквозь призму каждого избранного критерия и его приоритетности, а затем подводится общий итог в виде суммарной оценки (см. табл. 6).

Таблица 6

Примерная оценочная матрица «критерии — альтернативы»

Наименование	Коэффициент приоритетности	Критерий 1	Критерий 2	Критерий 3	Суммарная оценка
Альтернатива 1					
Альтернатива 2					
Альтернатива 3					

[56] См.: *McRae D., Whittington D.* Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse. Washington, 1997. P. 15–16.

Кроме того, что каждому критерию оценки задаются определенные индикаторы (для «эффективности» — денежные единицы, для «справедливости» — меры в шкале качественных оценок и т. д.), в оборот матричного подхода вводится также коэффициент (или условный вес) приоритетности каждого из отобранных критериев. Ведь ЛПР может быть консерватором или либералом, социал-демократом или коммунистом, и поэтому в каждом конкретном случае соотношение между ценностями экономической выгоды и социальной справедливости может приобретать самые разнообразные конфигурации. Отсюда можно заключить, что ранжирование приоритетов при обсуждении альтернатив бюджетного решения у «левых» и «правых» фракций в парламенте (к примеру, в вопросах выбора между расходами на развитие отечественного бизнеса или на поддержку социально не защищенных групп населения) будет довольно сильно различаться. В реальной практике обсуждения вариантов государственных актов и поправок к ним постоянно возникают подобные проблемы выбора приоритетных критериев, в процессе преодоления которых политикам и администраторам приходится вести торг и добиваться компромиссов, образовывать блоки и коалиции, а иногда идти даже на острые конфликты и открытую конфронтацию.

Здесь мы плавно и незаметно перешли уже к завершающему этапу (субфазе) процесса разработки альтернативных вариантов решения, который функционально предназначен для их селекции, а в итоге — для выбора оптимального или максимально удовлетворительного проекта. На этом этапе возникает вопрос: как лучше учесть и сопоставить в ходе сравнительной оценки альтернатив вроде бы несоизмеримые и плохо увязываемые между собой критерии, от чего зависит как выбор итогового варианта решения, так и уровень его проходимости и поддержки со стороны ЛПР? В последние десятилетия появилось немало работ, посвященных увязке в одном решении различных подходов, иногда даже достаточно далеких друг от друга, как принципы либерализма и консерватизма. Так, например, профессором Университета Иллинойс Стюартом Нагелем была разработана

концепция подготовки так называемых «супероптимальных решений» (super-optimal solutions), способных соединить в публичной политике консервативные и либеральные идеалы. «Супероптимальное решение — это такое решение, которое одновременно и самым лучшим образом обеспечивает достижение двух отдельных групп целей, — пишут С. Нагель и М. Миллс. — Одна группа — группа целей либералов, вторая — группа целей консерваторов»[57]. Подобные альтернативы решения иногда превосходят самые оптимистические надежды депутатов «левых» и «правых» фракций, бьющихся за свои приоритеты и поправки на заседаниях комитетов и подкомитетов. По сути дела, поиск супероптимального решения отличается тем, что аналитик не просто перебирает альтернативы и критерии, а повышает уровень многомерности и комплексности самого анализа вариантов, переходя к синтетическому комбинированию их сильных сторон. Например, если при разработке решений в области имущественной политики необходимо оценить две альтернативы, связанные с возможной приватизацией государственной собственности по соответствующим критериям рыночной эффективности и социальной справедливости, то можно разработать вместо традиционной дихотомии «государственная / частная форма» третью альтернативу, сочетающую в себе и учет обоих критериев, и преимущества обоих указанных вариантов. Альтернатива «третьего пути», по мнению С. Нагеля, «не исключает государственную собственность, однако при этом принадлежащие государству предприятия и фермы должны быть отданы в аренду частным предпринимателям, способным организовать высокопродуктивное и высокодоходное производство»[58]. Другое дело,

[57] *Нагель С., Миллс М.* Методы поиска супероптимальных решений // Эффективность государственного управления / Под ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998. С. 373.

[58] *Нагель С.* Соединяя капитализм, социализм и демократию // Соединяя капитализм, социализм и демократию: Практическая политика в России и США / Под ред. В. Рукавишникова, С. Нагеля. М., 1999. С. 64.

что нахождение подобного рода «супероптимального решения» в каждом конкретном случае может представлять довольно сложное и затратное исследование, которое может потребовать на его проведение немалого времени, материальных и интеллектуальных ресурсов.

Однако гораздо чаще специалисты по ППР сориентированы не столько на супероптимальный проект, сколько просто на оптимальный или даже на максимально приемлемый (удовлетворительный) вариант. Каким же образом происходит поиск и выбор последних, более умеренных по своим требованиям решений? Для этого аналитиками используется схема последовательного сужения множества альтернатив с помощью разобранных выше ограничений и критериев. Этот процесс проходит три ступени[59]. Во-первых, после того как произошла генерация исходного множества альтернатив, данная совокупность сужается до подмножества допустимых решений на базе учета предварительно определенных ограничений (например, ограничений по времени, нормам и ресурсам). Затем, во-вторых, происходит дальнейшее сужение множества допустимых альтернатив до круга эффективных вариантов решения на основе сформулированных перед этим оценочных критериев (эффективность, справедливость, результативность и пр.) оценки результатов и последствий каждого из отобранных. Решение называется эффективным в том случае, когда не существует более предпочтительного по данному критерию. И в заключение, в-третьих, возникает задача определения единственного оптимального или же максимально приемлемого решения из оставшегося небольшого множества несравнимых эффективных решений (множество В. Парето), которые уже требуется сопоставить по другим параметрам, вводя веса и коэффициенты приоритетности критериев, используя качественные экспертные оценки и т. д.

На последней ступени аналитик как бы «уходит в тень», обеспечивая ЛПР всей возможной информацией и оценочными

[59] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 101–103.

результатами, их «сухим остатком». При этом политик, делающий окончательный выбор и принимающий на себя всю ответственность за это, может сам отбросить какие-то менее важные, на его взгляд, критерии, чего не может сделать эксперт, и тем самым отфильтровать искомое и оптимальное, со своей точки зрения, решение. Л. Г. Евланов считает, что «выбор оптимального из множества эффективных решений (если их не больше 10) непосредственно самим ЛПР является рациональным как с точки зрения трудозатрат, так и с точки зрения психологических факторов свободы выбора»[60]. Другое дело, что аналитики, эксперты и советники должны провести всю подготовительную работу, чтобы максимально сузить диапазон эффективных альтернатив, создав почву для итогового выбора, который делают публичные политики и высшие администраторы, когда официально утверждают и тем самым формально легитимизируют окончательную версию государственного акта.

5.4. СОГЛАСОВАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНОГО РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Если внимательно приглядеться к этапу окончательного выбора итогового проекта публичного решения из множества альтернатив, то оказывается, что функции ЛПР сводятся здесь далеко не только к интеллектуальной работе (значительную часть которой берут на себя аналитики, советники и эксперты) для решения рациональных и эвристических задач по последовательному редуцированию совокупности альтернатив, а в основном к согласованию интересов и позиций участвующих акторов, связанному с торгом и убеждением, борьбой и маневрированием. «Говоря о том, что является типичным для стадии утверждения решений (policy-adoption stage), — отмечает Дж. Андерсон, — то это

[60] См.: *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 103.

не просто перебор внутри совокупности конкурирующих политических альтернатив, а скорее деятельность по продвижению предпочтительного варианта, сторонники которого рассчитывают получить соответствующее одобрение, даже если последний не обеспечивает всего, что бы им хотелось»[61]. Конечно, в силу инструментально-функционального характера разделения стадий политико-управленческого процесса некоторые процедуры формирования и селекции альтернатив, с одной стороны, и согласования и утверждения проекта решения — с другой, порой накладываются друг на друга или вообще идут параллельно. Например, рассмотрение и отбор экспертами альтернатив законопроекта идет параллельно с их обсуждением и голосованием депутатами в рамках подкомитетов и комитетов парламента или с межведомственными совещаниями и согласованиями (визированием) чиновниками проекта административного акта.

Фаза официального утверждения государственного акта занимает центральное, «осевое» место во всем цикле принятия политических решений, связывая воедино стадии формирования и реализации публичных проектов. Кстати говоря, специалисты по публичному праву называют данную фазу (в узком смысле) собственно «принятием» законодательных и административных решений, маркируя ее либо как «принятие и одобрение законов», либо как «производство по принятию правовых актов управления»[62]. Более того, специалисты по парламентскому праву и обозначают фазу собственно принятия закона, то есть его официального утверждения, понятием «законодательный процесс». А для включения содержания некоторых других фаз ППР (определения и внесения проблемы в политическую повестку, первичной подготовки законопроектов, последующей оценки их эффективности и т. д.) в специальной юридической литературе

[61] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 119.

[62] См.: Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 400–403; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. С. 95–98.

используется значительно более широкая категория «законотворческий процесс», которая предполагает также ведение работы вне стен парламента. Таким образом, в рамках конституционного права законодательный процесс предстает как нормативно установленный порядок деятельности парламента, включающий фиксированный набор этапов работы и «ряд парламентских процедур, начиная от внесения проекта в парламент и кончая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу»[63]. Сама по себе эта фаза важна не только с точки зрения правовой легализации решения, но и в аспекте его политической легитимации, то есть придания проекту и юридической силы, и социального признания.

По сути дела, в завершающий момент подписания и опубликования правового акта происходит своего рода «чудесная метаморфоза», связанная с превращением «простой бумаги» с текстом, пусть даже очень серьезного интеллектуального содержания, в официальный публичный акт властного волеизъявления народа. Несмотря на то что формальные процедуры утверждения (или принятия в узком смысле) законодательного или административного акта могут быть самыми разными, будь то федеральный закон о годовом бюджете или правительственное постановление о трехлетнем бюджете развития, только в этот момент коллективный труд десятков, а то и сотен аналитиков и экспертов, советников и чиновников, политиков и администраторов получает возможность из не обязывающего пока проекта перейти в статус официального документа и правового акта. И даже если основные акторы в процессе его принятия достигли предварительных компромиссов и договоренностей по главным позициям законопроекта, то все равно депутаты, чиновники и лоббисты вынуждены ждать до тех пор, пока проговоренный и согласованный ими текст не вступит в законную силу.

На данной фазе важнейшую роль играют социально-институциональные аспекты принятия решений, которые предполагают

[63] Парламентское право России. С. 96.

учет типа данного решения как с точки зрения официального статуса ЦПР как полномочного государственного органа и социального состава агентов, которые утверждают решение (индивид, малая иерархизированная группа или же средняя паритетная коллегия), так и с позиции нормативно-правового характера данного акта (конституционный или федеральный закон, указ или распоряжение президента, постановление правительства или приказ министра и т. п.). Естественно, что в таком плане легитимация и подписание указа одним лишь Президентом РФ существенным образом отличаются от подписания им же федерального закона, до этого принятого и одобренного более чем шестью сотнями депутатов обеих палат российского парламента. Число участников этих двух видов ППР, обладающих официальными полномочиями по их утверждению, отличается на порядки. Кроме того, отношения между основными агентами ППР могут быть иерархическими и паритетными, субординационными и координационными и т. п. Одно дело, когда решение утверждается за закрытыми дверями кабинета высшего администратора, в довольно узком кругу и в условиях должностной иерархии для его участников, а другое — гораздо более транспарентное и публично окрашенное голосование по проекту закона нескольких сотен депутатов Государственной думы, обладающих паритетным статусом и равными полномочиями, где голос председателя нижней палаты и рядового депутата с формальной точки зрения имеют один и тот же вес. В целом же, на этапе официального утверждения решения нормативно-процедурная регламентация и институциональное оформление имеют гораздо большее значение, чем на других фазах ППР.

Работа как парламента, так и правительства в «активной фазе», то есть в период утверждения государственных актов, представляет собой комплексный, достаточно замысловатый и запутанный процесс, где переплетаются действия основных политических акторов и воздействие факторов внешней среды, правила и процедуры, организационные формы и неформальные методы. Рассмотрим подробнее работу механизма утверждения

и согласования публичных решений в трех основных измерениях: 1) социально-целеполагательном; 2) ориентационно-регулятивном; 3) организационно-инструментальном, то есть в аспекте интересов, целей и деятельности основных участников, установившихся критериев их выбора и правил игры между ними и, наконец, в разрезе организационных форм и методов их действия и взаимодействия. Итак, попытаемся разобрать в отдельности каждое из указанных аналитических измерений.

Начнем с первого измерения, то есть с выяснения места и роли основных акторов в ходе согласования и утверждения государственных решений, где обычно формируются так называемые «коалиции поддержки» (или противостояния) той или иной их альтернативы. Если попробовать использовать некоторые метафоры из спортивной терминологии для сравнения с утверждением публичных решений, то последнее представляет собой соединение командной игры с индивидуально-групповым единоборством, которое растягивается на целый ряд «раундов», где коалиция поддержки А-1 (Альтернативы 1) с переменным успехом борется с оппозиционной коалицией поддержки А-2 (а поэтому «коалицией противостояния» Альтернативе 1), продвигающую свою собственную Альтернативу 2. Каждая из «коалиций поддержки» той или иной альтернативы публичного решения преследует определенные социальные интересы и добивается поставленных ею целей, при этом претендуя на то, чтобы трактовать их в качестве «общественных» или «национально-государственных».

Если указанные коалиции обладают, с одной стороны, достаточными социально-политическими ресурсами, а с другой — оперируют серьезной публичной аргументацией, имеющей опору в общественном мнении, то тогда между ними на этапе обсуждения и утверждения решения может завязаться нешуточное противоборство. В качестве традиционных примеров для иллюстрации подобного типа противостояния между «коалициями поддержки» обычно приводят межфракционную борьбу в парламенте при принятии какого-либо значительного законо-

проекта, когда происходит столкновение либо вокруг его конкурирующих версий, либо по поводу существенных поправок к ним. Пожалуй, менее транспарентная для посвященных, но не менее ожесточенная борьба разворачивается между ведомственными группировками и бюрократическими клиентелами (правда, часто «под ковром») по поводу постановлений правительства, затрагивающие их корпоративные интересы, как, к примеру, это происходит с поведением и позицией представителей Министерства обороны при обсуждении военных бюджетов и армейских реформ, которые нередко атакуют либеральные чиновники из Министерств экономики и финансов по поводу прозрачности и обоснованности расходов на оборону и безопасность. При этом как в преамбулах и обоснованиях к представленным альтернативным проектам (или альтернативным поправкам), так и во всей риторике и аргументации, сопровождающей борьбу «коалиций поддержки» конкурирующих версий бюджета в различной интерпретации, звучат слова о государственных целях и политической целесообразности, высших интересах и потребностях общества, народном благе и национальной безопасности, в которые оппоненты вкладывают порой различное содержание. Трактовка самого содержания таких государственных целей, как «обеспечение национальной безопасности» и тем более уровня ее ресурсообеспеченности, может здесь быть очень разной.

В качестве иллюстрации путей формирования и борьбы «коалиций поддержки», отстаивающих разные альтернативные версии государственных решений, можно привести ситуацию с реформой электроэнергетики, сложившуюся в России в начале XXI века. Здесь возникли две коалиции акторов, поддержавших так называемые «вертикальный» вариант интеграции отрасли и «горизонтальную» версию ее разделения по видам деятельности. В итоге весной 2003 года победили сторонники «горизонтальной» концепции реформирования, вследствие чего был принят целый «пакет» государственных решений, состоящий из федеральных законов, президентских указов и постановлений

правительства. Как же выглядели расстановка и соотношение сил основных акторов в ходе борьбы «коалиций поддержки» двух указанных альтернативных курсов? Какие «формулы интересов» и «древа» целей закладывались в каждую из конкурирующих альтернатив в области стратегии энергетической реформы современной России? Можно сформулировать эти вопросы другими словами: «кто» и «за что» боролся при проектировании энергореформы. Вобщем-то альтернативных вариантов реформы было гораздо больше, их количество исчислялось примерно полутора десятками (еще в 2001 году рабочая группа Госсовета России под руководством губернатора Томской области В. Кресса рассматривала 11 концептуальных вариантов реформы электроэнергетики). Но после долгих дискуссий в центре обсуждения остались лишь два конкурентноспособных варианта реструктуризации отрасли: «по вертикали» и «по горизонтали».

«Горизонтальная» концепция реформирования электроэнергетики легла в основу победившего в итоге «пакета решений», который состоял из ряда федеральных законов, утвержденных Госдумой и Советом Федерации в редакции менеджмента РАО «ЕЭС». Смысл этого варианта сводился к разделению собственности энергохолдинга РАО «ЕЭС» на две части: естественно-монополистическую и рыночно-конкурентную. В первый компонент энергетики, контроль за которым остался в руках государственных органов, вошли предприятия, связанные с транспортировкой электроэнергии (магистральные ЛЭП и распределительные сети) и с диспетчеризацией, то есть с регулированием и распределением мощностей. А вот предприятия, вошедшие в состав рыночно-конкурентного сегмента, подлежат последующей приватизации. К ним отнесли генерирующие структуры (ГРЭС, ТЭС и т.д.) и учреждения, занимающиеся сбытом электроэнергии, которые должны образовать общероссийский оптовый рынок и либерализовать внутриотраслевые экономические отношения. Кто же выигрывает от реализации этого варианта энергореформы, и, соответственно, кто его поддерживает? В ходе продвижения «горизонтальной» версии

реформирования электроэнергетики сложилась коалиция акторов для ее поддержки, в состав которой вошли менеджеры РАО «ЕЭС» (подготовившие основные документы «пакетного решения»), либерально-экономическое крыло Правительства РФ (Г. Греф, А. Шаронов и др.), «питерская» группировка президентской администрации и некоторая часть крупного бизнеса («Газпром», «Интеррос» и др.), правые и, частично, центристские фракции и депутаты Государственной думы и Совета Федерации. Кроме того, известную поддержку, обусловленную обещаниями А. Чубайса не нарушать повышением тарифов социальную стабильность, оказал при продвижении варианта РАО «ЕЭС» сам В. В. Путин, заинтересованный в проведении ряда болезненных для потребителей мероприятий после избирательных кампаний 2003–2004 годов.

Менеджеры РАО «ЕЭС» имеют прямые интересы в осуществлении «горизонтального» варианта, поскольку, с одной стороны, они планируют стать совладельцами приватизируемых генерирующих и сбытовых предприятий, а с другой — представлять государство в области контроля над сетевыми и диспетчерскими службами. Для либерального крыла правительства и парламента важно идеологически доказать своевременность этих изменений, а с политической точки зрения — обеспечить прохождение одной из наиболее важных структурных реформ в российской экономике. Что же касается «Газпрома» и некоторых прочих крупных корпораций, тесно связанных с так называемой «питерской» группировкой президентской администрации, то они собираются участвовать в крупных проектах реформируемого РАО «ЕЭС» по приватизации генерирующих мощностей в ряде российских регионов, а также в создании новой монополии — «Российские коммунальные системы». Таким образом, А. Б. Чубайсу и менеджменту РАО «ЕЭС» удалось создать довольно мощную «коалицию поддержки» своего «пакета реформ», которая буквально шаг за шагом, методично продавливала нужные им решения вначале в правительстве, а затем и в парламенте, успешно преодолевая сопротивление «коалиции оппозиции».

Немалыми возможностями и ресурсами обладала также и противостоящая группировке А. Чубайса «коалиция поддержки» другой, «вертикальной» альтернативы решения по реформе электроэнергетики. Взамен раздробления по «горизонтали», то есть по функциональным задачам и видам деятельности, сторонники альтернативного варианта предложили создание вертикально-интегрированных компаний, которые должны получить контроль над производством, генерацией и сбытом электроэнергии в оговоренных и определенных регионах России. В рамках этой альтернативы реструктуризация отрасли должна пойти не по функциональному, а по территориальному пути. На базе существующих региональных энергокомпаний должны при такой схеме быть созданы несколько мощных межрегиональных корпораций вертикально-интегрированного типа, в рамках которых должны быть объединены все три указанных вида работы. В рамках данной версии реформы планировалось создание рыночной среды для деятельности вертикальных компаний, хотя, скорее всего, это привело бы к появлению региональных монополистов.

Кто же был заинтересован в продвижении «вертикальной» альтернативы? Прежде всего в качестве некоего гегемона в «коалиции поддержки» этого варианта реформирования выступила значительная часть представителей крупного сырьевого бизнеса. Подавляющее большинство крупных компаний в нефтегазовой, металлургической и угольной отраслях в значительной мере зависят от поставок электроэнергии и поэтому питают достаточно глубокую заинтересованность в положении дел в смежной для них области народного хозяйства. В особенности это касается финансово-промышленных групп, контролирующих предприятия алюминиевой промышленности, где доля затрат на электроэнергию в общей себестоимости продукции порой превышает 30%. Общее неприятие и противодействие в отношении поступательного движения варианта «пакетного решения по Чубайсу» явно проявлялось в действиях лоббистов в правительстве и парламенте, представляющих интересы достаточно

различных финансово-промышленных групп, работающих в нефтяной (ЮКОС, «Лукойл» и др.), металлургической («Базовый элемент», СУАЛ и др.) и угольной (МДМ, «Русский уголь» и др.) отраслях промышленности.

К этой главной группе интересов необходимо добавить ряд других важных политических акторов. В первую очередь это касается так называемой «семейной» (или «старомосковской») группировки высших администраторов и государственных чиновников, работающих в Администрации Президента и Правительстве РФ, тесно связанных с крупным сырьевым бизнесом. В частности, руководитель президентской администрации А. Волошин, являющийся по совместительству председателем Совета директоров РАО «ЕЭС», не без успеха предпринимал попытки притормозить темпы прохождения и изменить содержание «пакета по электроэнергетике» с тем, чтобы выторговать уступки, выгодные крупному сырьевому бизнесу. Достаточно негативное отношение к проекту реформы «по Чубайсу» просматривалось и со стороны «семейной» группировки российского правительства (М. Касьянов и др.), также пытавшейся сдержать и скорректировать «горизонтальную» версию пакета реформистских решений. Далее, важную компоненту «коалиции противостояния» варианту, подготовленному менеджерами РАО «ЕЭС», составила группа представителей политических элит ряда сырьедобывающих регионов, тесно взаимодействующих с соответствующими крупными финансово-промышленными корпорациями. И наконец, по ряду разных материальных, политических и идеологических причин в ходе обсуждения пакета законопроектов по энергореформе, представленного в основном в формате РАО «ЕЭС», определенное противодействие оказали представители ряда депутатских фракций и групп Госдумы (КПРФ, «Яблоко» и др.) и Совета Федерации.

Тем не менее «коалиция поддержки» альтернативного «горизонтального» варианта пакетного решения по реформе вначале одержала победу при обсуждении его в Правительстве РФ, а затем добилась положительного исхода голосования по

указанным законопроектам первоначально в Государственной думе, а затем и в верхней палате парламента — в Совете Федерации. В мае 2003 года президент подписал пакет федеральных законов по электроэнергетике, и реформа отрасли вступила в силу. Таким образом, А. Чубайсу и менеджерам РАО «ЕЭС» удалось продвинуть тот дизайн публичных решений, который удовлетворял «формуле интересов» выстроенной ими «коалиции поддержки» альтернативного варианта, включавшей в себя ряд влиятельных политических акторов начиная от питерских группировок «либеральных экономистов» и «силовиков-администраторов» и заканчивая частью отечественного крупного бизнеса (Газпром, Интеррос и др.).

Следующий аспект анализа фазы согласования и утверждения государственных решений связан с принципами и критериями их выбора, а также с правилами игры между политическими акторами, то есть с базовыми ориентирами и регулятивами, выступающими в виде некой «навигационной системы» ППР. Чем или кем руководствуется депутат в момент обсуждения и голосования законопроекта? Мнением руководителя фракции или решением съезда партии, материальными выгодами и корыстными посулами, обещанными или «проплаченными» лоббистами, рациональными принципами диагностики или эмоциональным воздействием, нормами права или максимами морали, давлением СМИ или учетом настроений избирателей, звонком из президентской администрации или же собственной гражданской позицией? Попросту говоря, возникает вопрос: к чему сводятся основные пружины и ограничения, которые вынуждены учитывать ЛПР в период выбора и утверждения государственного акта? Ответы на поставленные вопросы зависят от многих условий, но прежде всего от характера агента, принимающего публичные решения (индивидуального или коллективного), а также от правил и принципов, критериев и ограничений, которыми ЛПР при этом пользуются. Ведь одно дело, когда решение принимается политиком индивидуальным образом (хотя чаще всего далеко не «в гордом одиночестве»); другое дело, когда коллегиальное ре-

шение принимается малой группой, насчитывающей один-два десятка человек, ну а совсем уже особое дело — это коллективное принятие законопроекта в парламенте, насчитывающем несколько сотен депутатов, которые разбиты на множество группировок и фракций. «В первом случае центр тяжести переносится на выяснение тех критериев, которые индивид использует для того, чтобы сделать свой выбор, — замечает по этому поводу Дж. Андерсон, продолжая далее: — Ну а вот в последних фокус смещается на процесс формирования большинства, при помощи которого инициаторы несколько иначе добиваются поддержки специфических решений»[64]. Опять же, в одном случае делается индивидуальный выбор, тогда как в других — выбор групповой или коллективный.

Правила и нормы группового выбора заметно отличаются от принципов и критериев выбора индивидуального. Ведь, как уже ранее говорилось, президенту гораздо проще (с формальной точки зрения) не подписывать свой собственный указ, чем пользоваться правом вето в отношении поступившего к нему законопроекта, принятого и одобренного большинством двух палат парламента. Вначале следует остановиться на рационально-эвристических принципах индивидуального выбора ЛПР. Здесь обычно выделяют три вида стратегии выбора, опирающихся, соответственно, на три основных принципа (или критерия): 1) «пессимизма»; 2) «оптимизма»; 3) «среднего выигрыша». Для того чтобы осуществить первую стратегию «пессимистического выбора», политик опирается на правило «рассчитывать на худшее», по-другому называемое критерием «максимина». При использовании правила «пессимизма» ЛПР следует осторожной стратегии поведения, учитывая возможность возникновения наихудших для него исходов развития проблемной ситуации при принятии публичного решения. Л. Г. Евланов по этому поводу заключает, что «оптимальное по критерию пессимизма решение определяется путем отыскания для каждого решения

[64] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 125.

наихудшей оценки по всем ситуациям и далее определяется из этих наихудших оценок наилучшая, которая и указывает на оптимальное решение»[65].

Второе правило, наоборот, соответствует оптимистической стратегии выбора, и поэтому его называют правилом «оптимизма», или критерием «максимакса». Девиз этой довольно рискованной стратегии выбора звучит так: «рассчитывай на лучший случай». Исходя из этого правила ЛПР делает выбор публичного решения, основываясь на расчете наилучших исходов при данном индивидуальном выборе. А вот третья, более рациональная и умеренно-прагматическая стратегия основывается на так называемом правиле «среднего выигрыша», которое базируется не на высоком риске, а на расчете вероятности и полезности данного решения. В реальной практике государственного управления политики и администраторы нередко пытаются соединить в одной стратегии выбора разные правила: осторожность «пессимизма» и рискованность «оптимизма», хотя довольно часто используют и умеренный принцип «среднего выигрыша», во многом ориентированный на тот расчет, что, возможно, не лучшее решение имеет достаточные шансы для того, чтобы его удалось продвинуть и реализовать в практической публичной политике.

По-другому дело обстоит с правилами группового выбора при принятии коллегиальных решений. В узком смысле слова, под групповым выбором понимается принятие коллективных решений на основе согласования индивидуальных предпочтений членов группы[66]. В таком же ракурсе групповой выбор сводится к правилам рационализации и оптимизации коллективных решений, принимаемых коллегиальными органами государственной власти. В широком же смысле, понятие группового выбора должно также включить в себя ряд таких характеристик, как учет значения решаемой проблемы и ее контекста, доминирующих (формальных и неформальных) норм и критериев морали и

[65] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С. 106.

[66] См.: Там же. С. 115.

права, качества используемых знаний и информации, культурных стереотипов и психологических установок и др. Тем не менее, опираясь на рациональную базу принятия решений, можно выделить два основных принципа оптимизации принятия коллективных решений — принцип большинства и принцип диктатора, которые используются, соответственно, в коллегиальных органах представительной и исполнительной власти. Несмотря на то что вроде бы они, на первый взгляд, находятся на разных полюсах в совокупности ориентиров ППР, задавая демократический или автократический стиль принятия решений, между ними есть и нечто общее. Последовательное использование этих принципов приводит к тому, что ни в первом, ни во втором случае не учитываются в полном объеме интересы всех членов группового органа, принимающего публичное решение. При этом во втором случае такой «неучет» проявляется еще в большей степени, чем в первом, где доминирует все же большинство над меньшинством, а не наоборот.

Принцип большинства при принятии публичных решений исходит из того, что групповой выбор в коллегиальном органе власти должен соответствовать определенному предпочтению коалиции, которая имеет число членов, превышающее некий порог. Если говорить о простом (или арифметическом) большинстве, то данный порог (коэффициент) должен быть больше половины участников группового ЛПР (50% + 1 голос), а в случае абсолютного (или квалифицированного) большинства речь идет о пороге в 2/3 (66% + 1 голос) или даже в 3/4 (75% + 1 голос), который требуется преодолеть для принятия государственного акта. В нашей стране согласно соответствующему регламенту Государственная дума принимает федеральные законы на основе принципа простого большинства, а федеральные конституционные законы и преодоление вето — на базе принципа квалифицированного большинства.

А вот в административно-исполнительных органах власти многие решения, несмотря на коллективный характер их подготовки и обсуждения, утверждаются в соответствии именно

с принципами диктатора. Возьмем заседание коллегий министерств и ведомств, региональных и муниципальных администраций и, наконец, принятие решений в федеральном правительстве или Совете Безопасности. Голос Президента России, Председателя Правительства РФ или Мэра Москвы в момент принятия политических решений в рамках органов власти играет определяющую роль по отношению ко всей остальной части членов той или иной коллегии, даже если глава той или иной администрации оказался в «полном одиночестве» в момент утверждения соответствующего акта управления. В соответствии с принципом диктатора в качестве предпочтения группового выбора берется предпочтение руководителя, занимающего более высокое иерархическое положение, чем иные члены коллегии, и поэтому обладающего правом выслушать участников обсуждения и учесть их мнения, но в итоге предпочесть свою собственную точку зрения. «По существу, групповое предпочтение в данном случае соответствует индивидуальному предпочтению»[67]. Конечно, в чистом виде «принцип диктатора» используется достаточно редко, например при военном положении и чрезвычайных ситуациях, когда политику приходится брать на себя всю ответственность за утверждаемые кризисные решения. Таким образом, принятие решений в законодательных органах исходит из правила «паритетности» голосов, тогда как принятие административных актов в коллегиях исполнительных органов опирается на правило «иерархичности» ролей участников их согласования и утверждения.

Последнее по счету (но не по значению) измерение фазы согласования и утверждения публичных решений отражает организационные формы и регламентирующие процедуры, формальные методы и неформальные способы действия и взаимодействия основных политических акторов. Тут, наконец, мы встречаемся с такими различными институциональными типами общения участников ППР, как, во-первых, «внутренняя», то есть

[67] *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. С.117.

внутригосударственная, координация и субординация, и во-вторых, «внешние», общеполитические, консультации государственных агентов с негосударственными акторами при утверждении публичных решений. В указанном ракурсе перекрещиваются разнообразные компоненты механизма принятия решений: организационные структуры и регламентные процедуры, операциональные действия и кооперативные взаимодействия.

Все описанное образует весьма замысловатые рисунки на такой особого рода материи, как принятие политических решений. Каким же образом их можно истолковать или же, наоборот, изобразить? Каковы те основные аналитические единицы, с помощью которых становится возможным «декодировать» организационно-инструментальный блок решений на этапе их согласования и утверждения?

Попробуем подойти к ответам на поставленные выше вопросы. Прежде всего здесь в свою очередь нужно учитывать «тройственный» характер функционирования организационного механизма согласования и утверждения решений, который обусловлен «триадичностью» и «трехмерностью» самой природы институционального общения людей. Что же здесь имеется в виду? Во-первых, под «триадичностью» политических институтов понимается некий «треугольник политического общения», включающий в себя взаимодействие трех основных сторон: политиков-руководителей (ЛПР), чиновников-исполнителей и, наконец, самих граждан, выступающих в качестве потребителей и адресатов публичных решений[68]. И во-вторых, организационно-институциональный блок механизма ППР может быть представлен в ракурсе трех базовых измерений: 1) как «модель-установление» (организационный дизайн), включающая в себя

[68] См.: *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (часть III) // Политические исследования. 2003. № 3. Са. 157; *Offe C.* Designing Institutions in East European Transitions // The Theory of Institutional Design. Cambridge, 1996. P. 203.

совокупность процедурных (регламентарных) норм; 2) как «иерархия-учреждение», то есть форма кооперативной организации, или организационное объединение (организованная общность); 3) как «алгоритм-действие», заключающееся в совместной деятельности людей, что состоит из набора последовательных и сопряженных акций и интеракций, которые осуществляются в соответствии с определенным процедурным алгоритмом[69].

Например, если происходит утверждение постановления Правительства РФ, то его подготовка и согласование осуществляются в соответствии с четкими процедурными нормами правительственного регламента и других правовых актов. С другой стороны, обсуждение и согласование этого постановления происходят в рамках тех или иных организационных форм: отделов и департаментов министерств и ведомств, межведомственных совещаний и комиссий, аппарата и секретариатов кабинета правительства и, наконец, собственно на заседании российского правительства. Но если посмотреть на прохождение этого документа с точки зрения кооперативной и скоординированной деятельности множества людей, которая состоит из последовательных операций и сопряженных взаимодействий (согласования и голосования, обсуждения и убеждения и др.), то здесь можно заметить реальную работу индивидов и групп по определенному алгоритму. Таким образом, для того чтобы успешно продвинуть проект правительственного решения, необходимо, во-первых, следовать административно-процедурным нормам регламента; во-вторых, делать все это, переходя «из кабинета в кабинет», то есть привлекая существующие организационные формы (от межведомственного совещания до визирования в секретариате вице-премьера); в-третьих, нужно осуществлять свои действия в сопряжении с действиями других чиновников и политиков, при этом работая по принятому в рамках данной бюрократической культуры кодексу формальных процедур и

[69] См.: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. С. 99–102.

неформальных обычаев, упорно торгуясь со своими оппонентами и в итоге шаг за шагом двигаясь к моменту утверждения заветного проекта постановления.

Для того чтобы каким-то образом упорядочить разные компоненты управленческой деятельности, входящие в организационно-инструментальный блок утверждения решений, попробуем построить некую матрицу его форм и методов (см. табл. 7).

Таблица 7

Основные компоненты организационно-инструментального блока утверждения решений

Компоненты ППР	Аспекты ППР	
	нормативный	дескриптивный
Методы	Регламентарные процедуры	Инструменты операционального действия
Формы	Организационные структуры	Способы кооперативного взаимодействия

Во-первых, утверждение государственных решений происходит в соответствии с определенными в рамках той или иной политико-правовой культуры формальными процедурами и неформальными обычаями, которые в целом составляют официальные регламенты и неофициальные ритуалы. В своей известной монографии «Сущность решения» (1971) профессор Гарвардского университета Г. Аллисон вводит в оборот специальное понятие «стандартных операциональных процедур (СОП)», в рамках которых политиками и администраторами принимаются публичные решения. Г. Аллисон отмечает, что простых конвенций между участниками принятия решений для регулирования и координации отдельных их действий в ходе этого процесса. «Но наиболее

важные процедуры коренятся в мотивационной структуре организации или даже в организационных нормах, базовых установках, профессиональной культуре и операциональном стиле ее членов»[70]. Здесь следует заметить, что под процедурами понимаются как процедурные нормы, регламентирующие некую идеальную модель порядка действий ЛПР, так и собственно их практические акции и операции, в той или иной степени соответствующие установленному регламенту политического поведения. В публичном, административном и парламентском праве процедуры определяются как особые процессуально-регламентарные нормы, регулирующие порядок действий в ходе принятия решений органами исполнительной и законодательной власти, или же регламентарно установленная последними совокупность последовательных действий по реализации государственных полномочий и функций[71]. В подобном ключе М. И. Левина подчеркивает, что парламентские процедуры есть процессуальные нормы, которые «регламентируют порядок, формы и методы организации и деятельности парламента»[72]. К примеру, в нашей стране в регламентах Государственной думы и правительства четко определены процессуальные нормы, устанавливающие порядок голосования при утверждении законодательных или подзаконных актов: конституционных и федеральных законов, правительственных постановлений и распоряжений и т. д.[73] Поэтому такие методы голосования, как использование простого и квалифицированного большинства, открытого и тайного рейтингового или поименного способов, опираются на определенные процедурные нормы регламента, которые весьма гибко применяются политиками в зависимости от содержания и типа того или иного государственного решения.

Во-вторых, всякий процесс согласования и утверждения практически любого государственного решения проходит в четких границах тех или иных организационных форм, будь то заседание комитета или подкомитета парламента, коллегии министерства или кабинета министров, согласительной комиссии палат парламента или же межведомственного комитета правительства. Поэтому можно заметить, что сам ход утверждения решений зависит также от характера иерархической структуры и организационных отношений, сложившихся внутри различных законодательных и исполнительных институтов.

Если сопоставить с точки зрения принципов координации и субординации отношения между ЛПР очень близких по численному составу (20–30 человек) коллегии Правительства Москвы и Московской городской думы, то выяснится довольно весомая разница в рангах и статусах участников утверждения решения, заседающих в «иерархическом» исполнительном и «паритетном» законодательном органах власти. Это проявляется, к примеру, в «вертикально-субординационной» форме обсуждения и утверждения постановлений Правительства Москвы, когда мэр и заместители мэра дают подчиненным им департаментам поручения подготовить проект решения, который «снизу вверх» (от сектора и отдела до департамента и комплекса) проходит по инстанциям согласования с руководителями соответствующих подразделений административного аппарата. Затем вопрос докладывается руководителем ответственного департамента на заседании Правительства Москвы, где решающими голосами при принятии решения обладают мэр и вице-мэр, тогда как первые заместители и заместители мэра, министры и префекты, будучи членами коллегии, на которой происходит утверждение постановления, участвуют в

---

[70] *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999. P. 170.

[71] См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 2001. С. 40–41; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999. С. 386.

[72] *Левина М. И.* Парламентские процедуры как институт парламентского права // Государство и право на рубеже веков: Проблемы истории и теории / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2001. С. 44.

[73] См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Сборник законодательства Российской Федерации. 1998. № 7; Регламент Правительства Российской Федерации // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.

обсуждении, соблюдая при этом определенную бюрократическую субординацию и избегая выступлений против своих прямых начальников. Решение принимается на основе так называемого «протокольного одобрения», то есть достижения «согласия всех», хотя при этом допускается возможность высказывания «особого мнения» участниками обсуждения, не совпадающего с мнением доминирующего руководителя.

Еще более ярко выраженную «вертикальную» форму организации совместной деятельности чиновников по принятию государственных решений имеет работа по согласованию и утверждению указов и распоряжений Президента РФ. Данный вариант решений принимается в организационных рамках пирамидальной функционально-дивизионной структуры, включающей сложные способы многочисленных межведомственных и внутриведомственных согласований, которые выступают в качестве инструментов фильтрования и блокировки тех или иных проектов указов. Согласование проекта президентского указа предполагает использование формы ознакомления заинтересованного органа или ведомства с содержанием решения, для того чтобы получить предварительное согласие или одобрение в виде визы ответственного чиновника. Подобная форма «заочного» (хотя все же кооперативного, а не индивидуального) согласования и утверждения проекта указа Президента РФ включает в себя, как минимум, следующие фильтры-визирования: исполнителем и руководителем соответствующего подразделения Администрации Президента РФ; министром или руководителем ведомства, который представил проект; должностным лицом госоргана, которому в документе даются задания или поручения; руководителями заинтересованных координационных и консультативных органов при президенте; работниками и начальником Главного государственно-правового управления, осуществляющими юридическую экспертизу и редактирование; Министерством юстиции и, наконец, руководителем Администрации Президента РФ. Лишь после этого «визирования», представляющего собой в основном заочную форму обсуждения и

согласования проекта, текст указа передается на утверждение и подпись Президенту РФ[74].

Совсем иную, «горизонтально-паритетную» форму приобретает организационный механизм утверждения и одобрения решений в представительно-законодательных органах власти. Здесь каждый депутат, будучи официально равноправным участником процесса принятия решений, имеет один паритетный голос в ходе парламентских чтений, завершающихся голосованием по законопроекту. Конечно, и здесь встречаются некоторые элементы субординации: в Госдуме РФ существуют выборные должности председателя и его заместителей, председателей и заместителей парламентских комитетов и подкомитетов, а также координационный орган — Совет Думы, включающий в себя руководителей фракций и депутатских групп. И все же основным способом утверждения решений здесь выступает не ведомственное согласование, а паритетное голосование, когда решение должно приниматься на основе получения большинства голосов, а не просто одобрения руководством, хотя и здесь существует фактор отклонения закона президентом с помощью использования им права вето, которое в свою очередь может быть преодолено квалифицированным большинством депутатов парламента.

В целом же в механизме согласования и утверждения государственных решений можно выделить три основных типа организационных отношений и структур с точки зрения выполняемых ими функций: 1) субординационно-резолютивный; 2) координационно-согласовательный; 3) консультативно-совещательный. Первый, субординационно-резолютивный тип организационных отношений и структур связан с описанными уже формами продвижения «снизу вверх» и утверждения административных и законодательных актов на заседаниях парламента и правительства как легитимных центров принятия решений. Ко второму, координационно-согласовательному типу отношений

[74] См.: *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 106–107.

и структур относятся многочисленные формы внутригосударственной координации: межведомственные комиссии и комитеты, согласительные комиссии и рабочие группы парламента, ставящие задачи согласования и доработки проектов государственных решений. И наконец, особенность последнего, консультативно-совещательного типа организационных отношений и структур при выработке и принятии публичных решений состоит в создании «внутренних», государственно-общественных органов, несущих совещательные функции.

Здесь предполагается включение в эту работу деятельности не только штатных чиновников и выборных политиков, но и участие таких негосударственных организаций, как политические партии и общественные объединения, профсоюзы и предпринимательские организации, комитеты самоуправления и ассоциации муниципалитетов и др. Характерным примером последнего типа организации предстает Общественный совет по архитектуре и градостроительству при мэре Москвы, который рассматривает те или иные проекты городских решений до того момента, как они становятся правительственными распоряжениями и постановлениями. Что же касается представительных институтов власти, то кроме официально положенных трех базовых резолютивных чтений рядового законопроекта там наряду с ними часто проводятся парламентские слушания, которые как раз и выполняют во многом совещательно-консультативную роль, поскольку помимо депутатов и чиновников в них участвуют представители различных общественных объединений[75]. Конечно, решения, принимаемые в рамках консультативных структур, носят лишь предварительный и рекомендательный характер и вовсе не обязательно становятся государственными актами, а выглядят скорее своего рода «протоколами о намерениях». Примером тому служит деятельность так называемых Трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, в которых работают представители администрации, работодателей и наемных рабочих[76].

[75] См.: *Washington S.* Consultation and Communications: Integrating Multiple Interests into Policy // Public Management Occasional Papers. 1997. № 17.

В-третьих, процесс согласования и утверждения публичных решений содержит в себе сами активные методы и операциональные действия различных участников ППР (как государственных, так и негосударственных акторов), то есть реальные мероприятия по продвижению тех или иных вариантов закона или постановления. Одни участники ППР своими акциями и операциями пытаются оказать воздействие на поведение других участников этого процесса. Методы воздействия одних акторов на других могут быть самыми разными: от прямой административной команды до использования рациональных аргументов убеждения. Во многом эти методы зависят от характера организационных отношений в том или ином государственном институте (представительно-законодательном или административно-исполнительном). К примеру, распоряжение Президента РФ заместителю Председателя Правительства РФ побыстрее завизировать предпочтительный для него вариант правительственного постановления звучит как прямой приказ вышестоящего начальника, тогда как в парламенте указание руководителя партийной фракции рядовому ее члену проголосовать за избранный фракцией вариант закона, несмотря даже на всю мощь партийной дисциплины и политических обязательств, не становится абсолютно обязательной к исполнению командой, а оставляет все же депутату место для известного маневра.

Итак, какие же наиболее ходовые методы воздействия на поведение участников утверждения административных и законодательных решений используются в современной политической практике? В государственном управлении управленческие

[76] См.: *Семененко И. С.* Институционализация процесса согласования интересов: К вопросу о перспективах социального партнерства в России и опыте Запада // Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под ред. Т. И. Заславской. М., 1998. С. 151–155.

инструменты обычно подразделяются на методы убеждения и принуждения, прямого административного воздействия и косвенного экономического регулирования и, наконец, на методы внешнего воздействия на социальные объекты, внутриорганизационного действия и процедурного действия[77]. В отношении такой управленческой фазы, как согласование и утверждение публичного решения, можно выделить следующие семь основных методов операционального воздействия на ЛПР (в границах двухполюсной шкалы «принуждение — убеждение»): 1) силовое давление (например, угрозы применения санкций или насилия); 2) прямое приказывание (например, команда министру со стороны премьера); 3) косвенное указание (например, устная рекомендация патрона-руководителя своему политическому клиенту); 4) процедурное маневрирование (например, ускорение прохождения законопроекта или затягивание визирования административного акта); 5) ресурсное стимулирование (гарантии компенсировать затраты за проделанную работу посредством предоставления адекватных им ресурсов); 6) информационно-психологическое манипулирование (например, оказание воздействия с помощью компрометирующей информации и средств антирекламы), и 7) рациональное аргументирование (например, последовательное обоснование преимуществ и достоинств того или иного проекта решения). Нередко происходит так, что для того чтобы обеспечить успешное прохождение в парламенте какого-то законодательного акта, заинтересованная в нем политическая группировка перед решающим голосованием использует не один лишь из этих методов, а целую их комбинацию, «надавливая на несколько работающих педалей одновременно». Именно так происходило в Госдуме РФ в период голосования по процедуре импичмента президенту Б. Н. Ельцину в конце 1990-х годов, который был инициирован оппозиционными ему депутатами из КПРФ.

[77] См.: *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. С. 179–181; Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 285–287.

В-четвертых, процесс утверждения публичных решений содержит в себе помимо уже перечисленных трех компонентов типовые способы политического взаимодействия между основными участниками ППР. Использование типовых взаимодействий между главными игроками в ходе утверждения решений зависит во многом от характера упомянутых ранее видов организационных отношений, доминирующих в административных и законодательных институтах государственной власти: субординации и координации, «вертикального» подчинения и «горизонтального» соподчинения. Рядом американских политологов выделяются такие достаточно устоявшиеся в демократических институтах способы взаимодействия, как процедурная игра, взаимоубеждение, торг, коалиционное строительство, взаимообмен и пакетная взаимоувязка, которые используются акторами при утверждении политических решений для реализации стратегий поддержки или оппонирования альтернативных проектов[78]. Что же касается современной России, то очень часто политологи отмечают в ППР использование специфического обмена ресурсами, которое ныне получило такие названия, как неофициальное «телефонное право» и корпоративный «административный торг». Контроль за процессом утверждения государственных решений в постперестроечной России приобрел статус своего рода «политических денег», а «выпуск и исполнение указов президента и законов (чистой административной валюты) были и остаются предметом ожесточенного торга между субъектами федерации и ветвями власти, минимизирующего их административную эффективность»[79]. Политический торг является одним из наиболее распространенных способов взаимодействия в ходе согласования и утверждения государственных решений как в

[78] См.: *Smith C.* Reforming the United Nations Security Council: A Decision-making Analysis // Policymaking and Peace: A Multinational Anthology / Ed. by S Nagel. Latham, 2003. P. 46–47.

[79] *Кордонский С.* Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М., 2000. С. 224.

исполнительных, так и в законодательных институтах. «Торг можно определить как процесс, в котором двое или более участников, обладающих властными или управленческими статусами, пытаются приспособить свои частично не совпадающие цели для того, чтобы сформулировать такой курс действий, каковой являлся бы приемлемым, хоть и не оптимальным для каждого из игроков»[80], — отмечает Дж. Андерсон. Кроме политического торга конечно же используются и другие интерактивные способы согласования (или блокирования) поведения ЛПР.

Для того чтобы несколько упорядочить существующий многообразный опыт взаимодействия игроков при утверждении публичных решений, можно выделить следующие основные типы политических интеракций: 1) «прямое доминирование» (когда президент отдает прямую команду подчиненному ему главе правительства принять нужное ему постановление); 2) «косвенное патронирование» (когда глава администрации президента предлагает лидерам проправительственной фракции провести через голосование в парламенте интересующие исполнительные органы законопроекты); 3) «политический торг» (когда лидеры двух ведущих и конкурирующих фракций парламента достигают временного компромисса по одному вопросу, несмотря на наличие расходящихся интересов по многим другим более крупным и серьезным вопросам); 4) «договорная коалиционность» (когда две или более влиятельных политических группировок достигают соглашения об образовании прочного союза (или блока) по целому «пакету решений» и на относительно длительный срок, поскольку ими признается наличие пересекающихся или сходящихся интересов); 5) «взаимное сдерживание» (когда идет острая конкурентная борьба вокруг проекта решения, где участники его утверждения применяют взаимное блокирование соревнующихся проектов и не желают идти на компромиссы).

[80] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 137.

Выделяя подобные «идеальные типы» взаимодействий между участниками утверждения решений, нельзя забывать о том, что в практике политического общения могут соединяться взаимосвязи разного характера. Внутри государственного аппарата «довольно часто подчиненные участники пытаются конвертировать отношения простого подчинения в отношения ведения торга»[81]. Несмотря на то что «прямое доминирование» и «косвенное патронирование» вытекают во многом из «вертикально-субординационных» отношений акторов, неравных по своему политическому статусу, тогда как прочие способы взаимодействия в основе своей имеют «горизонтально-координационные» отношения статусно относительно равных участников, грани между этими «архетипами» в реальной жизни порой весьма подвижны. К примеру, в ряде российских регионов трудно порой точно идентифицировать «сигналы», исходящие от губернатора в направлении политически зависимых от него «своих» (но вроде бы статусно автономных) депутатов местного парламента, в момент ключевого голосования: «мягкая просьба» по форме или «жесткий приказ» по содержанию.

В итоге в результате соединения работы различных блоков механизма утверждения на выходе этой фазы появляется официальное решение, имеющее легитимную и легальную силу. Перед политиками и администраторами теперь встает уже новая задача — воплотить утвержденное решение в жизнь и добиться получения от его реализации удовлетворительных результатов.

5.5. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

После того как государственное решение утверждено и подписано, обнародовано и опубликовано, данный правовой акт вступает в законную силу. Теперь решение становится го-

[81] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 141.

сударственным документом, который должен быть принят к практическому применению и обязательному исполнению. С этого момента и начинается фаза осуществления государственного решения, связанная с механизмом обеспечения реализации его положений и контроля за ходом исполнения принятого правового акта.

Что же подразумевается под понятием «реализация решений»? В современной российской практике государственного управления весьма часто употребляется словосочетание «механизмы реализации» (или исполнения) в отношении тех или иных административных решений, тогда как словосочетание «механизмы правоприменения» (или нормоприменения) используется в отношении выполнения актов законодательных. Известные американские политологи Дж. Прессман и А. Вилдавски дают следующее определение понятия «реализация решений» (policy implementation), подразумевая под последним «процесс взаимодействия совокупности целей с набором акций, которые претворяются в жизнь адекватно достижению этих целей»[82]. Довольно близко подходит к данной дефиниции В. В. Лобанов, определяя реализацию государственных решений как постоянный, динамичный и планомерный процесс использования ресурсов для достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы государственной власти, и прежде всего исполнительная власть, а также институты гражданского общества[83]. Таким образом, **реализация решений** в известной степени выражает сам ход претворения определенными акторами реальных мероприятий в практической деятельности для достижения ожидаемых результатов, тогда как на предыдущих фазах эти меры и их результаты содержатся в дизайне решения только в виртуальной ипостаси — в идеальном виде формулируемого «древа» целей и проектируемых средств их достижения. Другими словами, в рамках фазы реализации происходит своего рода «отливка проекта в металл», переход от виртуального конструирования модели публичной деятельности к практическому ее осуществлению.

[82] *Pressman J., Wildavsky A.* Implementation. Berkely, 1984. P. XXIII.

[83] *Лобанов В. В.* Анализ государственной политики. М., 2001. С. 72.

На фазе реализации государственных решений тем не менее, как и на всех прочих, проявляется функционирование всех трех основных компонентов МППР: 1) социально-целеполагательного; 2) ориентационно-регулятивного; 3) организационно-инструментального. По мнению Р. Рипли и Г. Франклина, механизм реализации (или администрирования) решений включает в себя игроков, организации, процедуры и технику, что позволяет продвинуть ту или иную политику до получения известных результатов в попытках достижения поставленных перед собою целей[84].

Итак, вначале встает вопрос о **социальной сети механизма реализации публичных решений**, который связан с выяснением того, кто и как исполняет ранее принятые руководителями государственные акты. Первое, что приходит в голову, так это то, что работу по реализации решений осуществляют ответственные за нее чиновники-исполнители. Дж. Андерсон по данному поводу замечает, что в современных политических институтах «государственная политика осуществляется в основном в рамках комплексной системы административных агентств, которые теперь часто называются бюрократией»[85]. Конечно, именно бюрократам, как работникам органов исполнительной власти, принадлежит ключевая роль в процессе реализации государственных решений. Но даже при наличии самых лучших налоговых инспекторов и полицейских трудно обеспечить удовлетворительный сбор государственных налогов, пока сами налогоплательщики, будучи физическими и юридическими лицами, не подтвердят своим собственным налогопослушным поведением лояльность в отношении налогового законодательства и налоговой системы и не заплатят в срок вмененные им ставки и объемы налогов.

[84] См.: *Ripley R., Franklin G.* Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago, 1986. P. 4–5.

[85] *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. P. 189.

Политологи начали всерьез заниматься изучением процессов реализации государственных решений не так уж и давно — немногим более трех десятков лет назад. В начале 1970-х годов целый ряд американских ученых (М. Дертик, Дж. Прессман, А. Вилдавски, Ю. Бардач и др.) обнаружили так называемое «выпадающее звено» (missing link) в цепочке политико-управленческого процесса, связанное с отсутствием каких-либо специальных исследований фазы реализации, или «имплементации» (implementation), публичных решений. Эта фаза должна, по логике вещей, соединять в единый цикл, с одной стороны, процессы подготовки и утверждения решений, а с другой — процессы подведения итогов осуществления принятых ранее проектов. Кроме всего прочего здесь было обнаружено немало парадоксов политико-управленческого процесса, когда, например, вначале принимался один дизайн решения, а в ходе его реализации цели и задачи принятого дизайна заменялись другими или же значительно корректировались.

Перед исследователями государственной политики во весь рост встал ряд непростых вопросов: в чем же заключаются причины известного «отрыва» принимаемого «наверху» дизайна публичного решения от его исполнения «снизу» и, соответственно, ожидаемых результатов от конечного исхода? Почему зачастую так разительно отличаются от поставленных в тексте официального государственного акта целей и задач те ориентиры практических мероприятий в процессе реализации решения, которыми в действительности руководствуются исполнители? Используя крылатую фразу одного из современных российских политиков, можно поставить вопрос: почему выходит так, что те, кто принимает решение, хотят «как лучше», тогда как у тех, кто их исполняет, получается «как всегда»? Да и вообще, можно ли выполнить публичное решение на все 100%? Не расходятся ли здесь интересы и цели руководителей, исполнителей и потребителей?

Все эти довольно сложные вопросы встали уже перед исследователями процесса реализации решений «первой волны»

в 1970-е годы. В ходе многочисленных исследований, которые в этот период в основном проводились в США и Западной Европе, постепенно сложились две основные модели для интерпретации процесса реализации государственных решений: «сверху вниз» и «снизу вверх».

Первой по времени была разработана модель «сверху вниз» (top-down). В 1973 году профессора Калифорнийского университета (Беркли) Дж. Прессман и А. Вилдавски опубликовали результаты своего исследования в области реализации федеральной программы поддержки местной экономики и занятости населения в муниципалитете Окленда в монографии «Реализация» (Implementation) с весьма длинным, но характерным подзаголовком «Как великие ожидания Вашингтона разбились о реалии Окленда, или Почему вызывает удивление сам по себе тот факт, что федеральные программы вообще каким-то образом работают, выяснение чего составило Сагу об Управлении экономического развития, которую излагают два сочувствующих наблюдателя, попытавшихся извлечь мораль из руин несбывшихся надежд». В конце 1960-х годов Правительство США попыталось воплотить в жизнь масштабную и амбициозную программу «Великое общество», составной частью которой были отраслевые и региональные программы социально-экономического развития, и в частности программа занятости населения, создания новых рабочих мест для американских «этнонациональных меньшинств». Прессман и Вилдавски выбрали в качестве объекта для проведения «кейс-стади» реализации этой программы общину Окленда, находившуюся неподалеку от университетского кампуса.

В течение трех лет (1968–1971) Прессман и Вилдавски изучали работу по внедрению программы занятости в местном строительном комплексе, в которой участвовали представители федерального Управления экономического развития, муниципальной администрации Окленда, заинтересованных строительных фирм, а также самой «группы-мишени», то есть «меньшинств» (людей негритянского и латиноамериканского

происхождения), на улучшение положения которых и создание рабочих мест и была, собственно, направлена эта программа. Что же обнаружилось в итоге этого, по тем временам пионерского, исследования? Прежде всего был сделан важный вывод о том, что официально продекларированные в федеральной программе задачи были либо не выполнены, либо сильно изменены, несмотря на достаточно благоприятные начальные условия и большой объем выделенных ресурсов (было истрачено около 3 млн дол.). В итоге строительство в Окленде не было завершено, выделение кредитов правительства местному строительному бизнесу было приостановлено, а количество появившихся рабочих мест оказалось, на удивление, скромным. Почему же даже эта имевшая все благоприятные стартовые условия программа тогда не была выполнена?

Для того чтобы ответить на эти вопросы, Прессман и Вилдавски, во-первых, разводят понятие «политический курс (или стратегия)» (policy), заключающее формулировку основных целей и задач решения, с понятием «реализация политики» (implementation), которое состоит уже в конкретных мероприятиях и действиях исполнительных органов. «Нам представляется важным, — подчеркивают американские политологи, — что есть существенная разница между намеченными целями, разработкой теории для их осуществления, воплощением теории в действиях и выполнением их должным образом»[86]. Каким же образом можно тогда развести в государственной политике два измерения вроде бы одного объекта — государственного решения, одно из которых носит «виртуальный» характер (поскольку госрешение выступает вначале в виде «идеального дизайна» или «мысленного проекта»), а второе имеет вполне ощутимые, «реальные» свойства, поскольку именно оно находит свое предметное воплощение в политической практике. Для

[86] *Прессман Дж., Вилдавски А.* Реализация программы // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 466.

этого различения американские ученые предлагают следующую формулу: «Если действие X выполнено за время t1, тогда У будет результатом, достигнутым за период времени t2»[87]. Например, если федеральное ведомство принимает официальное решение о выделении 23 млн долларов в виде кредитов и дотаций отдельному муниципалитету на вполне определенные цели создания известного количества рабочих мест и снижения удельного веса безработных на данной территории, то о реализации этих задач можно говорить лишь в том случае, когда выделенные ресурсы действительно были вложены в расширение производства и новые рабочие места, в результате чего определенное количество жителей Окленда указанной категории были приняты на работу в местные строительные фирмы и была преодолена угроза социальной дестабилизации в регионе.

Таким образом, всякое государственное решение в процессе его осуществления должно содержать четкую характеристику изначальных условий и поставленных целей, действий по их реализации и прогнозируемых последствий. Отсюда вытекает очень важный вывод о том, что в ходе принятия и реализации решений должны быть точно определены и строго соблюдены основные цели проекта. Они не могут кардинальным образом меняться при переходе от фазы проектирования публичного решения к этапу его реализации. Кроме того, определив политические цели «наверху», важно проконтролировать их последовательное проведение в жизнь исполнителями «внизу». Это принципиальное положение имеет весьма актуальное значение для современной России, где достаточно типичным явлением стало так называемое «нецелевое расходование» региональными администраторами им поступающих из федерального центра трансфертов, дотаций и субвенций. По-другому говоря, на этапе исполнения бюджетного решения региональные чиновники изменяют цели и задачи отдельных его разделов. Один из подобного рода примеров демонстрирует разгоревшийся в 2003 году скандал с покупкой

[87] *Прессман Дж., Вилдавски А.* Реализация программы. С. 463.

Правительством Чеченской Республики нового здания постпредства в Москве за 750 млн рублей, которые были задействованы из средств, предназначенных для строительства жилья беженцам на территории самой Чечни.

Другой важной составляющей концепции «сверху вниз», разработанной Дж. Прессманом и А. Вилдавски, выступало положение об опоре при проектировании «общих целей — средств достижения» на теоретические знания тех или иных причинно-следственных связей для оказания воздействия со стороны субъектов государственного управления (руководителей и исполнителей) на поведение или положение потребителей публичных решений — так называемых «групп-мишений». По этому поводу американские ученые вполне определенно замечают, что эффективное проведение публичной политики должно опираться на цепочку причинно-следственных связей между ее исходными условиями и будущими последствиями. Далее, общеполитическая стратегия становится реалистической программой только тогда, когда «сверху» специальным решением создаются необходимые для ее осуществления условия, правовая база и материальные ресурсы. «Программа переводит теорию в практику (делает теорию действенной) посредством создания первого звена в цепочке причинно-следственных связей, соединяющих действия с целями, — пишут Прессман и Вилдавски, делая в итоге следующий вывод: — Тогда процесс реализации рассматривается как умение создать последовательные звенья в цепочке причинно-следственных отношений таким образом, чтобы достичь желаемых результатов»[88].

И наконец, третий базовый компонент созданной американскими политологами концепции затрагивает вопросы достижения социально-политического согласия между основными участниками процесса реализации публичного решения. Вообще, Прессман и Вилдавски постоянно подчеркивают, что успех процесса реализации публичных проектов в значительной степени обусловлен способами и результатами взаимодействий между основными участниками государственной политики: политическими руководителями и высшими администраторами, принимающими решения «наверху», и «низовыми» исполнителями и «группами-мишенями», то есть лицами, реализующими решения и потребляющими их результаты. От достижения политического согласия между позициями и векторами поведения основных акторов, которое опирается на согласование их интересов, зависит во многом сам ход реализации решения. Следовательно, для успешного продвижения решения нужна не только «отмашка сверху», но и его «принятие снизу», то есть поддержка его исполнителями и признание его потребителями. Прессман и Вилдавски вводят специальные понятия «критической точки решения» (veto decision point) и «точки устранения препятствий» (clearance point) для характеристики состояний социально-политического согласия в ходе реализации государственных программ. «Каждую новую регистрацию соглашения, необходимую для продолжения процесса реализации программы, мы будем называть критической точкой решения, — отмечают ученые. — Любой случай, в котором каждый отдельный участник должен давать свое согласие, мы будем называть устранением препятствий»[89]. Из этого следует, что процесс реализации решений носит эволюционный характер, где имеются не только команды и контроль «верхов», но также поиск соглашений и компромиссов с «низами».

Для того чтобы как-то обобщить опыт использования модели «сверху вниз» в исследованиях процесса реализации государственных решений, американским ученым П. Сабатьером были выделены «шесть объединяющих характеристик», необходимых для обеспечения эффективности хода осуществления проектов:

1. Формулировка четких и значимых целей.
2. Разработка каузальной модели для обоснования сопряженности целей и средств.

[88] *Прессман Дж., Вилдавски А.* Реализация программы. С. 464.

[89] *Прессман Дж., Вилдавски А.* Реализация программы. С. 464.

3. Официальное структурирование полномочий и ответственности между чиновниками-исполнителями и «группами-мишенями».

4. Обеспечение профессионального и ответственного характера работы официальных исполнителей.

5. Обеспечение социально-политической поддержки выполнения решений «сверху» (со стороны политиков) и «снизу» (со стороны групп интересов).

6. Уровень воздействия социально-экономической среды на выполнение публичного решения не должен нейтрализовать функционирование перечисленных выше факторов[90].

При внимательном рассмотрении этого перечня условий можно заметить, что в данной модели «сверху вниз» приоритет все же отдается рациональному проектированию целей и средств того или иного государственного акта, а затем «вертикальному» контролю за поведением исполнителей по неукоснительному внедрению в жизнь официального дизайна решения.

Начиная с рубежа 1970–80-х годов описанная выше рациональная модель контроля «сверху» была подвергнута сокрушительной критике со стороны приверженцев альтернативной концепции, названной в противоположность первой модели «снизу вверх» (bottom-up). Адепты второго подхода сформулировали целый ряд критических возражений против излишней рационализации процесса моделирования, чем-то напоминающий полемику сторонников «инкрементализма» (Ч. Линдблом и др.) со школой «ограниченной рациональности» (Г. Саймон и др.) по общей теории принятия решений. Разработчики альтернативной модели (М. Липски, Б. Хьерн, Р. Элмор и др.) в сумме сформулировали следующие недостатки «верхушечной» конструкции.

Во-первых, ключевыми игроками процесса имплементации оказываются лишь лица, принимающие решения, тогда как все прочие акторы выступают только в роли проводников воли всемогущего начальства, что имеет место, как правило, в условиях военной или тоталитарной организации.

Во-вторых, в реальной государственной политике довольно редко встречаются ситуации, когда один-единственный государственный орган берет на себя смелость формулировать все общественные цели, становясь таким образом главным директивным центром. Как правило, в любой сфере публичной политики работает несколько центров принятия решений, нередко с весьма отличными друг от друга целями и задачами.

В-третьих, модель вертикального контроля, образно говоря, «по верхам» (то есть весьма поверхностно) рассматривает вопрос о стратегии и тактике других акторов, чиновников-исполнителей и групп давления, которые могут преследовать свои особые интересы и добиваться выполнения собственных (а не «верхних») целей.

И наконец, в-четвертых, наиболее общее и принципиальное возражение против разбираемой модели сводится к тому, что в практической политике крайне сложно разгородить работу по формированию и по реализации государственных решений и программ, поскольку многие властные органы одновременно занимаются и тем, и другим, да к тому же именно в процессе осуществления решений происходит их изменение и переформулирование[91]. Таким образом, процесс реализации государственной политики выглядит гораздо более комплексным и многовекторным, чем простое исполнение покорными «низами» мудрых директив «верхов».

Каким же тогда представляется процесс реализации публичных решений для сторонников конкурирующей модели «снизу вверх»? В отличие от изучения «желаемых проектов» решений данная школа концентрирует свое внимание на анализе «действительных мероприятий», осуществляемых чиновниками-исполнителями в рамках довольно плотной политико-управленческой сети

[90] См.: *Sabatier P.* Top-dawn and Bottom-up Approaches to Implementation Reseach // Policy Process / Ed. by M. Hill. L., 1994. P. 268–269.

[91] См.: *Sabatier P.* Top-dawn and Bottom-up Approaches to Implementation Reseach // Policy Process. P. 275–276.

в той или иной социальной сфере. В силу этого центр притяжения в исследовании процесса реализации переносится на «низовой» уровень, который включает в себя изучение целей и стратегий, действий и взаимодействий «непосредственных исполнителей» тех или иных публичных решений — оперативных управленцев и представителей групп интересов. Прежде всего речь здесь идет о так называемых «бюрократах уличного уровня» (street-level bureaucrats), которые выступают в качестве непосредственных и оперативных исполнителей.

Сам термин «уличный бюрократ» был введен в оборот профессором М. Липски, который в 1970-е годы посвятил изучению «низового» уровня реализации политики целую серию исследований[92]. По его мнению, вовсе не начальственный «сигнал сверху» составляет реальную основу процесса имплементации, а «низовая», или уличная, работа по взаимодействию чиновников-исполнителей с населением. Образно говоря, успех дела по выполнению распоряжения, подписанного «статским советником», зависит во многом, несмотря на всю парадоксальность этого, от расторопности и профессионализма «коллежского регистратора». От характера поведения последнего находится в известной зависимости также и подавляющая часть населения страны, которая пользуется услугами государственного сектора, соприкасаясь с чиновничеством именно на этом уровне.

Чиновники низового звена обладают так называемыми «дискреционными полномочиями», то есть возможностями принимать административные решения «во исполнение» решений политических и действовать в целом ряде случаев не согласно каким-то абстрактным целям, а в соответствии со своим профессиональным и бюрократическим «усмотрением». Касаясь данного сюжета, М. Липски замечает, «что в процессе своей деятельности чиновники „уличного" уровня принимают решения, которые влияют на жизнь людей, — добавляя при этом: — Они определяют, кто может являться реципиентом социальной помощи, кто — правонарушителем или удачливым человеком, что влияет на отношение окружающих к этому человеку и на его самооценку»[93]. Подобного рода дискреционные решения и действия напрямую связаны с жизненно важными проблемами отдельных граждан, поскольку не «абстрактные документы», а «конкретные проводники» являются реальными носителями в повседневной практике той или иной государственной политики. «Свита делает короля», а государственные решения «делаются» внизу именно чиновниками невысокого ранга.

Как и в случае с «верхушечным» подходом, у данной модели есть свои слабые и сильные места, на которых стоит коротко остановиться. Начнем с сильных сторон. Во-первых, авторами «низовой» модели разработана действенная методология анализа политико-управленческих сетей, складывающихся в ходе реализации государственных решений. Взгляд «снизу» на процесс реализации позволяет увидеть не только стратегию ЛПР, которые пытаются «сверху» продвинуть заданный ими дизайн публичного решения в жизнь, а всю систему «стратегических взаимодействий» основных участников его внедрения начиная с ведущих администраторов и влиятельных групп интересов и заканчивая мелкими клерками-исполнителями и рядовыми гражданами, потребляющими государственные услуги. Во-вторых, довольно упрощенный взгляд на дизайн решения, исходящий из подхода «одно решение — одна цель», заменяется подходом, по которому, помимо общих целей, заложенных в официальный документ «сверху», в процессе реализации государственного акта на низовом уровне действует множество акторов со своими интересами и целями, стратегиями и тактиками, что в итоге создает основу самых разных вариантов трактовки принятого ранее проекта деятельности. Кроме того, даже «наверху» всегда есть несколько государственных

[92] См.: *Lipsky M.* Street Level Bureaucracy. N. Y., 1979.

[93] *Липски М.* «Уличный» уровень бюрократической системы управления: Важнейшая роль чиновников данного уровня // Классики теории государственного управления: Американская школа. С. 530.

органов, принимающих решения в той или иной области публичной политики (в российской внешней политике, к примеру, такими ведомствами являются МИД, Администрация Президента РФ, Служба внешней разведки, Министерство обороны и др.). В силу сложностей, которые почти всегда имеются в сфере межведомственной координации, рядовые исполнители могут получить сразу несколько директив из вышестоящих инстанций, содержащих довольно разнородные цели и задачи. В таких случаях исполнитель должен сориентироваться среди разнонаправленных задач и выбрать свою линию практического поведения.

И в то же время «низовая» модель также имеет некоторые недостатки. П. Сабатьер обращает внимание на следующие слабости модели «снизу вверх»: недооценку роли официального дизайна решения, который приходит из центрального ведомства и за невыполнение которого в соответствии с формальными нормами и процедурами исполнитель должен нести определенную ответственность; отсутствие стройной концепции, которая интегрировала бы в себе всю систему факторов, оказывающих влияние на ход исполнения решения, а не только хаотичные взаимодействия, конфликты и торги по его поводу[94].

Таким образом, реализация решений и достижение определенных его результатов завершают политико-управленческий цикл. Круг политического управления наконец замкнулся. После того, как это произошло, необходимо оценить полученные промежуточные и конечные результаты. Затем можно либо продолжить продвижение прежнего политического курса, либо произвести соответствующие изменения в нем, переформулировав проблему и внеся надлежащие коррективы в содержание ранее принятого публичного решения.

[94] См.: *Sabatier P.* Top-dawn and Bottom-up Approaches to Implementation Reseach // Policy Process. P. 279–280.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате анализа теоретических и практических проблем принятия политических решений, проведенного в данной работе, можно сделать следующие выводы.

Принятие публичных решений необходимо рассматривать в общем контексте политического процесса той или иной страны в силу того, что на формат и содержание тех или иных государственных актов оказывают влияние самые разнообразные силы, и в том числе негосударственные акторы: партии и группы давления, средства массовой информации и социальные движения, массовая и индивидуальная активность граждан. Содержание государственного решения нередко выражает определенный баланс интересов, результирующий расстановку и соотношение сил акторов, сложившиеся на политической сцене в определенный момент.

Принятие решений выступает важным компонентом публично-государственной политики, включающей комплекс условий и норм, акторов и акций. Если попытаться дать ее общее определение, то публично-государственная политика представляет собой совместную деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей роли органов государственной власти и на основании использования коллективных ресурсов социума.

Публично-государственное решение представляет собой: 1) целеориентированный выбор альтернативы разрешения социальной проблемы легитимным властным агентом; 2) продукт функционирования организационного комплекса, образуемого иерархизированной деятельностью политиков, чиновников,

лоббистов, партфункционеров и граждан; 3) дизайн проектируемых акций, содержащий «формулу интересов», которая результирует итеративные взаимодействия социально-политических акторов.

Механизм принятия политических решений во многом зависит от модели государственного управления, доминирующей в той или иной стране: «закрытой» или «открытой», бюрократической или согласовательной. В связи с этими моделями в современном мире выстраиваются структуры управления с доминированием «иерархических вертикалей» или «сетевых горизонталей». Кроме того, в управленческой структуре выделяется ряд таких базовых измерений, как политическое руководство, административное регулирование и организационная работа, связанных с функциональным разделением труда в процессе подготовки и утверждения, реализации и исполнения публичных решений.

За последние полвека на стыке десятка социально-гуманитарных и управленческих дисциплин сформировался комплекс политико-управленческих дисциплин (policy sciences), центральное место в которых занимает теория принятия решений. Теория принятия политических решений — это политико-управленческая наука, связанная с изучением на мультидисциплинарной основе механизмов и закономерностей публично-государственной политики, с разработкой принципов и методов подготовки, принятия и осуществления публично-государственных решений, составляющих политический курс, в определенных проблемных ситуациях для научно-интеллектуального обеспечения эффективности государственного управления.

В течение последних десятилетий, несмотря на известную аморфность и фрагментированность предметного поля ТППР, в его границах сложилась определенная специализация направлений и структурная дифференциация. Прежде всего это исследования динамики решений на отдельных фазах политико-управленческого процесса (формирование проекта, реализация решения и оценка его результатов), а также изучение структуры самого механизма принятия решений: агентов и их сетей, институциональных форм и методов продвижения, ориентиров и регулятивов, правил и процедур и т. д.

Необходимо иметь в виду, что принятие политических решений выступает не только в качестве научной дисциплины (теоретического знания и прикладной области), но представляет собой также сферу профессиональной деятельности и креативного искусства. Другими словами, принятие решений носит триединый характер и является одновременно наукой, искусством и профессией, сочетая, таким образом, в себе научно-познавательную, интуитивно-творческую и профессионально-практическую сферы деятельности.

На сегодняшний день в рамках проблематики принятия политических решений разработано множество теоретических моделей, из которых выделяются около десятка наиболее утвердившихся конструкций. На основе дихотомического критерия «холизма / индивидуализма» («структуры / агента») можно выделить две группы моделей. К первому кластеру концепций, ориентирующих на целостную, макроструктурную, интерпретацию принятия решений, можно отнести модели «ограниченной рациональности», «сетевой структуры», «организационного институционализма» и «динамического цикла». Во второй кластер входят модели, признающие приоритет агентов и микроактов, к числу которых можно отнести «бихевиорализм», «инкрементализм», «рациональный выбор» и, в известной мере, концепции групповой репрезентации (плюрализм, корпоративизм и др.).

В завершение нашего долгого пути хотелось бы провести лишь одну, но важную мысль. *Logos* и *Praxis*, соединение теории и практики принятия решения, — вот тот девиз, который можно предложить в конце данной работы. Вплоть до настоящего времени политическая теория и практика принятия решений в нашей стране никак не могут не только сомкнуть ряды, но даже просто признать позитивные результаты работы своего контрагента и пожать друг другу руки ко взаимной пользе и уважению. Политологи работают сегодня в России сами по себе,

создавая замысловатые конструкции, о существовании которых слыхом не слыхивали практические политики, принимающие решения. И наоборот, многие ведущие политики современной России часто допускают довольно грубые просчеты и элементарные ошибки при принятии важных государственных решений, за которые потом приходится расплачиваться всему народу, как это происходило в свое время с началом войны в Афганистане. Наступает время, когда пора начать проявлять политическую волю, применять нравственные максимы и использовать теоретические знания в соединении с трезвым расчетом и прагматическим опытом для того, чтобы получать эффективные результаты от принимаемых государственных решений. Чтобы этого добиться, нужно состыковать общеметодологические подходы и концептуальные знания политологов с позитивным опытом практиков. Это надо сделать хотя бы для того, чтобы одно из главных действующих в современной российской практике правил принятия государственных решений — «хотели как лучше, а получилось как всегда» — уступило место более рациональным процедурам.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО КУРСУ «ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ»

Предлагаемый учебно-методический комплекс по дисциплине «Принятие политических решений» включает в себя учебное пособие, методические рекомендации и программу курса. Данная разработка предназначена для обучения специалистов и магистров по гуманитарным направлениям и специальностям «Политология» и «Государственное и муниципальное управление» в системе высшего образования. Рекомендации представляют собой дополняющий основной текст пособия вспомогательный материал, в котором содержатся базовые принципы и основные формы оригинальной обучающей методики.

В подготовленных «Методических рекомендациях» раскрываются цели и задачи курса, основные этапы и формы учебной работы, виды аудиторного и внеаудиторного, группового и индивидуального обучения, а также способы контроля и отчетности в учебном процессе. Для того чтобы помочь студентам, занятым в процессе изучения принципов и методов политического управления, необходимо предложить подробное и детальное описание отдельных компонентов, составляющих методику преподавания данного курса. Это касается характеристики аудиторных форм: установочных лекций и практики групповой работы (имитационных семинаров и т. д.), презентаций студентами полученных результатов и индивидуальных консультаций, а также затрагивает разбор методики внеаудиторной работы. Последняя включает в себя подробное описание таких способов учебно-практической работы, как приемы сбора и обработки необходимой для написания эссе информации, моделирования и реконструкции типового политического решения,

уже прошедшего виток своего жизненного цикла, а также конструирование дизайна и планирование продвижения (по аналогии с реальным) нового возможного решения (или же проектирование возможных изменений решения предыдущего). Для этого студент должен освоить такие рабочие инструменты, как методы поиска, сбора и анализа необходимой информации (и прежде всего методы анализа документов и их экспертных оценок), визуального построения органиграмм и циклограмм формального механизма принятия решений, картирования неформальных сетей акторов, разработки базовой концепции и дизайна управленческого акта и, наконец, планирования продвижения (или блокировки) нового решения.

Основной задачей методических рекомендаций является содействие в получении набора концептуальных знаний и практических умений, навыков групповой и индивидуальной работы студентов. Принятие политических решений входит в систему политико-управленческих дисциплин, связывающих курс прикладного политического анализа с такими дисциплинами, как политический менеджмент, публичная политика и государственное управление[1]. Эти курсы относятся к прикладной политологии, процесс обучения которой методически значительно отличается от преподавания фундаментальных политологических дисциплин. Здесь требуется максимальное приближение к условиям практической политики. «Наиболее комплексным и самым результативным процессом обучения является *обучение действием*, — подчеркивают авторы одного из наиболее известных учебных практикумов О. С. Виханский и А. И. Наумов, продолжая далее: — Данный тип обучения осуществляется в виде решения реальных задач в реальных либо максимально приближенных к реальным условиях»[2]. Именно стимулирование подобного рода обучения практически-политическим умениям и навыкам и легло в основу настоящих «Методических рекомендаций».

[1] См. об этом: *Амелин В. Н., Дегтярев А. А.* Опыт развития прикладной политологии в России // Политическая наука в России: Интеллектуальный поиск и реальность / Отв. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. М., 2000; *Дегтярев А. А.* Направление «Политико-управленческие дисциплины» // Политические исследования. 2001. № 1; *Дегтярев А. А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Политические исследования. 2002. № 2; *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Политические исследования. 2003. № 1, 2, 3.

1. ПРЕДМЕТ И КОНЦЕПЦИЯ КУРСА «ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ»

Преподавание предложенного учебного курса возможно в последний год обучения по программе специалиста или же в первом году обучения по программе магистра. Данный курс относится, таким образом, к завершающему этапу подготовки студентов-политологов и направлен на приобретение студентами базовых элементов профессионального мастерства.

Объектом изучения является система принятия политических решений в государственной организации, и прежде всего в ее законодательных и исполнительных институтах. Принятие решений в судебных органах государственной власти специально не рассматривается в данном курсе, за исключением ситуаций, в которых судьи выступают в качестве активных участников законодательного или административного процесса (например, в случае отмены Конституционным судом решения органа исполнительной власти). Соответственно, в качестве **предмета** учебной дисциплины выступает, с одной стороны, изучение основных методологических подходов и базовых концептуальных моделей принятия политических решений в государственных органах, в которых представлена интерпретация их структурного механизма и динамического процесса, а с другой — освоение принципов оптимизации и методов экспертизы, проектирования и

[2] *Виханский О. С., Наумов А. И.* Практикум по курсу «Менеджмент». М., 1999. С. 27.

планирования отдельных государственных решений. Таким образом, предмет изучения в рамках учебного курса предполагает связанный анализ как фундаментальных, так и прикладных аспектов системы принятия государственных решений. Отсюда следует, что студенты должны получить и теоретические знания о внутренних механизмах принятия решений, и в то же время определенные умения по их практическому использованию при подготовке новых проектов.

1.1. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ УЧЕБНОГО КУРСА

Основной целью курса является, во-первых, получение общих знаний, связанных с подходами и моделями, описывающими и объясняющими системы принятия политических решений, и, во-вторых, формирование базовых умений и навыков, касающихся практических операций и процедур подготовки и продвижения отдельных решений. Из указанной основной цели вытекает целый ряд **задач учебного курса:**

— изучить подходы и концепции, разработанные в границах современной теории принятия политических решений;
— изучить рабочую метамодель интерпретации комплексного механизма принятия политических решений (МППР), включающую социально-целеполагательный, ориентационно-регулятивный и организационный субкомплексы;
— исследовать сетевую структуру механизма принятия законодательных и административных решений;
— определить взаимосвязи формальных и неформальных аспектов организационной структуры принятия решений в государственном секторе;
— проанализировать циклическую динамику и основные фазы процесса принятия политических решений (ППРР);
— освоить методы оценки отдельных политических решений с использованием визуализации (построение органиграмм и циклограмм, сетевое картирование), экспертизы проектов и результатов решений;

— освоить методы проектирования концепции и планирования продвижения отдельного государственного решения;
— получить опыт групповой и индивидуальной работы в рабочей дискуссии, экспертизе альтернатив и презентации проекта политического решения.

1.2. КОНЦЕПЦИЯ, СТРУКТУРА И ПРОБЛЕМАТИКА КУРСА

Курс состоит из четырех разделов: 1) теоретико-методологического введения (темы 1–2); 2) анализа механизма принятия решений (темы 3–7); 3) описания циклической динамики процесса и характеристики этапов принятия политических решений (темы 8–13); 4) заключительной части (тема 14), посвященной технологиям продвижения и блокировки решений. Концептуальная организация учебного материала опирается на следующие принципы: а) восхождение от анализа теоретических моделей к освоению практических умений; б) движение от общей методологии анализа государственных решений к выяснению специфики их законодательных и административных разновидностей; в) переход от изучения «статического» состояния МППР (сетевые, когнитивные, организационные, нормативные и прочие структуры) к выяснению работы этого механизма в «динамическом режиме», что включает его проявления на отдельных фазах циклического процесса принятия решений. В целом же развертывание учебного материала происходит в виде развития от анализа к синтезу, от абстрактного к конкретному и от теории к практике.

Кроме того, концепция курса и структура подачи содержащегося в нем учебного материала связаны с постепенным усвоением различных способов и приемов анализа. Вначале доминируют методологический анализ, разбор и сравнение методологических подходов и концептуальных моделей интерпретации принятия политических решений. Затем студенты переходят к аналитической реконструкции механизма и процесса принятия решений с использованием методики «кейс-стади», включающей использование органиграмм и циклограмм, сетевых карт

и экспертных оценок. В завершающей стадии студенты занимаются практической подготовкой концепции и плана продвижения нового политического решения. Таким образом, методология и методика обучения связаны как с развитием и усложнением проблематики учебного материала, так и с постепенным переходом от осмысления базовых теоретических знаний к формированию начальных практических умений работы с проектами решений.

1.3. ФОРМИРУЕМЫЕ ЗНАНИЯ И УМЕНИЯ

В результате прохождения данного курса студенты должны:

- овладеть современными знаниями об основных концептуальных подходах и теоретических моделях интерпретации принятия политических решений;
- уметь описать и объяснить специфические способы и процедуры принятия законодательных и административных решений в РФ;
- уметь анализировать сетевую структуру механизма и циклический процесс принятия решений в госсекторе;
- давать оценку альтернатив, содержания и результатов принятых политиками решений;
- проводить самостоятельное исследование отдельного принятого решения (*case study*) с использованием элементов управленческой, специальной, правовой и финансово-экономической экспертизы;
- проводить диагностику принятия отдельного решения с использованием методики реконструкции, включающей визуальное построение органиграмм, циклограмм, сетевых карт с соответствующими комментариями к ним;
- проводить разработку, обоснование и презентацию пояснительной записки, содержащей базовую концепцию проекта отдельного государственного решения;
- уметь оценить возможные последствия альтернативных вариантов проектируемого решения;

- уметь разработать план продвижения (блокировки) проекта политического решения в государственных органах.

Формирование перечисленных теоретических знаний и практических умений способствует подготовке студентов к работе в качестве аналитиков и советников в госучреждениях или же функционированию в виде лоббистов и консультантов, готовящих и продвигающих те или иные проекты законодательных и административных актов.

2. ЛОГИКА, ЭТАПЫ И ФОРМЫ УЧЕБНОЙ РАБОТЫ

В соответствии с поставленной двуединой целью и рабочей концепцией учебного курса (параллельное освоение теоретических знаний и приобретение практических умений и навыков) учебный процесс разбивается по определенной логике на этапы работы. Можно выделить четыре основных этапа учебной работы:

1) освоение современных методологических подходов и концептуальных моделей в области теории принятия политических решений;

2) анализ содержания решений и механизмов принятия законодательных и административных актов в разрезе их «статической» структуры;

3) анализ процессов принятия государственных решений в разрезе «динамического» цикла;

4) разработка концепции, оценка альтернатив и планирование продвижения нового проекта политического решения.

2.1. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ

На каждом этапе обучения в большей или меньшей мере реализуются те или иные поставленные задачи. На первом этапе идет в основном освоение теоретико-методологического материала, что требует традиционных форм преподавания — лекции и семинара, а вот на завершающих стадиях необходимо

проводить работу в активных формах, то есть имитационные игры и защиты-презентации концепций и планов проектируемых студентами политических решений. В качестве основных форм обучения, используемых в предложенном учебном курсе, можно выделить следующие: установочные лекции; проблемные семинары (workshops); имитационные игры (decision conference); защита и презентация проекта; индивидуальные и групповые консультации (tutorials); самостоятельная работа над эссе 1 (реконструкция механизма и оценка содержания принятого государственного решения) и эссе 2 (проектирование концепции и планирование продвижения нового решения); в завершение курса — устный экзамен или экзаменационный тест.

Все эти учебные формы параллельно сосуществуют и взаимодополняют одна другую. Более подробная характеристика содержания каждой из учебных форм дается ниже, где детально разбираются особенности аудиторной и внеаудиторной работы, в том числе самостоятельной домашней работы, и, наконец, способы итогового оценивания всей совокупной деятельности студентов в течение семестра.

2.2. ОСВОЕНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В первой части курса ставится задача овладения базовыми знаниями в области теории принятия политических решений. Для этого в оборот вовлекается разнообразная литература теоретико-методологического плана.

Во-первых, это базовое учебное пособие по всему курсу — *Anderson J.* Public Policymaking. Boston, 2003 (рекомендуется ко всем темам курса). Во-вторых, это монографические работы и учебники на английском и русском языках: Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000; *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision. N. Y., 1999; *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997; *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993; *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. В-третьих, по отдельным темам даются статьи из различных научных журналов, и прежде всего из ведущих европейского («Public Administration») и американского («Journal of Policy Analysis and Management») изданий по избранной проблематике.

Вначале студентам читаются установочные лекции, а затем на проблемных семинарах обсуждаются содержание, сильные и слабые стороны таких методологических и концептуальных конструкций, как нормативно-прескриптивный и дескриптивно-экспликативный подходы, циклическая и сетевая, рационалистская и инкременталистская модели выбора, имплементации («top-town» и «bottom-up») и экспертизы политических решений и т. д. Особенно важно здесь обратить внимание на сложную природу человеческих решений в государственных организациях. Весьма существенным является краткий исторический экскурс в становление теории государственных решений, где подчеркивается, во-первых, ее междисциплинарная база и, во-вторых, обосновывается необходимость применения синтетических подходов и многомерных моделей для описания и объяснения столь гетерогенного и комплексного феномена, каковым является принятие политических решений в органах государственной власти.

В итоге студенты должны уметь оценить границы применимости различных методологических подходов для построения рабочих гипотез и аналитических моделей при проведении «кейс-стади» в отношении того или иного решения в государственном секторе России, что должно быть отражено во вводном разделе эссе.

2.3. ОВЛАДЕНИЕ МЕТОДАМИ АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

На следующем этапе установочные лекции и проблемные семинары начинают дополняться работой над индивидуальными

(или групповым) проектами по исследованию отдельного (предложенного преподавателем или избранного студентом) решения, принятого тем или иным (законодательным или представительным, федеральным или региональным) государственным органом в РФ. Задача студента: провести анализ содержания (проблем, целей и результатов), механизма (комплексной структуры) и процесса (динамического цикла) принятия государственного решения в четкой последовательности за разбором теоретического материала отдельных тем программы курса[3]. Скажем, если на лекции разобрана тема, посвященная сетевой структуре МППР, то студенту следует на практическом занятии дать микроанализ неформального сетевого блока механизма разбираемого им решения. То же самое касается и изучения отдельных фаз жизненного цикла ПППР: после освоения общеметодологических принципов необходимо предпринять самостоятельный анализ, например фазы формулирования альтернативных проектов в рамках индивидуального «кейс-стади».

В этом звене учебного процесса и должно происходить «внедрение» теоретико-методологического материала, как и овладение отдельными инструментами анализа и оценки политических решений. Прежде всего, для подготовки эссе 1 студенту необходимо разработать **микропрограмму индивидуального исследования** избранного конкретного случая. Основные элементы подобной программы: 1) постановка проблемы; 2) концептуализация избранного объекта; 3) построение рабочей модели-гипотезы; 4) отбор и комбинирование методов анализа для составления методики; 5) сбор и анализ данных; 6) интерпретация результатов. В программу в качестве обязательных компонентов закладываются приемы демонстрации и графической

[3] См.: *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений // Справочник слушателя факультета политической науки МВШСЭН. М., 2002; *Дегтярев А. А.* Программа учебного курса «Принятие политических решений». Факультет политологии МГИМО (У) МИД России. М., 2003; *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки. 2003. № 5.

визуализации материала: составление органиграммы, циклограммы и сетевой карты отдельного решения. В итоге студент собирает и анализирует информацию о ранее принятом государственном решении, по возможности применяя различные методы: анализ официальных документов (законов, постановлений, регламентов, экспертиз, протоколов и др.); анализ неофициальных материалов СМИ, Интернета и других источников; индивидуальную (или групповую) экспертную оценку содержания решения; анализ статистических данных (особенно если это касается финансовых затрат и материальных выгод от исполнения того или иного решения); экспертный опрос (если есть возможность опросить экспертов, принимавших участие в подготовке решения) и др. Итогом данной работы является эссе 1, которое затем и оценивается преподавателем.

2.4. ИМИТАЦИОННОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

После того как студентом подготовлено, а преподавателем оценено эссе 1, необходимо обсудить его результаты в ходе индивидуальных и групповых консультаций с целью подготовки к следующему этапу учебной работы. Содержание данного этапа заключается в имитации подготовки и продвижения концепции проекта оригинального решения, которое должно быть в общих чертах разработано самим студентом. После того как на предыдущем этапе дан анализ структуры механизма ППР в «статике» вместе с оценкой альтернатив, сущности и последствий одного уже принятого госрешения, у слушателя курса появляются исходные знания общей «акупунктуры» данного публично-управленческого механизма и способов оценки содержания одного реального законодательного или административного акта. Теперь необходимо идти дальше — от формирования знаний к приобретению умений и навыков подготовки проекта решения, а также планирования его продвижения в госсекторе.

Для осуществления этой задачи необходимо соблюдать два условия. Во-первых, сам объект проектирования, то есть центр и тип принятия политического решения, должен практически совпадать по процедурам и операциям с ранее изученной формальной «акупунктурой» и неформальной органикой конкретного МППР. Другими словами, «новое» оригинальное решение (или же новая поправка к решению) разрабатывается как своего рода имитация реального процесса его принятия в уже известном, «старом» государственном органе. Во-вторых, требуется определенное углубление знаний в области понимания характера динамического цикла принятия решения, а именно специальный анализ содержания отдельных фаз процесса принятия решений избранного типа в определенном институте.

Выглядеть это должно следующим образом. Если автор эссе 1 вначале избрал в качестве объекта исследование принятия федеральных конституционных законов в Госдуме РФ, то он не должен тратить время на стадии проектирования «нового» решения для изучения Регламента Госдумы, касающегося принятия ею постановлений. Далее, студентом строится подробная циклограмма ПППР с разбивкой на отдельные фазы, где дается визуальная реконструкция алгоритма жизненного цикла подготовки и принятия федерального конституционного закона с комментарием проявления специфики сетевой структуры на отдельных этапах, а также разъяснений тех «подводных камней и рифов», которые систематически возникают при прохождении подобного рода законов. Кроме того, проектируемое новое решение по содержанию должно быть аналогичным (например, новый вариант закона о Правительстве РФ) или просто совпадать по предмету регулирования (внесение «новых» поправок в «старое» решение).

Далее в эссе 2 студент должен провести имитационное проектирование базовой концепции и планирование продвижения готовящегося закона. Для этого ему необходимо определить «виртуального заказчика» (депутатскую фракцию, финансово-промышленную группу, правительственное ведомство и т. д.),

который может стать потенциальным потребителем подобной продукции, будучи кровно заинтересованным в подготовке и прохождении вполне определенного варианта проекта. Для этого студентом разрабатывается **базовая концепция решения** (например, концепция закона, но не сам закон!), дается краткая оценка возможных конкурирующих альтернатив (к которым относится, возможно, и «старое» решение), и здесь же предлагается краткий прогноз ожидаемого результата от подготовительного решения. Это дает шанс еще раз совершить «круговорот» вслед за публичным решением, но уже не в роли беспристрастного аналитика (как в эссе 1), а с позиции эксперта госструктуры или корпоративного лоббиста, который получил заказ на разработку проекта закона (постановления, указа, распоряжения и т. п.). Кроме того, студент, используя свои знания регламента и процедур, полученные при составлении органиграммы (эссе 1) и циклограммы (эссе 2), должен подготовить завершающий его работу по курсу документ — основные модули плана продвижения (блокировки) искомого проекта решения в избранном государственном институте.

2.5. ФОРМЫ КОНТРОЛЯ, ОТЧЕТНОСТИ И ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

В программе учебного курса и на вступительном к нему занятии преподаватель информирует студентов об основных формах контроля, отчетности и оценивания результатов их работы. После прохождения первой половины семестра студенты сдают эссе 1 предусмотренного формата в согласованный с преподавателем срок, а по завершении курса — сдают эссе 2, а также проходят экзаменационное испытание в виде устного экзамена или письменного теста по изученному теоретическому материалу.

Что же касается других форм контроля и отчетности студентов, то к ним относится: во-первых, обязательное посещение всех аудиторных занятий, поскольку на установочных лекциях

преподавателем не только излагаются теоретические основы и методология анализа ППР, но и рассматриваются образцы проведения «кейс-стади», а также ставятся задачи и даются установки на проведение самостоятельных разработок. Кроме того, студенты должны активно участвовать в практических занятиях: проблемных семинарах и имитационных играх, что учитывается в общей оценке результата обучения. Во-вторых, помимо представления преподавателю самостоятельного исследования («кейс-стади») в виде двух письменных эссе студент обязан провести в аудитории презентацию их результатов с процедурой защиты основных своих положений, что также создает ситуацию обсуждения аналитического доклада (эссе 1) на заседании рабочей группы экспертов или же имитирует представление концепции законопроекта на заседании парламентского комитета.

Участие студентов во всех описанных видах учебной работы складывается в определенные итоги, которые суммируются в интегральной оценке результатов обучения.

Оценка результатов обучения:

Участие в аудиторных занятиях	— 20%
Эссе 1	— 20%
Эссе 2	— 30%
Экзамен	— 30%

3. АУДИТОРНАЯ РАБОТА

Аудиторная работа по курсу складывается из четырех форм: установочные лекции, практические занятия, презентации эссе и сдача экзамена. Участие студентов в аудиторной работе задает, по сути дела, возможность успешного прохождения ими курса. Кроме того, именно работа в коллективе и взаимодействие с коллегами в малой группе очень сильно влияет на формирование практических навыков и умений, например при защите и обосновании собственного альтернативного варианта решения той или иной общественно-политической проблемы.

3.1. УСТАНОВОЧНЫЕ ЛЕКЦИИ

Лекции в курсе «Принятие политических решений» играют несколько отличную, чем в традиционной системе преподавания фундаментальных дисциплин, роль. В связи с тем, что в данной дисциплине соединяются задачи фундаментального «анализа собственно политики» (analysis of policy) и прикладного «анализа для политики» (analysis for policy)[4], в настоящем учебном курсе лекции несут двоякую функцию. С одной стороны, это традиционное изложение теоретико-методологического материала[5], а с другой — поддержание определенного практического диалога и экспертного сотворчества преподавателя и студента, где первый дает своего рода общие ориентировки и подготовительный инструктаж второму перед проведением самостоятельного исследования, примерно так, как это обычно делается руководителем группы экспертов в отношении начинающего работника.

3.2. ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

Практические занятия в рамках предложенной учебной дисциплины распадаются на три основные разновидности: коллективную работу на проблемном семинаре (workshop), имитационную игру и презентацию результатов работы над эссе. Практическая ориентация данных учебных форм состоит в том, что студент нацелен не только на приобретение систематических теоретических знаний в соответствии с прохождением тематики дисциплины, но и на проблемно-праксиологический подход. Последний состоит в постановке перед студентом реальных проблем, связанных с подготовкой и формулированием проекта государственного решения, имитацией процесса обсуждения и голосования и, соответственно, авторского выступления студента на «виртуальном» заседании государственного органа.

---

[4] См.: *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 2.

[5] См. об этом: *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Политические исследования. 2003. № 1. С. 159–161.

3.2.1. Коллективная работа на проблемном семинаре

Можно дать следующее определение назначения семинарского занятия. Семинар как аудиторная диалоговая форма занятий по одной из тем курса предполагает активное участие слушателей (всех или некоторых из них), получивших специальные задания. В чем состоит специфика проведения проблемного семинара (workshop) в курсе «Принятие политических решений»? Прежде всего, студенты, которые проходят данный курс, должны решать двуединую задачу: получать знания по очередной теме учебного плана и тут же практически внедрять их в разрабатываемое ими эссе. Как это должно выглядеть? Студент готовит теоретический материал по теме: «Формирование повестки дня и определение приоритетных проблем». Но одновременно в рамках эссе он изучает отдельное государственное решение, которое разработано для преодоления неких реальных проблем российского общества (например, федеральный закон, связанный с регулированием раздела продукции). Тогда на проблемном семинаре студенты, помимо изложения определенных теоретических основ построения политической повестки дня, формируют именно тот пакет проблем, который разрешается в границах государственного акта, выбранного ими для анализа в рамках индивидуального «кейс-стади».

3.2.2. Имитационная игра

Игровая форма учебного процесса активно применяется сегодня в системе бизнес-образования в России, и в первую очередь в курсах корпоративного менеджмента. Вместе с тем в западной системе подготовки специалистов в области публичной политики (public policy) уже не один год используют учебные игры (decision conference / seminar), в ходе которых имитируется принятие государственных решений. Имитационная игра включает в себя: 1) подготовку сценария, релевантного повестке заседания реального государственного органа, обсуждающего и принимающего решения; 2) фиксацию ролевых функций участников игры (например, две коалиции, первая из которых поддерживает проект решения, а вторая оппонирует, предлагая свой альтернативный вариант); 3) правила и процедуры работы на заседании госоргана, имитируемые на учебном занятии и соответствующие его регламенту; 4) отбор, ознакомление и экспертизу реального решения, которое пока находится в стадии принятия (например, на одной из имитационных игр был использован проект Федерального закона «Об административных процедурах», внесенный депутатом Госдумы РФ В. А. Похмелкиным); 5) подведение итогов игры ее модератором (преподавателем), который должен оценить работу игроков в соответствии с предварительно сформулированными задачами и критериями. Игра обычно проводится в течение 4 академических часов.

3.2.3. Презентация и защита полученных результатов

Устные презентации результатов, полученных в ходе подготовки двух эссе, проводятся дважды: в середине и конце семестра. Основные задачи презентации результатов эссе как учебной формы сводятся к формированию практических умений концентрированного изложения (в виде устного аналитического сообщения в границах 15–20 мин.) результатов, полученных в ходе работы над эссе, способности давать ясные и фокусированные ответы на поставленные вопросы, навыков ведения полемики в условиях цейтнота и, наконец, навыков использования оргтехники (подготовка слайдов для слайдоскопа OHP или визуальных материалов в формате «Power Point» для компьютерного проектора). Эта форма работы, как и предыдущая игровая модель, предстает в качестве известного практического тренинга, подготавливающего слушателей к возможным реальным профессиональным презентациям.

3.3. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ И ГРУППОВЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Консультациям студентов отводится весьма серьезная роль во всей методике обучения по предложенной дисциплине. В учебном курсе в основном практикуется два вида консультаций:

фокусированная техника личной работы с ней и, наконец, четкая организация и планирование подобной работы. Студент старшего курса программы специалиста или слушатель магистратуры должен к этому моменту обладать уже не только базовыми знаниями, но и навыками пользования ПЭВМ и Интернетом, применения простейшей компьютерной графики, работы с базами данных и т. д. Ведь вся практика профессиональной деятельности эксперта или советника в госструктурах связана с постоянной обработкой информации и умением ясно и четко представлять в письменной и документальной форме ее результаты.

Приступать же к работе над эссе необходимо лишь после ясного определения темы и предмета, целей и задач данной работы. Эти эссе, по своей логике, должны выглядеть как два этапа работы над единым проектом. Поэтому очень важным для студента является самостоятельное планирование целостного проекта с расчетом времени и ресурсов, стадий и операций.

Существенным компонентом самостоятельной работы является работа по анализу официальных документов. К сожалению, эта сторона образования политологов по сравнению с юридическим образованием пока выглядит весьма слабо. Тем не менее политолог, работающий в недрах государственных структур или же в тесном взаимодействии с ними, должен почти так же, как юрист, разбираться в особенностях публичного (конституционного, парламентского, административного и прочего права), хотя здесь нередко требуются знания также и из отраслевых областей российского права (финансового, трудового, семейного и т. д.). С точки зрения «дообразования» политологов здесь значительную помощь могут оказать университетские учебники по административному и парламентскому праву[6], базы документов (например, «Консультант Плюс», «Система Гарант», «Законотворчество РФ» и т. п.).

[6] См., например: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Л. Хабриевой. М.,1999; и др.

4.2. АНАЛИЗ РАБОТЫ ЦЕНТРОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Предлагаемый вид внеаудиторной работы занимает особое место в системе обучения по курсу «Принятие политических решений». Сразу необходимо оговориться, что введение в оборот данной учебной формы видится весьма желательным (в том случае, если у преподавателей и студентов есть возможность доступа в ЦПР), но не обязательным (если такой возможности нет). Вместе с тем для слушателя, готовящего себя к работе в госорганах или во взаимодействии с последними, естественной была бы потребность посещения (а еще лучше — пассивного участия в заседании) одного из государственных органов (легислатуры или ведомства). Очень важно побывать в «коридорах власти» и непосредственно понаблюдать, каким образом и в каких условиях «делаются» те самые решения, принятие аналогов которых имитируется в ходе учебных занятий. В процессе подобного «выхода в поле практической политики» можно использовать метод невключенного наблюдения, осуществляя по мере возможности записи в индивидуальном «дневнике наблюдения».

Наиболее возможным и вероятным вариантом для подобной работы студентов является организация преподавателем группового визита на те или иные общественные слушания в представительном органе власти на региональном, муниципальном или федеральном уровне. Если имеется подобная возможность, то весьма желательны индивидуальные и групповые выходы студентов в государственные органы. Еще более предпочтительным является использование производственной практики в течение периода, непосредственно предшествующего началу данного курса, для практической ориентировки, ознакомления и сбора полевого материала для написания проекта.

4.3. ПОДГОТОВКА ЭССЕ

Подготовка двух взаимосвязанных письменных эссе является центральным звеном в системе обучения студентов по

настоящему курсу. В общем и целом, можно дать следующее определение: эссе (essay) — это самостоятельная письменная реферативно-аналитическая работа, освещающая современное состояние научной или практической проблемы. Специфика подготовки эссе по курсу «Принятие политических решений» связана прежде всего с его научно-прикладным и практически-политическим характером. Эссе представляется здесь по своему жанру не столько научным обзором, сколько экспертно-аналитической запиской (эссе 1) и прикладным проектом (эссе 2). В конце учебной программы прилагается список ориентировочных тем студенческих эссе.

4.3.1. Формат написания эссе

Объектом анализа в обоих эссе выступает однотипное решение, проявляющееся в двух ипостасях: «реальной» — в виде уже принятого госорганами и «виртуальной» — в виде концепции решения разрабатываемой для возможного принятия в будущем. Отсюда вытекают особенности жанра при написании этой пары эссе: первое эссе сходно с экспертно-аналитической запиской, а второе представляет собой подготовительный проект, содержащий базовую концепцию и план продвижения разрабатываемого решения. Для разработки проекта требуется ознакомление с жанром написания «Концепций» и «Пояснительных записок» к проектам решений (см., например, об этом: Веб-сайт Фонда развития парламентаризма в России <www.legislature.ru>). Примерный объем эссе 1 — 7–8 стр., эссе 2 — 15–20 стр. Стандартная страница эссе в среднем состоит из 30 строк по 60 знаков в каждой (1,5 интервала, кегль 12, шрифт Times New Roman).

4.3.2. Поиск, сбор и обработка информации

Развитие навыков работы с официальными документами и обработки информации представляет собой ключевой элемент системы обучения. Нельзя забывать при этом, что многие политические решения принимаются в условиях неопределенности, то есть ограниченности и неполноты (а иногда недостаточной достоверности и надежности) информации, предваряющих выбор политиков или администраторов. Для успешной и эффективной работы с информацией студент должен обладать основными знаниями и умениями, освоенными в рамках курсов «Методы и методики политологических исследований» и «Прикладной политический анализ». Особенно это касается последней дисциплины, из содержания которой для участия в текущем учебном курсе требуются умения применять различные принципы и методы: аналитики, диагностики и прогностики, проектирования и планирования в отношении отобранных госрешений как объектов научного исследования.

Проблема поиска, сбора и обработки информации о ППР имеет два основных аспекта: 1) определение источников информации и 2) выбор методов ее анализа. Что касается источников информации при подготовке к эссе, то, во-первых, к ним относятся различные сборники законодательных и подзаконных актов, содержащие тексты решений и их официальные реквизиты. Существуют электронные каталоги и базы нормативных актов и официальных документов (не все госрешения носят нормативный характер), как ранее упомянутые юридические инфосистемы «Консультант Плюс», «Система Гарант» и пр. Имеются ведомственные базы документов, часть из которых выставлена на Интернет-сайтах соответствующих государственных органов.

Во-вторых, существует и иной тип информации (официальной и неофициальной) о ситуационном контексте или некоей предыстории принятия того или иного решения, а также затронутых в нем социальных интересах. Она может исходить из источников в СМИ и Интернета, из мемуарных источников и экспертного сообщества, из данных социологических исследований и государственной статистики и др. И в-третьих, существует и специальная информация экспертного плана о «цене и качестве» решения, то есть о целесообразности его принятия и эффективности его результатов.

Другая сторона проблемы упирается в отбор методов, их комбинации при построении методики изучения и проектирования отдельного политического решения. Достаточно типичными методами анализа ППР являются анализ документов (постановлений, регламентов, протоколов и т. д.), невключенное наблюдение, глубинное интервью, экспертная оценка, опрос экспертов, фокус-группа, ивент-анализ, вторичный анализ социологических и статистических данных и др.

4.3.3. Методические основы изучения и проектирования отдельного решения в конкретной ситуации

Исходной методологической идеей и стержнем методической конструкции в курсе «Принятие политических решений» выступает применение так называемого принципа изучения отдельных случаев, или конкретных ситуаций («кейс-стади»). Этот базовый принцип пронизывает всю методику комплексной подготовки студентом относительно целостного пакета разработок, входящих в связанные между собой эссе. Прежде всего здесь уместно поставить вопрос: а что же представляет собой вообще методологический принцип (или метод, прием) изучения отдельных случаев?

Этот принцип (или метод) обучения возник в США, в Школе бизнеса Гарвардского университета в начале XX века. На формирование данного приема оказали влияние методики изучения «прецедентов», практиковавшиеся при подготовке юристов в соседней Школе права, которые служили для будущих адвокатов и судей важным критерием принятия решений в рамках англосаксонской традиции. Во второй половине XX века метод «кейс-стади» перекочевывает из Школы бизнеса в Школу государственного управления им. Дж. Ф. Кеннеди при Гарвардском университете. На сегодняшний день метод изучения отдельных случаев является основным в учебных программах англо-американских школ публичной политики. «Педагогическая аргументация в поддержку метода изучения отдельного случая выглядит ясно и убедительно, — отмечают С. Чекович и Д. Кирп, авторы

обзорной статьи о применении этого метода в системе подготовки магистров публичной политики. — Он базируется на обучении в контексте реальных ситуаций, характерных своей комплексностью и двойственностью, он связывает анализ и действие, и в итоге он приучает студентов к требованию активного участия в процессе обучения»[7].

Метод отдельного случая («кейс-стади») в самом общем виде можно определить как описание и объяснение реальных событий в ходе принятия конкретного политического решения, которое локализовано в пространственно-временно́м континууме[8]. Специфика этого методологического приема открывает широкие возможности для развития слушателя:

— увидеть проблемы глазами лиц, принимающих решения;
— углубить понимание и прагматизировать теоретические модели принятия решений;
— сопоставлять и комбинировать различные методологические подходы;
— осмысливать ситуацию в контексте практического опыта;
— развивать аналитические, полемические, коммуникативные, а также оргтехнические навыки и др.[9]

В курсе «Принятие политических решений» студенты осуществляют лонгитюдный двухступенчатый вариант «кейс-стади», вначале реконструируя ситуацию принятия решения со стороны реальных ЛПР, а затем как бы сами становясь на позиции лиц, готовящих вариант госрешения. Рассмотрим же далее цепочку конкретных шагов и операций, которые должен проделать каждый слушатель в рамках предложенной методики «кейс-стади».

---

[7] *Chekovich C., Kirp D.* Cases and Controversies: How Novitiates Are Trained to be Masters of the Public Policy Universe // Journal of Policy Analysis and Management. 2001. Vol. 20. № 2. P. 284.

[8] См. об этом: Case Studies in Public Service Management / Ed. by A. Lawton, D. McKevitt. Oxford, 1996; *Barnes L., Christensen C., Hansen A.* Teaching and the Case Method: Instructor's Guide. Boston, 1994.

[9] См.: *Виханский О. С., Наумов А. И.* Практикум по курсу «Менеджмент». С. 46–47.

4.4. МОДЕЛИРОВАНИЕ И ЭКСПЕРТИЗА ТИПОВОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

Ранее уже было отмечено, что эссе 1 и 2 связаны между собой определенной логикой учебной работы, которая имеет свои этапы и, в известной мере, соответствует логике эксперта, анализирующего «старый» вариант решения и разрабатывающего свою «новую» версию. Итак, уточним, каковы основные этапы и инструменты работы над эссе? На первом этапе предпринимаются анализ методологических подходов и разбор теоретических концепций ППР, с помощью которых студентом разрабатываются рабочая гипотеза и интерпретационная модель изучения отдельного случая для эссе 1 и 2. На втором этапе слушатель курса должен провести собственно «кейс-стади», подобрав в качестве объекта уже состоявшееся госрешение, изучив формальную и неформальную структуры механизма его принятия, оценив его содержание и эффективность результатов. И наконец, на третьем этапе необходимо разработать (по аналогии с предыдущим) «новый» концептуальный проект» (или поправки к «старому»), выяснив содержание динамического цикла ППР (процедуры и этапы), и на базе полученной информации подготовить план продвижения собственного решения.

Какие же виды работ, операции и инструменты должен применить студент на этих трех основных стадиях подготовки заданных эссе?

ЭССЕ 1

Прежде всего необходимо выбрать объект и предмет исследования. Объектом является система принятия решений в том или ином государственном органе, тогда как предмет исследования необходимо ограничить рамками анализа отдельного решения (например, анализ Федерального Конституционного Закона от 17 декабря 1997 года № 2 «О Правительстве Российской Федерации»). После этого необходимо разработать рабочие модели-гипотезы. «Гипотеза, — пишут Д. Мангейм и Р. Рич, — это, в сущности, утверждение о том, как, по нашему мнению, обстоят дела в действительности»[10]. Необходимо выработать модели, отражающие все три измерения анализируемой системы принятия госрешений: ее формальную структуру, неформальную сеть МППР, ну и собственно содержание избранного решения.

Далее проводится реконструкция комплексной структуры формальных центров ППР с использованием их визуализации в виде органиграмм с соответствующим им аналитическим комментарием. Органиграмма является качественным приемом реконструкции и визуализации сложных социальных систем, в которых взаимодействует множество компонентов. Визуализация модели МППР обусловлена тем, что кратковременная память человека позволяет оперировать не более чем 7 ± 2 факторами. В этой ситуации единственным выходом остается визуализация представлений и их дальнейший анализ на качественной основе[11]. Следующий шаг связан с реконструкцией на этот раз уже неформальной структуры МППР, то есть так называемой «политико-управленческой сети» (policy network), которая осуществляется с помощью метода сетевого картирования.

После выяснения внутренней структуры принятия решения, состава его участников, их отдельных интересов и ролей необходимо провести оценку содержания утвержденного решения и его последствий. Студент в этой операции выступает как своего рода эксперт-стажер, который должен подготовить краткую записку о сильных и слабых сторонах принятого госрешения. В конце эссе 1 делаются обобщающие выводы, связанные с оценкой иерархии и коммуникаций внутри МППР и степени эффективности принятого госрешения.

---

[10] *Мангейм Д., Рич Р.* Политология: Методы исследования. М.,1997. С. 60.

[11] См. об этом: *Плотинский Ю. М.* Визуализация информации. М., 1994.

ЭССЕ 2

После написания и презентации эссе 1, за которым следует его оценивание и комментарий преподавателя, начинается новый этап учебной работы. На этот раз студент должен приобрести начальные знания и умения проектировщика (или разработчика) публичного решения. По сути дела, сам объект анализа остается прежним (тот же механизм ППР и тип решения), но при этом изменяется предмет исследования. От анализа относительно статического состояния МППР здесь осуществляется переход к изучению его динамики, то есть к анализу жизненного цикла и основных этапов процесса принятия решений. И тут аналитик опять имеет дело с моделированием объекта и визуализацией информации о нем. На этот раз им используется несколько иной вариант органиграммы, а именно так называемая циклограмма, где акценты переносятся с изучения иерархии агентов и коммуникаций между ними на специфику отдельных этапов, где содержание организационных структур и неформальных сетей видоизменяется сообразно функциональному наполнению тех или иных фаз.

Завершается работа над эссе 2 двумя весьма важными аналитическими операциями. Во-первых, на базе полученных знаний об алгоритме жизненных циклов и «подводных рифах», интересах и действиях отдельных агентов на различных этапах ПППР студентом подготавливается модульный план продвижения («через тернии» тех самых выясненных фаз) «нового» политического решения. Во-вторых, им разрабатывается базовая концепция, в общих чертах отражающая содержание продвигаемого решения и сопровождаемая принципиальной оценкой возможных результатов от внедрения предлагаемого решения. В конце эссе 2 делаются выводы и даются рекомендации по проектированию избранного решения. В приложении дается визуальное представление циклограммы ПППР и основных компонентов (модулей) плана продвижения проектируемого решения.

4.4.1. Реконструкция формальной структуры центров принятия государственных решений (с построением органиграммы и комментарием к ней в эссе 1)

Реконструкция формальной структуры государственного органа, выступающего центром принятия решений, служит необходимой ступенью для понимания функционирования этого комплексного механизма. Для этого необходимо определить официальных участников принятия решения, их полномочия и функции, иерархию статусов, а также субординацию и координацию, существующую между ними. И в России, и на Западе органиграммы активно используются для иллюстрации работы госаппарата. Структура практически любого ЦПР может быть визуализирована в виде формальной органиграммы, где демонстрируются иерархия и коммуникации, разграничение функций и полномочий между официальными агентами принятия решений (см. Приложение 1).

Одновременно надо иметь в виду, что органиграммы дают лишь частичную картину устройства МППР. Английские специалисты А. Лоутон и Э. Роуз подчеркивают, что органиграммы отражают лишь «вершину айсберга» МППР, поскольку не раскрывают неформальные каналы коммуникаций и иерархические взаимоотношения, то есть «в действительности чиновники не принимают во внимание формальные структуры и предпочитают, обходя субординацию, выходить непосредственно на интересующий их департамент»[12].

4.4.2. Реконструкция неформальной политико-управленческой сети (с построением сетевой карты и комментарием к ней в эссе 1)

Изучение неформальной сети МППР в известной степени компенсирует ограничения и недостатки при использовании органиграмм. Для этого применяется так называемый сетевой

[12] *Лоутон А., Роуз Э.* Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993. С. 53.

анализ, разработанный Д. Ноуком в 1980–90-е годы, а также когнитивное картирование политико-управленческого механизма[13]. Что же такое сетевое и когнитивное картирование как инструменты анализа решений?

Типовая техника сетевого анализа достаточно формализована, включает в себя элементы теории графов и соответствующий математический аппарат для измерения положения акторов и дистанций между ними. В данном случае студентам предлагается упрощенный визуально-логический способ построения политико-управленческих сетей (без применения количественных инструментов) для того, чтобы способствовать выяснению реально складывающегося варианта «формулы интересов» сетевых акторов. Достаточно разделить всех акторов на «центры» и «клики», задать им соответствующие позиции и диспозиции, установить при этом характер коммуникаций и взаимодействий между ними.

Что касается когнитивной карты, то Ю. М. Плотинский пишет, что ее можно понимать как схематичное, упрощенное описание картины мира, точнее, ее фрагмента, относящегося к данной проблемной ситуации[14]. Таким образом, ознакомившись с информацией о неформальных ролях и коммуникациях соответствующих агентов, нужно реконструировать их в виде учебной схемы, где представлены реальные «сети решения», выражающиеся в весах и позициях, интеракциях и связях участников принятия государственного решения (см. Приложение 2).

4.4.3. Экспертная оценка (экспертиза) содержания и последствий принятого публичного решения (эссе 1)

В эссе 1 студенту необходимо провести операцию оценки содержания и последствий отобранного для «кейс-стади» уже подготовленного или принятого государственным органом ре-

[13] См.: *Knoke D.* Political Networks: The Structural Perspective. Cambridge, 1990; *Градосельская Г. В.* Анализ социальных сетей. Дис. ... канд. соц. наук. М., 2001.

[14] См.: *Плотинский Ю. М.* Модели социальных процессов. М., 2001. С. 59–68.

шения (см. Приложение 3). Слушатель выступает в роли эксперта, ставящего диагноз степени эффективности того или иного политического акта. Обычно при использовании метода экспертных оценок аналитики играют роль генератора идей и измерителя эффективности решения[15].

Таким образом, необходимо ввести критерии оценки того или иного государственного решения. Как правило, при оценке государственных решений выделяются такие его параметры, как эффективность и результативность, целесообразность и справедливость, и целый ряд других показателей[16]. Необходимо поэтому сформулировать определенный набор критериев для проведения экспертизы подготовленного ранее решения.

4.4.4. Реконструкция алгоритма динамического цикла подготовки, принятия и осуществления решения в государственных организациях (с построением циклограммы и комментарием к ней в эссе 2)

Методологической основой для аналитической реконструкции динамического алгоритма ППР служит модель политико-управленческого цикла, содержание которой достаточно подробно раскрывается в теоретическом материале по теме 8 «Процесс подготовки, принятия и осуществления политических решений: фазы и циклы». С одной стороны, аналитическая реконструкция цикла ППР опирается на выделение базовых фаз принятия решений, детально разбираемых в рамках раздела III «Динамика процессов принятия политических решений» (темы 8–13). С другой стороны, в анализе требуется учет специфики принятия решений в различных государственных

[15] См.: *Литвак Б. Г.* Экспертные оценки и принятие решений. М., 1996. С. 86–91; *Масленников Е. В.* Экспертное знание: Интеграционный подход и его приложение в социологическом исследовании. М., 2001. С. 19–29; *Golub A.* Decision Analysis: An Integrated Approach. N. Y., 1997. P. 7–23.

[16] См. об этом: *Эпштейн П.* Измерение результатов деятельности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Под общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998. С. 4.

институтах, что предполагает выяснение основных этапов и процедур утверждения того или иного публичного акта, заложенных в соответствующих регламентах (например, в Регламент Госдумы РФ или же в Регламент Правительства РФ). Здесь уже потребуется привлечение учебного материала курса по теме 7 «Особенности принятия решений в законодательных и исполнительных институтах».

Таким образом, реконструкция цикла и построение циклограммы опираются как на общеметодологические принципы моделирования процесса ППР, так и на конкретный анализ регламентов и положений, норм и процедур, касающихся выбранного конкретного института (законодательного или исполнительного органа), а также зависят от выбора конкретного типа решения (закон или постановление парламента, распоряжение правительства или указ президента) (см. Приложение 4).

4.4.5. Проектирование публичного решения (разработка базовой концепции и прогностическая оценка возможных результатов осуществления нового решения в эссе 2)

Данный вид учебно-практической работы связан с теоретическим материалом по теме 11 «Подготовка и выбор проектов государственного решения». Здесь предварительно необходимо ознакомиться с жанром «Концепций» и «Пояснительных записок», связанных с обоснованием проектов государственных актов (см. Приложение 5).

Задача состоит, во-первых, в разработке эскиза концепции нового публичного решения (основных идей и направлений, целей и задач и т.д.), а во-вторых, в попытке дать прогностическую оценку того, к каким результатам и последствиям может привести практическое осуществление и внедрение данного решения. Во второй части учебной задачи необходимо опираться в основном на те же методологические приемы и принципы, которые были сформулированы в отношении экспертизы «старого» решения.

4.4.6. Подготовка плана продвижения публичного решения в государственных органах (эссе 2)

Подготовка основных модулей примерного плана продвижения публичного решения в государственных институтах прямо вытекает из решения предыдущей учебной задачи — четкого выяснения конкретного алгоритма динамического цикла ППР. Определив содержание алгоритма и получив своеобразную «маршрутную карту» реально существующего «старого» решения, эксперт получает возможность использовать эту аналогию для планирования на этот раз уже «нового» решения (например, поправки к существующему закону). Вообще же при постановке данной учебной задачи речь идет не о развернутом плане лоббистской кампании с детальной проработкой входящих в нее мероприятий, сроков и участников. Необходимо разработать некий эскиз плана, включающий в себя только основные этапы и главные направления работы по продвижению (или блокировке) выбранного альтернативного варианта государственного решения (см. Приложение 6).

* * *

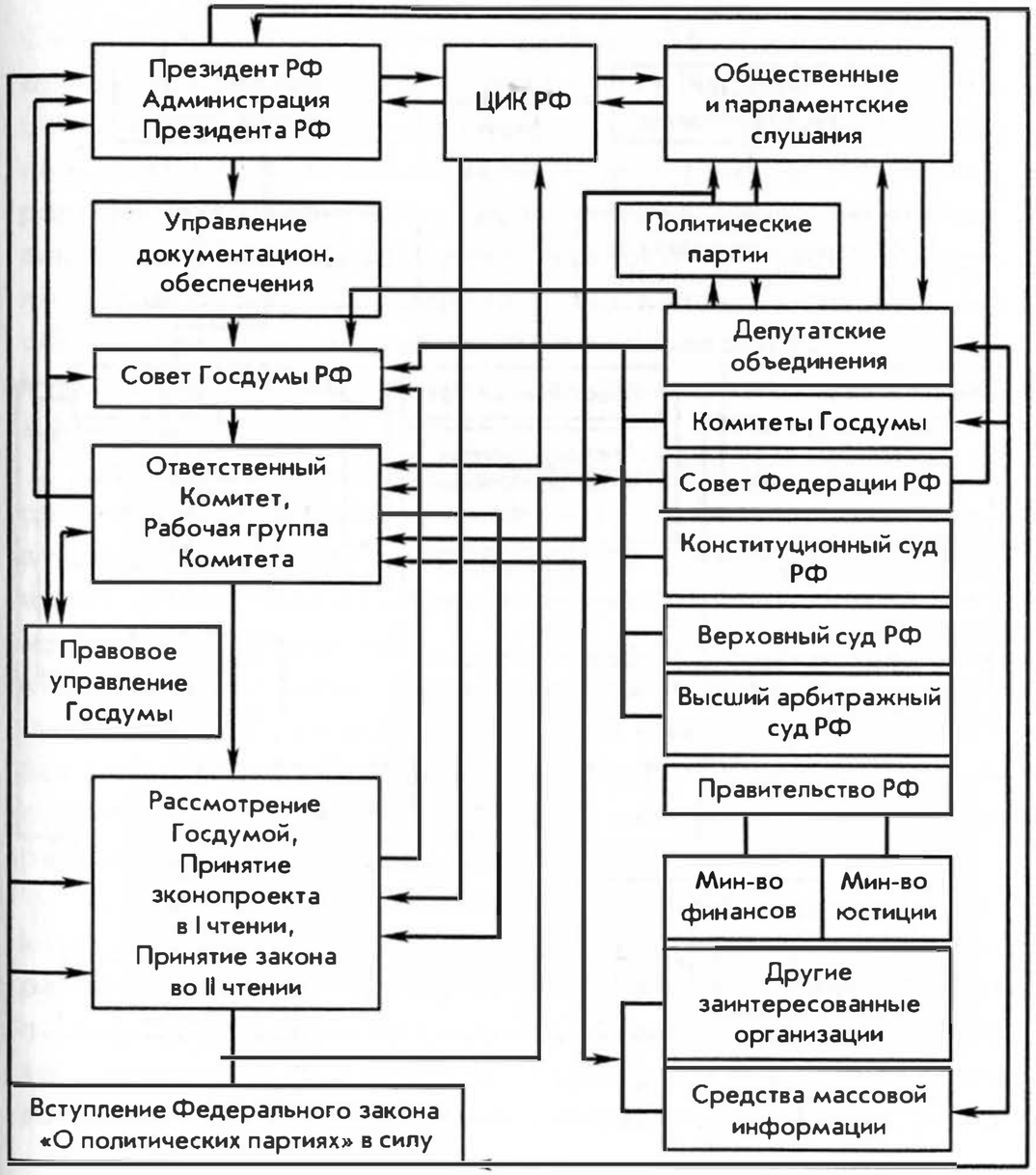
В результате освоения материала по курсу «Принятие политических решений» студенты приобретают новые теоретические знания и практические умения. В курсе сочетаются оба основных принципа обучения: с одной стороны, передача и освоение научных знаний, а с другой — обучение на основе наблюдения за поведением ЛПР/ЦПР и тренинга (или имитации) определенных операций. Аудиторная работа (лекции, семинары и т. д.) должны здесь дополняться внеаудиторной деятельностью студента (заданиями по экспертизе, проектированию, планированию и т. д.).

В то же время изложенная методика, которая в течение ряда лет (1997–2003) была апробирована в процессе преподавания курса «Принятие политических решений» на факультете политической науки МШСЭН АНХ при Правительстве РФ, несомненно, требует дальнейшей отработки и совершенствования

применительно к различным задачам и аудиториям. Одновременно хотелось бы заметить, что в данном варианте обучения проводится принцип взаимодополняемости теории и практики. На наш взгляд, увлечение лишь опытным приобретением навыков технологического ремесла (даже если оно исходит из непосредственного практического опыта) является уже вчерашним днем в подготовке политических аналитиков XXI века. Сегодня она должна включать широкие знания новейших теоретико-методологических подходов и масштабное творческое воображение, которое невозможно приобрести посредством лишь эмпирического опыта.

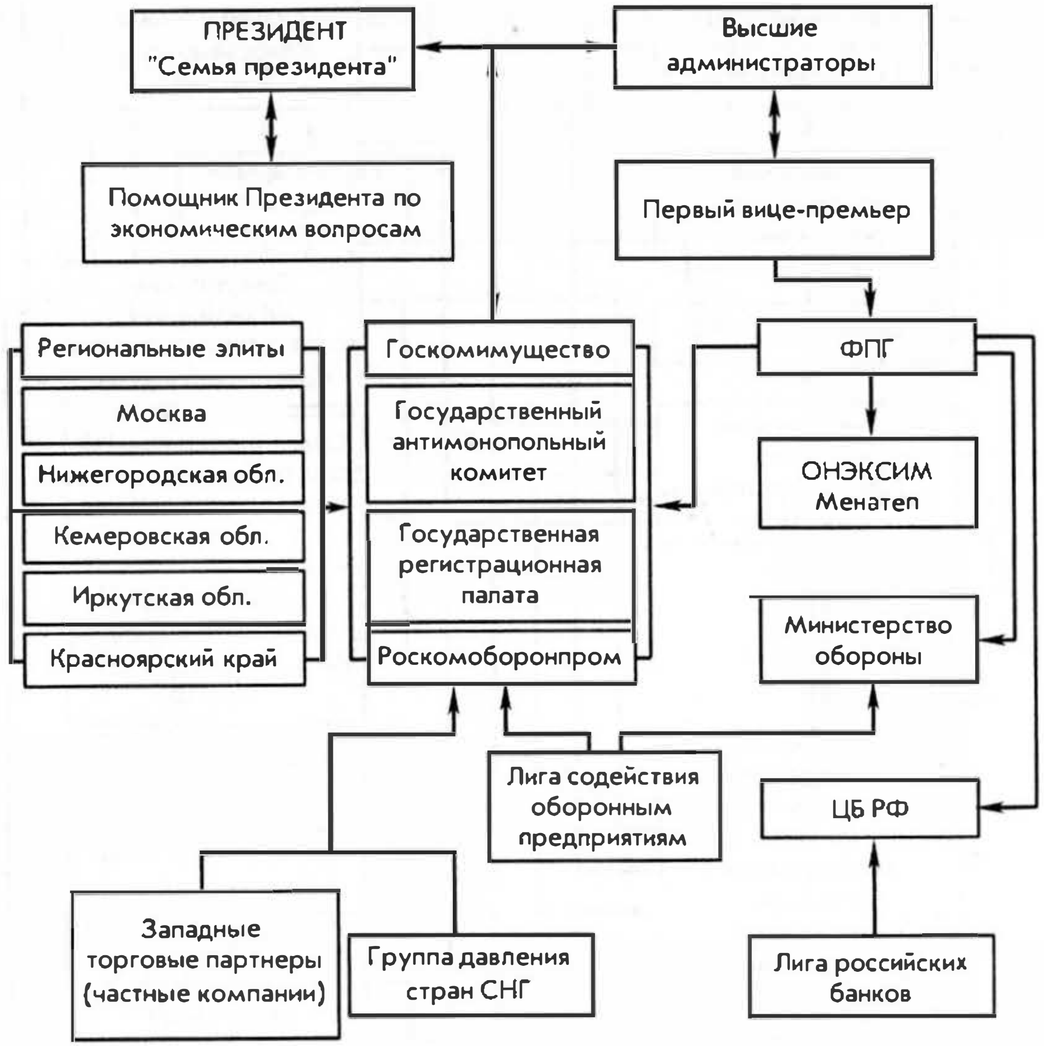
ОРГАНИГРАММА ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ»

Приложение 1



Приложение 2

СЕТЕВАЯ КАРТА ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ГРУППАХ»



Приложение 3

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА (ЭКСПЕРТИЗА) ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ИНСТИТУТ ГОРОДА)

Суть проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляет административно-территориальная реформа на местном уровне. Задачи экономического и финансового характера носят вторичный и подчиненный характер. Территориальное деление исходя из обязательности трехзвенной модели местного самоуправления (трех типов муниципальных образований) определяет, как будут сбалансированы ресурсы и полномочия, из него проистекает финансовое выравнивание муниципалитетов.

Такой подход основан на отношении к местному самоуправлению как к третьему (местному) уровню государственной власти, который наделяется «сверху» конкретными полномочиями, в том числе и передаваемыми государственными полномочиями, и ресурсами для их исполнения. При этом разграничение полномочий проводится не исходя из принципа субсидиарности, а через установление «сверху» федеральным законом жесткого перечня обязательных к исполнению вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований.

В результате ответственность за сбалансированность полномочий и ресурсов на местном уровне берет на себя федеральный центр. Определение территориальных границ муниципальных образований, контроль и санкции за исполнение возложенных на органы местного самоуправления полномочий возложены на субъекты Российской Федерации. Предлагаемая

административно-территориальная схема направлена на формирование управленческой вертикали в рамках так называемой системы «публичной власти».

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

I. В целом законопроект не отвечает духу российской Конституции, которая рассматривает местное самоуправление как стратегический институт развития демократии и форму самоорганизации населения для решения местных вопросов. Вызывает сомнение и соответствие законопроекта букве основного закона страны.

1. Порядок формирования представительных органов муниципального района предусматривает возможность непрямых выборов (ст. 35 закона). Это противоречит ст.130 Конституции Российской Федерации, которая указывает на то, что местное самоуправление осуществляется гражданами «путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Если органы местного самоуправления являются выборными, то эти выборы должны происходить на основе прямого волеизъявления.

2. Устанавливается жесткая и обязательная к исполнению структура органов местного самоуправления, включая нормативы численности депутатов в зависимости от численности населения, исключительную компетенцию конкретных органов и т. п. (ст. 34–39 закона). Это противоречит ст. 131 Конституции, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

3. Органы местного самоуправления не обладают самостоятельностью в установлении видов местных налогов и сборов и собственных полномочий по введению и установлению местных налогов и сборов. В целях выравнивания допускается централизация местных налогов (ст. 57, 60, 61 закона). Кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов осуществляется органами федерального казначейства (ст. 65 закона). Это противоречит ст. 132 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует самостоятельность в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета.

4. Вводится государственное регулирование состава муниципального имущества (ст. 50 закона). Это не обеспечивает признания и равной защиты муниципальной собственности по сравнению с другими формами собственности и ограничивает самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, гарантированных ст. 8 и 132 Конституции Российской Федерации.

5. Положения законопроекта о переходном периоде (до 2005 г.) существенно ограничивают права граждан на местное самоуправление. Ограничения касаются базовых демократических основ местного самоуправления: отмена выборов, отсутствие волеизъявления населения при изменении границ муниципальных образований. До 1 января 2004 г. органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны установить границы муниципальных образований. Однако в реальности это не просто установление новых границ, а изменение уже существующих. Участие населения в этом процессе не оговорено, что противоречит ст. 131 Конституции Российской Федерации.

II. Законопроект выражает тенденцию к огосударствлению местного самоуправления.

1. Местному самоуправлению вменяется в обязанность исполнение государственных полномочий, в полномочия выборных органов местного самоуправления муниципального района и городского округа включено осуществление отдельных государственных полномочий (ст. 2 закона).

2. Ответственности местного самоуправления перед государством уделяется в несколько раз больше внимания, чем ответственности перед населением. Государственное регулирование не ограничивается определением общих принципов организации местного самоуправления, а государственный контроль — вопросами исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 21 закона) и общим прокурорским надзором за соблюдением законности (ст. 79 закона). Формы прямого федерального регулирования и прямого контроля со стороны субъектов Российской Федерации предусмотрены и по вопросам местного значения (ст. 5, 66, 76 закона). Например, решение о временной передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти в случае «нецелевого использования» субвенций губернатор может принять единолично. В то же время процедура отзыва выборных лиц местного самоуправления предусматривает, что за это должны проголосовать не менее половины всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (ст. 24 закона).

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации напрямую влияют на назначение главы местной администрации, если этот глава нанимается по контракту (ст. 37 закона).

4. Неоправданно ограничивается самостоятельность местного самоуправления. В отличие от действующего законодательства, в котором вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством, предлагается только федеральное законодательное регулирование. Предусматривается закрытый и обязательный к исполнению список вопросов местного значения (ст. 14–16, 18 закона). Устанавливаются нормативы численности для формирования муниципальных образований (ст.11 закона).

III. Экономические последствия принятия закона недостаточно продуманы.

1. Ряд положений законопроекта может тормозить проведение важных реформ, прежде всего реформы ЖКХ. Органам местного самоуправления вменяется в обязанность выступать заказчиками работ на коммунальное обслуживание населения, притом что муниципальный заказ должен осуществляться только за счет местных бюджетов (ст. 55 закона). Это противоречит концепции реформы ЖКХ, которая предполагает полностью перевести ЖКХ на самофинансирование и рыночные условия хозяйствования, а за счет бюджета производить лишь целевую адресную поддержку населения (предоставление которой, кстати, планируется передать на уровень субъектов Российской Федерации).

2. Достоинства законопроекта, связанные с развитием системы бюджетного федерализма, могут быть сведены на нет в ходе его реализации. Осуществление мер по сокращению нефинансируемых федеральных мандатов будет осложняться тем, что органы местного самоуправления получают право использовать собственные средства для исполнения государственных полномочий. Если субвенции на исполнение отдельных государственных полномочий не будут выделены, органам местного самоуправления придется исполнять их вплоть до судебного решения (ст. 19, 20 закона). Это ухудшает сегодняшнее положение местного самоуправления. Переход к системе единых и долговременных нормативов поступлений от федеральных и региональных регулирующих налогов затрудняется наличием исключений из правил в целях выравнивания, сохраняется недостаточная прозрачность системы в целом (ст. 59, 66, 76 закона).

3. Межбюджетные отношения ставят во главу угла выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем не только за счет государственных средств, но и за счет бюджетов муниципальных районов. Однако данные для

проведения выравнивания (в частности, для исчисления налогового потенциала поселений) отсутствуют и в ближайшее время не появятся. При этом предлагаются различные механизмы и каналы выравнивания поселений и муниципальных районов, то есть фактически «сверху» предлагается решить, какие вопросы местного значения важнее для населения: транспортное обслуживание внутри города или межмуниципальный транспорт. Для изъятия «сверхдоходов» вводятся отрицательные трансферты, но механизмы их реализации затрагивают, в том числе, собственные доходы муниципалитетов (местные налоги, закрепленные регулирующие налоги), что делает систему менее прозрачной и формирует антистимулы для экономического развития муниципалитетов.

В целом тенденция финансового выравнивания доминирует над тенденцией фискальной автономии. Тем самым сдерживаются конкуренция между муниципальными образованиями и рост мобильности населения.

4. Предполагается масштабный и не оправданный экономически передел собственности не только между муниципальными образованиями разных типов, но и в целом между местным самоуправлением и государством.

5. Будет сдерживаться естественная кооперация муниципалитетов по решению вопросов межмуниципального характера (например, развитие инфраструктуры), поскольку предполагается негибкая система жесткого закрепления этих полномочий за определенными территориями (муниципальными районами).

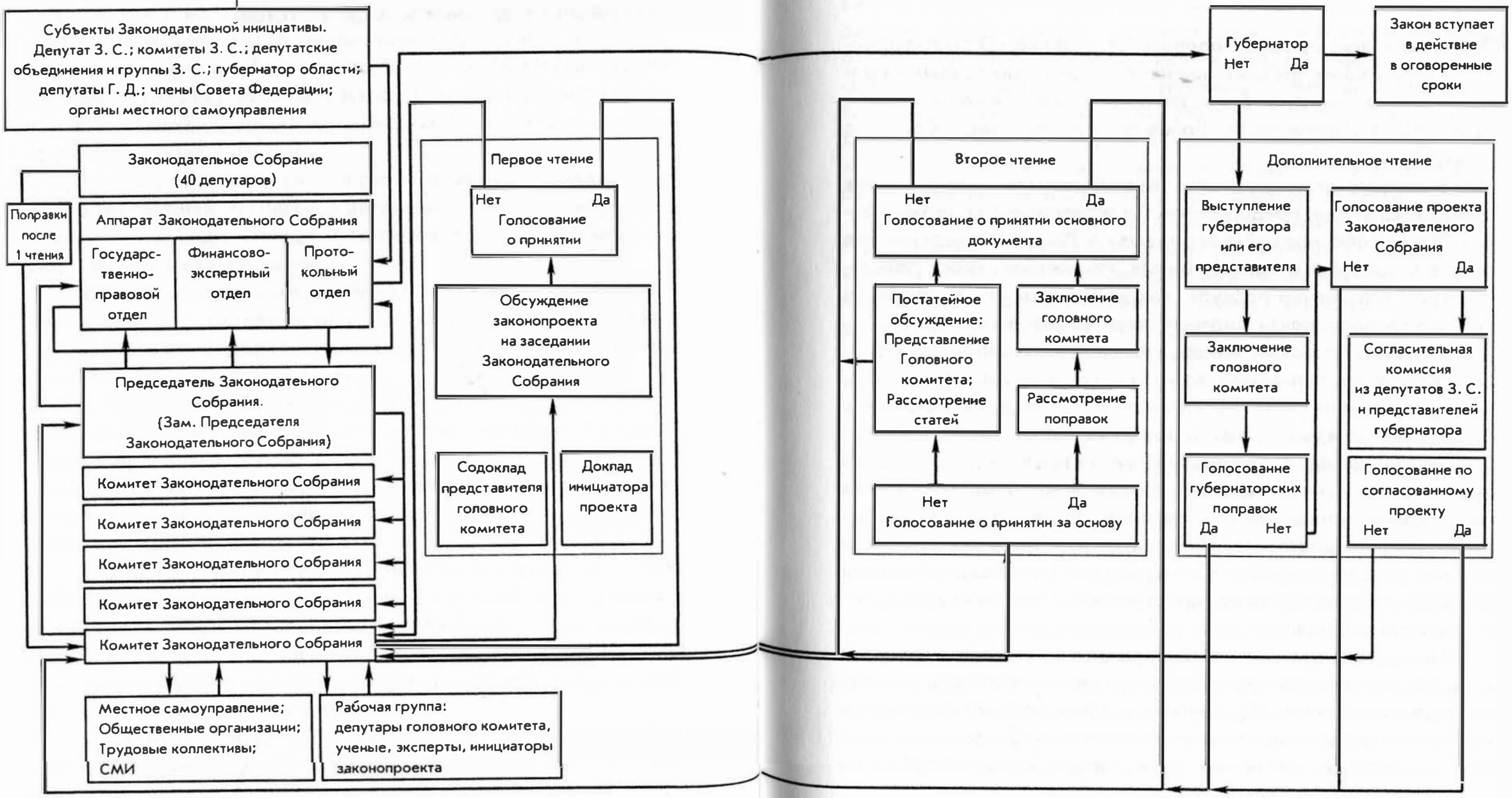
6. Административное реформирование вовлечет в себя весь корпус губернаторов и мэров и отвлечет их от решения проблем жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, социального обеспечения. Отсюда высокий риск коммунальных катастроф, череда проявлений социальной напряженности в городах и в регионах.

7. Резко увеличатся численность бюрократов и количество инстанций, принимающих решения по вопросам местного значения, возрастут административные издержки. Дополнительные барьеры для развития экономики будут способствовать росту коррупции.

8. Будут затронуты интересы иностранных инвесторов, интересы инвесторов непосредственно в муниципальных образованиях. Возможен рост странового риска в связи с централизацией, снижение инвестиционной привлекательности Российской Федерации и отдельных муниципалитетов.

Приложение 4

ЦИКЛОГРАММА ПРИНЯТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНА В ПЕРМСКОМ ОБЛАСТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ



Приложение 5

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ» (ФОНД РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ)

Подготовленный проект Федерального закона «О противодействии коррупции» продиктован необходимостью создания правовой основы, которая бы позволила, используя возможности различных отраслей права, более продуктивно вести борьбу с коррупцией.

В отличие от предыдущих законопроектов, направленных против коррупции, представленный законопроект содержит более четкие и обоснованные определения. Раскрытие содержания таких понятий, как «коррупционные отношения», «коррупционный акт», «пассивный подкуп», «активный подкуп», в контексте данного законопроекта получило свое правовое значение.

Основные понятия, используемые в законопроекте, включают в себя общепризнанные международные характеристики, поддержанные на серьезном международном уровне в рамках глобальных международных актов. При подготовке проекта закона использовались конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», конвенции «Об организации экономического сотрудничества и развития», «О подкупе иностранных должностных лиц при заключении коммерческих сделок», конвенция ООН «О транснациональной преступности», ряд иных международных рекомендаций.

Центральное место в законопроекте принадлежит понятию «коррупция», поскольку без его учета нельзя вести речь о предмете регулирования. Особенностью данного понятия является то, что «коррупция» не отождествляется только с действиями по даче и получению взяток, чем страдали предыдущие определе-

ния. В данном законопроекте под коррупцией понимается также поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции. Это позволяет расширять рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливать профилактическое значение закона.

При формулировании понятия «коррупционные правонарушения» разработчики попытались уйти от узкоотраслевого определения. Такая позиция исключает возможную коллизию иных отраслей права. В частности, закон не относит к числу коррупционных конкретные составы преступлений, ответственность за которые наступает по уголовному законодательству. Такая задача должна стоять именно перед уголовным законодательством. По этой причине одним из основных принципов противодействия коррупции назван принцип консолидации правовых средств.

Этот тезис относится и к административному законодательству. В связи с вступлением в силу с 1 июля 2002 года нового «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», который является кодифицированным актом, содержащим полный перечень административных правонарушений, нецелесообразно в рамках подготовленного закона устанавливать иные правонарушения, влекущие административную ответственность.

Поскольку проблема противодействия коррупции приобрела в настоящее время общенациональный характер, в законопроекте отмечен круг вопросов, которые вправе решать только Российская Федерация. Данные установки не расходятся с конституционными положениями, определяющими исключительные пределы ведения различных субъектов права.

Среди не терпящих отлагательства вопросов выделены следующие: проведение на всей территории единой государственной политики по противодействию коррупции; организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства; формирование, утверждение и реализация федеральных целевых программ, а также ряд других вопросов. После принятия настоящего закона соответствующие

органы государственной власти будут обязаны реализовать содержащиеся в нем положения, что в свою очередь позволит расширить антикоррупционную законодательную базу.

При описании субъектов коррупционных правонарушений за основу брались криминологические исследования об уровне коррупционной пораженности различных категорий лиц, занимающих соответствующие должности. Кроме того, учитывались положения новых принятых Федеральных законов «Об аудиторской деятельности», «О государственной регистрации юридических лиц», «Об оценочной деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». В законопроекте также отмечены иные лица, приравненные к лицам, выполняющим государственные или муниципальные функции. Важность такого нововведения позволит более эффективно отслеживать деятельность представителей государства в органах управления различных коммерческих организаций. В случае нарушения ими установленного порядка осуществления своих функций и получения при этом каких-либо незаконных благ и преимуществ закон позволяет относить подобные нарушения к числу коррупционных. Меры по противодействию коррупции, сформулированные в статье 6 законопроекта, основаны на современных международных стандартах, действующих в данной сфере. Значимость этой проблеме придает участие в этом процессе соответствующих парламентских комиссий Федерального собрания Российской Федерации, развитие института общественного контроля и создание иных независимых и объективных органов.

В связи с необходимостью создания более открытого информационного механизма при назначении конкретных претендентов на важные государственные должности предлагается установить для них единообразные процедуры и обязательные требования, которым они должны соответствовать. Особенно это касается тех претендентов, которые переходят на работу в государственные органы из коммерческих структур. Для устранения возможного влияния на них интересов коммерческих структур, к которым они ранее имели отношение, закон предусматривает установление для них ряда специальных ограничений. Помимо этого, такие лица обязываются передать свои акции и иные ценные бумаги, составляющие долю в уставных капиталах коммерческих организаций, а также заявить об иных своих имущественных правах, возникших в связи с участием в коммерческой деятельности.

Особый порядок предусмотрен в отношении лиц, претендующих на выполнение общественно-значимых и государственно-важных функций (ст. 9 законопроекта). К процедуре их назначения привлекаются различные формы контроля, включая институты парламентского и общественного контроля.

С целью поднятия статуса специальных комиссий, образованных при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, их наиболее значимые полномочия отражены в тексте представленного законопроекта. В законе говорится о деятельности специального органа при Президенте Российской Федерации — Национальном Совете. Такие органы существуют во многих цивилизованных европейских странах и призваны обеспечить осуществление единой государственной политики по противодействию коррупции. Кроме того, на Национальный Совет возлагаются обязанности по проведению соответствующей аналитической работы и мониторинга в области противодействия коррупции, а также периодическое информирование Президента Российской Федерации о принимаемых мерах законодательного характера.

Глава 3 законопроекта посвящена вопросам ответственности за коррупционные правонарушения и правонарушения, связанные с коррупцией. Впервые в отечественной законодательной практике закреплено право различных лиц и организаций, независимо от формы собственности, требовать возмещения убытков, причиненных коррупционными нарушениями. Закон предусматривает отмену (аннулирование) актов, принятых в результате коррупционных правонарушений, и ответственность юридических лиц, причастных к коррупционной деятельности.

Реализация настоящего федерального закона не повлечет дополнительных затрат из средств федерального бюджета.

Приложение 6

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ (МОДУЛИ) ТИПОВОГО ПЛАНА ПРОДВИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

ЗАКОНОПРОЕКТ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

I. Подготовительный этап.

1. Инициирование подготовки проекта решения в рамках ассоциации муниципалитетов.
2. Создание рабочей группы и привлечение экспертов для разработки концепции и текста законопроекта.
3. Подготовка, независимая экспертиза и утверждение инициируемого законопроекта на заседании Совета ассоциации муниципалитетов.
4. Проведение переговоров с заинтересованными депутатами легислатуры, обладающими правом законодательной инициативы.

II. Основной этап.

5. Внесение заинтересованными депутатами (фракциями или группами) законопроекта в парламенте с пакетом сопроводительных документов.
6. Получение первоначальной поддержки влиятельных фракций и депутатских групп.
7. Включение законопроекта на заседании Совета парламента в плане законодательных предположений и определение ответственного комитета.
8. Получение официальных заключений и независимых экспертиз на первоначальный вариант текста законопроекта.
9. Работа над замечаниями и доработка законопроекта.
10. Организация кампании по PR-сопровождению в СМИ.

11. Проведение парламентских и общественных слушаний законопроекта.
12. Обсуждение законопроекта в парламентских комитетах и подкомитетах с итоговым голосованием.
13. Консультации с руководителями влиятельных фракций и депутатских групп, а также с представителями заинтересованных министерств и ведомств.
14. Обсуждение законопроекта в 1-м чтении с последующим голосованием.
15. Внесение поправок и замечаний и соответствующая доработка законопроекта.
16. Обсуждение законопроекта во 2-м чтении с последующим голосованием.
17. Внесение поправок и замечаний и соответствующая доработка законопроекта.
18. Обсуждение законопроекта во 3-м чтении с последующим голосованием.
19. Подписание и промульгация законопроекта.

III. Завершающий этап.

20. Контроль исполнения, разработка механизмов реализации законопроекта и приведение в соответствие с ним подзаконных актов и сложившейся практики.
21. Участие ассоциации муниципалитетов в мониторинге использования закона на местах.

ПРОГРАММА УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ»

I. ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

Цель учебного курса

Двуединой целью предложенного учебного курса является, во-первых, получение знаний о концептуальных моделях, с помощью которых описываются и объясняются механизмы и процессы принятия политических решений, и, во-вторых, формирование практических умений посредством освоения определенного набора процедур и операций, связанных с подготовкой и оценкой публичных актов. Этим обусловлен выбор методических форм и дидактических приемов, когда лекции, содержащие изложение теоретических моделей и методологических подходов, сочетаются с проведением практических занятий по выработке исходных навыков подготовки, принятия и оценки тех или иных решений.

Задачи учебного курса:

- изучить теоретико-методологические подходы к интерпретации принятия политических решений;
- разработать и применить методику самостоятельного «изучения прецедента» («кейс-стади»), связанного с принятием законодательного или административного акта.

Методическая основа курса

В ходе учебного процесса используются обучающие методики проведения имитационно-ролевой игры (decision conference / seminar) и подготовки «кейс-стади», причем после-

дняя как на практических занятиях, так и при написании слушателями письменных работ. Подобный анализ осуществляется в процессе подготовки групповых проектов на российском и зарубежном материале. Вначале проводится реконструкция механизма и процесса принятия отдельного государственного решения с помощью прескриптивного моделирования и сетевого картирования, построения органиграмм и циклограмм, экспертизы его результатов и последствий, а затем разрабатывается исходная концепция нового решения и проектируется алгоритм его продвижения. При проведении интерактивных практических занятий устраиваются презентации подготовленных альтернативных вариантов решения, в ходе которых имитируются ситуации по обсуждению, оппонированию и защите проекта государственного акта на слушаниях в парламентских комитетах и подкомитетах, на рабочих административных совещаниях и заседаниях межведомственных комиссий. В рамках учебно-практической работы предполагается использование баз данных по принятию государственных актов, а также других информационно-аналитических ресурсов и мультимедийных средств.

Место курса в системе профессиональной подготовки

Курс «Принятие политических решений» занимает особое место в системе социогуманитарного образования. Один из классиков в области теории принятия решений, Г. Саймон, рассматривал ее в качестве новой сферы обществознания, которая выполняет функцию «горизонтального» синтеза в отношении традиционных социальных наук, нацеленных на «вертикальную» специализацию. Им было предложено создание так называемой «административной науки», которая должна применяться не только в государственном управлении, но также и в бизнес-менеджменте.

В качестве учебного компонента программа «Принятие политических решений» может войти в планы подготовки как собственно политологов, так и специалистов в других областях социального знания. Во-первых, согласно Государственному

стандарту по политологии данный курс может войти в систему подготовки магистров (например, по специализациям «Государственная политика и управление», «Российская политика» и «Политический менеджмент») в виде общего курса или курса по выбору в рамках федерального, регионального или вузовского компонентов.

Во-вторых, в силу того, что предложенная программа имеет междисциплинарный характер и ее предметная область находится на стыке различных отраслей социально-гуманитарного знания, существует возможность использования курса «Принятие политических решений» в учебных планах по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Международные отношения», «Право» и «Социология».

Требования к уровню освоения содержания курса

Студенты, обучающиеся в рамках учебного курса «Принятие политических решений», приобретают целый ряд теоретических знаний и практических умений.

В результате процесса обучения они должны:

- освоить базовые методологические подходы к интерпретации принятия политических решений;
- построить рабочую модель анализа принятого публичного решения;
- провести реконструкцию механизма и цикла принятия решения с применением органиграммы, циклограммы и сетевого картирования;
- осуществить экспертную оценку обоснованности, содержания и последствий официально утвержденного решения;
- подготовить пояснительную записку к проекту нового публичного решения, содержащую обоснование его целесообразности, базовую концепцию и прогностическую оценку результатов;
- разработать эскиз плана продвижения политического решения в государственных органах.

II. СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

АКТУАЛЬНОСТЬ КУРСА

Принятие решений всегда находится в центре внимания политиков и экспертов. Ведь от того, насколько обоснованны и эффективны решения, подготовленные и принимаемые ими, зависят во многом сами результаты политической деятельности, как и судьбы многих людей. В нашей стране до сих пор еще продолжают в этой связи обсуждать обоснованность и последствия таких судьбоносных политических решений, как ввод войск в Афганистан в 1979 году и в Чечню в 1994 году, Беловежское соглашение и президентский указ о роспуске Верховного Совета в начале 1990-х годов, правительственное постановление по дефолту 1998 года и т. д. Поэтому перед будущими поколениями политиков и политологов во весь рост встает задача овладения современными знаниями и базовыми навыками подготовки и принятия публичных решений.

Еще с античных времен выяснение вопросов о том, как принимаются решения и как их надо правильно принимать, стало интересовать политических мыслителей. Например, в «Никомаховой этике» Аристотель отмечает необходимость в специальной «государственной науке», которая призвана заняться изучением «принимания решений и осуществления их в поступках» на основе сознательного выбора и демократического голосования[1]. В середине XX века выдающимися американскими политологами Гербертом Саймоном и Гарольдом Лассуэллом уже напрямую выдвигается задача формирования теории принятия решений в составе комплекса политико-управленческих дисциплин (administrative / policy sciences), образованного в результате синтеза многих социальных и гуманитарных наук. За прошедшие пять десятилетий теория принятия решений разрослась в довольно

[1] См. : *Аристотель*. Соч. Т. 4. М., 1984. С. 180–181.

объемную и разветвленную дисциплину[2]. Говоря об определенных результатах, приобретенных в данной области социальных знаний, достаточно лишь заметить, что именно в указанный период целый ряд ученых-обществоведов (К. Эрроу, Г. Саймон, Г. Беккер, Дж. Бьюкенен, Д. Норт) получил Нобелевские премии за научные исследования, в той или иной степени касающиеся проблематики человеческих решений. Последний тому подобный пример — это присуждение Нобелевской премии 2002 года по экономике Даниэлю Канеману за цикл работ, посвященный когнитивным основам принятия решений.

С 1960–70-х годов на факультетах политической науки и в школах государственного управления многих западных университетов начинается преподавание учебных курсов, связанных с анализом механизмов и оптимизацией процессов принятия публичных решений. Они получают различные названия: от «Принятие политических решений» до «Публичная политика». За последнее десятилетие в России появилось немало курсов по принятию решений в рамках программ корпоративного менеджмента. Подобная тематика встречается также и в учебных планах по специальности «Государственное и муниципальное управление». Но лишь совсем недавно в Госстандарт по политической науке введена специализация «Государственная политика и управление», включающая в себя изучение принятия публичных решений. На сегодняшний день у нас практически нет учебников, учебных пособий или даже учебных программ по данной проблематике. А в это же время на Западе уже имеется большой объем и разнообразный набор учебных материалов[3]. В дальнейшей перспективе и по мере развития теории принятия политических решений в повестку дня, вероятно, встанет вопрос о

[2] См. об этом подробнее: *Дегтярев А. А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Политические исследования. 2002. № 2. С. 113–125.

[3] См., например: *Anderson J.* Public Policymaking. Boston, 2000; *March J.* A Primer on Decision Making: How Decisions Happen. N. Y., 1994.

внесении этой дисциплины в наши политологические стандарты. Предлагаемая к рассмотрению авторская программа, которая отражает семилетний опыт преподавания семестрового курса «Принятие политических решений» в магистратуре по политологии, является попыткой заполнить известный пробел, сложившийся в отечественной учебной практике.

ТЕМАТИКА КУРСА

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ТЕМА 1
ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система государственного управления и принятие политических решений. Государственное управление как функционирование органов власти, кооперативная деятельность и динамический цикл. Соотношение государственной политики и государственного управления. Понятие и природа публично-государственной политики. «Открытая» и «закрытая» модели государственного управления. Комплексный характер и структура публично-государственного управления. Формальный и неформальный аспекты публичного управления. Место принятия решений в структуре публичной политики. Определение базовой категории политического решения. Соотношение понятий «политическое решение» и «управленческое решение», «публичное решение» и «государственное решение». Типология публичных решений. Специфика внешнеполитического решения. «Древо» целей публично-государственной политики и целеориентация отдельных политических решений.

Теория принятия политических решений: предметная область и направления разработки. Наука принятия решений в комплексе социальных и управленческих дисциплин. Междисциплинарная база теории политических решений. Истоки концепций

принятия решений: обобщение практического опыта и использование теоретических знаний. Фундаментальные и прикладные исследования принятия государственных решений. Этапы формирования современной теории принятия политических решений. Внутренняя структура и основные разделы. Становление теории принятия решений как учебной и научной дисциплины. Проблемы адаптации зарубежных моделей к отечественной практике. Цена ошибки при принятии стратегических решений в публичной политике. Принятие политических решений как наука, искусство и профессия.

ТЕМА 2
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Методологические подходы к интерпретации принятия политических решений. Типы подходов. Их функциональное предназначение и парадигмальная природа. Нормативно-прескриптивный и экспликативно-дескриптивный метаподходы. Влияние бихевиоралистской, системной и утилитаристской парадигм на моделирование политических решений. Дихотомии «холизма/индивидуализма» и «агента/структуры» при конструировании моделей решений. Возможности сочетания различных подходов.

Разработка концептуальных моделей принятия решений. Дисциплинарные истоки создаваемых моделей. Их виды. Компонентные (полиагрегатные) модели. Бихевиоралистская модель Г. Лассуэлла. Дискуссии 1950–60-х годов между сторонниками моделей «ограниченной рациональности» Г. Саймона, «инкрементализма» Ч. Линдблома, «смешанного сканирования» А. Этциони и «нормативной оптимальности» И. Дрора. Анализ публичных решений в моделях «всеобщей рациональности» («рационального», «общественного», «социального» и «коллективного» выбора). Полемика о моделях репрезентации социальных интересов в государственных решениях между плюралистами (Р. Даль и др.), элитистами (Т. Дай и др.), неомарксистами (У. Домхофф и др.) и неокорпоративистами (Ф. Шмиттер и др.).

Холистские (моноагрегатные) модели. Когнитивная модель синоптики. Организационно-институциональная модель принятия политических решений (Ф. Селзник, Дж. Марч, Дж. Олсен и др.). Неоинституционализм и организационный механизм продвижения решений. Сетевая модель механизма принятия решений. Изучение Д. Ноуком сетевых структур. Модель системной динамики процесса принятия решений и политико-управленческого цикла. Проблема синтеза подходов и концептов при моделировании принятия политических решений. Идея применения многомерных моделей принятия решений. Г. Аллисон об основных «аналитических линзах» внешнеполитического решения: рационального актора, бюрократического поведения и правительственной игры. Смешанная модель политико-управленческих «раундов» в анализе процесса принятия государственных решений.

РАЗДЕЛ II. СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ТЕМА 3
МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: КОМПЛЕКСНАЯ СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ

Многомерный и многоуровневый характер построения системы принятия решений. Категория «система принятия политических решений». «Статический» и «динамический» аспекты системы принятия решений. Механизм принятия политических решений (МППР) как структурно-компонентный комплекс. Процесс принятия политических решений (ППРР) как фазово-динамический цикл. И. Дрор об «аддитивной матрице» структуры и «фазовой модели» процесса принятия государственных решений. Интегративная логика конструирования структурно-динамических моделей.

Механизм принятия политических решений и институты публичной власти. Системно-институциональный комплекс взаимодействий акторов управленческого процесса и социальных адресатов, обеспечивающий рациональные основы решения общественно-политических проблем на базе доминирующих

ориентиров и нормативных регулятивов при постановке и достижении публичных и корпоративных целей. Лица, принимающие решения (ЛПР), и центры принятия решений (ЦПР). Место и роль государственных и общественных институтов в МППР. Взаимосвязь между общеполитическим руководством и административным регулированием, партийным влиянием, корпоративным давлением и гражданским участием. Основные компоненты механизма принятия государственных решений: социально-целеполагательный, ориентационно-регулятивный и организационно-инструментальный субкомплексы. Руководители и исполнители, лоббисты и рядовые потребители публичных решений. Общественные, корпоративные и индивидуальные, общенациональные и локально-региональные интересы в публично-государственных решениях. Цели и средства в МППР. Ценностные ориентиры и нормативные регулятивы, организационный дизайн и способы продвижения публичных решений. Взаимозависимости между отдельными компонентами и модулями политико-управленческого механизма.

Особенности механизмов принятия решений в сферах экономической, социальной, экологической, оборонной, информационной и культурной политики. Различия между внешнеполитическим и внутриполитическим, законодательным и административным механизмами. Внешнеполитический механизм в современной России.

ТЕМА 4
АГЕНТЫ И СРЕДА ПУБЛИЧНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

Категория агента (участника) принятия государственных решений. Соотношение понятий «политический агент» и «политический актор». Формальная возможность участия и реальное политическое действие. Концепции политико-управленческих сетей: «сетевые домены» Д. Ноука, «сообщества» Дж. Ричардсона, «подсистемы» П. Сабатьера, «потоки» Дж. Кингдона и др. Основные элементы политических сетей: акторы, их роли, ресурсы, связи и пр. Методология сетевого анализа. Сетевые карты. Кластеры политических акторов. Социальная диспозиция

и дистанция. «Зона» публичного решения. Социальные адресаты и объекты регулирования.

Интересы и стратегии политических акторов. Государственные руководители и чиновники, депутаты и лоббисты в политико-управленческих сетях. «Коалиции поддержки» решений. Элита и бюрократия как государственные акторы. Конкурирующие элитные и бюрократические группировки. Природа ведомственных корпораций и аппаратных клиентел в России. Место советников и экспертов. Группы давления и политические партии как негосударственные акторы, продвигающие альтернативные варианты решений. Роль крупного бизнеса и СМИ. Международные и зарубежные объединения, транснациональные корпорации и социальные движения. Граждане и государственные акты. Определение «оптимальной формулы» социальных интересов в решениях. Понятие общенародных и национально-государственных интересов.

Внутренняя и международная среда как совокупность контекстуальных факторов принятия решений. Р. Хофферберт о «воронке причинности» в публичной политике. Роль экономических, социальных, духовных и культурных факторов. Международные факторы внутригосударственных решений. Учет влияния факторов внутренней среды при разработке внешнеполитических альтернатив. Дж. Кингдон об «окне возможностей» при принятии публичных решений. Проблемно-целевой блок решения и алгоритм формирования «древа» целей. Цель и задачи в дизайне решения.

Стратегические и оперативно-тактические цели. Внешнеполитические цели. Проекты мероприятий как средств достижения сформулированных в решении целей. Обоснование целесообразности решения. Выработка формулы интересов и построение «древа» целей государственного решения как итоговый продукт коллективного целеполагания.

ТЕМА 5
ОРИЕНТИРЫ И РЕГУЛЯТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Ориентационно-регулятивное измерение принятия политических решений. Ориентирующая роль знаний и ценностей, мотивов и эмоций в разработке публичных решений. Когнитивно-

мотивационные аспекты продвижения решений в современной политике. Рационально-эвристические и экстрарационально-перцептивные факторы ППР. Когнитологические и психологические модели решений. Концепция «систем верования и путей обучения» П. Сабатьера. Рациональные критерии эффективности и основные принципы оптимизации. Принцип «супероптимума» С. Нагеля. Теорема «невозможности» К. Эрроу. Учет неопределенности и риска. Способы освоения ЛПР информации. Экспертное и информационное обеспечение принятия решений. Конфиденциальные аспекты подготовки решений. Понятие операционального кода в поведении лидеров. Индивидуальные мотивы и руководящий опыт. Реактивность и ригидность политического руководителя. Интуиция и творчество в поведении ЛПР. Роль стрессов и эмоций политиков в кризисной ситуации. Типы когнитивных стилей ЛПР. Сущность авторитарно-волевого стиля принятия решений. Когнитивное картирование механизмов принятия внешнеполитических решений (Р. Аксельрод и др.). Парадоксы работы ЛПР в малых группах. Феномен «группового мышления» И. Яниса.

Социокультурные и нормативные факторы принятия решений. Ценностные ориентиры решений. Матрицы общественных, групповых и индивидуальных ценностей. Корпоративные ценности. Идеологические принципы и доктрины. Религиозные постулаты и традиционные мифологемы. Культурные стереотипы и обычаи. Роль аксиологических критериев при оценке проектов и результатов политических решений.

Нормы как ограничители диапазона поведения ЛПР. Виды нормативных регулятивов. Моральные максимы. Профессиональный этос политиков. Этический кодекс государственной службы. Учет иерархии правовых актов и их норм при подготовке публичных решений. Международно-правовые нормы. Конституционные принципы и нормы законодательства. Нормы административного права. Диапазон соблюдения официальных норм. Политические правила. Принцип целесообразности и стратагемы. Неофициальные правила игры и «телефонное право». Соотношение формальных и неформальных, «писаных» и

«неписаных» правил при принятии публичных решений в современной России. Типы нормативных стилей и репертуаров. Корпоративно-ведомственные кодексы.

ТЕМА 6
ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ДИЗАЙН И СПОСОБЫ ПРОДВИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Место и роль институционально-организационной структуры в механизме принятия политических решений. Формальная и неформальная структуры. Виды иерархий в государственных организациях. Статусы и ранги, функции и положения. Органиграммы хода государственных актов. Организационный дизайн президентской администрации и кабинета правительства, министерств и ведомств. Специфика организации нижней и верхней палат парламента. Функциональная специализация в ходе принятия решений. Отраслевые департаменты и территориальные агентства. Комитеты и подкомитеты. Службы аппарата и управления делами. Совещательно-консультативные общественные органы. Регламенты в деятельности государственных организаций. Влияние дизайна на процедуры продвижения решений. Понятие процедуры. Типы публичных процедур.

Способы продвижения публичных решений и методы государственного управления. Виды политических акций и алгоритмы управленческих операций. Ресурсы, обеспечивающие подготовку, принятие, исполнение и контроль решений. Учет и расчет ресурсов. Типы ресурсов для обеспечения публичных решений. Роль материальных и финансовых, интеллектуальных и информационных ресурсов. Комбинации ресурсов и их оптимизация. Интеракции между центральными, отраслевыми и территориальными подразделениями государственного аппарата. Виды интеракций. Политические коммуникации и система внутригосударственного документооборота. Ведомственные согласования и рабочие совещания. Внутри- и межведомственное взаимодействие в сфере внешней политики. Учет международных договоренностей при утверждении решений. Внутриаппаратные

конфликты. Способы разрешения политико-административных конфликтов по поводу публичных решений.

ТЕМА 7
ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТАХ

Институциональные особенности законодательных и административных решений. Законодательный процесс как совокупность способов и этапов принятия решений представительными институтами власти. Специфика парламентских норм и процедур. Административный процесс. Особенности принятия административных решений в аппарате исполнительной власти. Бюрократические нормы и процедуры.

Различия в организационной структуре и институциональной природе агентов, принимающих законодательные и административные решения. «Горизонтальная» координация и «вертикальная» субординация. «Мягкие» и «жесткие» иерархии. Отношения между большими и малыми группами, группировками и индивидами. Различные виды «коалиций поддержки» решений. Прямая и опосредованная ответственность при делегировании властных полномочий. Различия между голосованием и согласованием при принятии решения. Парламентская и бюрократическая культуры. Внешнеполитические решения и МИД. Принятие решений в надгосударственных институтах и международных организациях (ЕС, СНГ и др.). Особенности регламентов и процедур. Принятие решений на федеральном и локально-региональном уровнях. Специфика политического соглашения и торга в парламентских и административных учреждениях. Институциональная коррупция и государственные акты.

Взаимовлияние депутатов и чиновников на принятие законодательных и административных решений. Роль Администрации Президента РФ. Указы и распоряжения российского президента. Принятие и исполнение бюджетного решения. Бюджетный процесс как многоуровневая и комплексная совокупность решений и действий, процедур и операций. Проблемы и трудности при принятии бюджетных решений в современной России.

РАЗДЕЛ III. ДИНАМИКА ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ТЕМА 8
ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФАЗЫ И ЦИКЛЫ

Процесс принятия политических решений как рационализированный алгоритм фаз и операций. Пространственно-временной континуум ПППР. Критерии выделения фаз. Основные фазы ПППР: построение повестки дня и определение проблем; подготовка и селекция альтернативных вариантов; согласование и утверждение решения; реализация решения и контроль за его исполнением; оценка результатов и «обратная связь». Этапы и операции в динамике основных фаз политико-управленческого процесса.

Циклы принятия публичных решений. Влияние электоральных циклов на процесс принятия решений. Учет флуктуирующего характера экономических и политических кризисов при принятии стратегических решений. Специфика динамических циклов решений в представительных и административных, локально-региональных и наднациональных институтах. «Жизненный цикл» внешнеполитического решения. Полный и неполный циклы. «Предварительное решение» и «решение во исполнение решения». Циклы «центральных» и «вторичных» решений. Сопряжение и диссонанс процессов принятия решений в законодательных, исполнительных и судебных институтах. Взаимоисключающие и нейтрализующие решения. Согласование решений различных видов и циклов. Практика «пакетов решений». Построение циклограмм государственных актов. Инициирование и завершение жизненного цикла решения.

Динамика принятия решений в контексте государственной стратегии и тактики. Базовые государственные доктрины и стратегические программы. Отраслевые доктрины и концепции государственной политики. Специфика внешнеполитических и военно-оборонных доктрин. Политический курс как комплекс стратегических решений и оперативных мероприятий. Стратегическое планирование. Корректировка политической

стратегии и тактики. Изменение внешнеполитического курса. Пути повышения эффективности процессов принятия государственных решений и оптимизации регулирования общественных ресурсов в современной России.

ТЕМА 9
ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ПРОБЛЕМ

Инициирование публичного решения. Инициатива разработки законопроекта и поручение на подготовку административного акта. Субъекты и проводники инициативы. Определение проблемы при построении повестки дня. Правила селекции и процедуры включения социальных проблем в повестку дня. Способы блокировки включения в повестку дня и «нерешения» со стороны ЛПР социальных проблем. Этапы формирования политической повестки дня: частная проблема; общественная проблема; вопрос в повестку; системная дискуссионная повестка; институциональная повестка. Построение повестки дня как поиск согласованной формулы интересов различных социальных общностей. Роль общественного мнения. Партийные и избирательные программы. Международные угрозы и вызовы. Разрыв между повестками «снизу» и «сверху». Методы удержания контроля над политической повесткой. Увод повестки в сторону. Роль СМИ, администрации и крупного бизнеса в контроле публичной повестки.

Разработка повестки дня с учетом стратегических целей государственной политики. Формулирование политических задач и определение социальных приоритетов государственных решений. Ежегодные послания президента. Внешнеполитические декларации. Программы оперативной работы министерств и ведомств. Планы законодательных предположений и разработки актов управления. Инициирование параллельных и конкурирующих нормативных актов. Административные совещания. Консультативные органы. Парламентские и общественные слушания. Общественные палаты и советы. Учет ограниченности ресурсов и лимитов времени при включении проблем в политическую повестку и подготовке альтернативных вариантов их решения.

ТЕМА 10
ПОДГОТОВКА И ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

Разработка проектов публичного решения. Создание рабочих групп и участие «мозговых центров». Функциональный и профессиональный состав группы разработчиков. Постановка задач на разработку государственного акта. Рабочий план и этапы подготовки решения. Составление базовой концепции проекта политического решения. Выяснение вида решения при разработке его альтернатив. Стандартное, инновационное и оригинальное решения. Метод обращения к прецедентам политических решений. Генерация множества вариантов решения. «Мозговые штурмы» и рабочие совещания. Формулирование крайних (наилучшего и наихудшего) и промежуточных вариантов. Экспертиза проектов решения. Оценка предпочтений и последствий альтернативы. Ведомственные и независимые экспертные заключения. Виды специальной экспертизы: юридическая, финансово-экономическая, лингвистическая и др. Обеспечение непротиворечивости решения по отношению к действующим нормам. Особенности внешнеполитической экспертизы. Сопроводительные документы и материалы к проекту административного акта. Пояснительная записка для обоснования законопроекта.

Основные виды выбора решений: индивидуальный, групповой и массовый. Индивидуальный выбор. Рациональные принципы индивидуального выбора: пессимизма; оптимизма; максимума среднего выигрыша; Гурвица (пессимизма — оптимизма). Специфика группового (коллегиального) выбора в политике. Теории коалиций. Рациональные принципы группового выбора: большинства голосов; диктатора; Курно; Парето; комбинированный принцип Эджворта. Параметры эффективности в выборе предпочтительного решения. Методы многокритериального выбора. Методика поиска «супероптимальных решений» С. Нагеля. Применение теории игр. Референдумы как массовый вид выбора решений. Построение «древа» допустимых политических решений. Редуцирование общего множества альтернативных вариантов к совокупности допустимых решений. Влияние ценностных

и иррациональных факторов при выборе оптимального решения. Редактирование разработчиками проекта решения. Окончательный выбор итогового варианта. Регистрация проектов государственных актов и вынесение их на официальное обсуждение.

ТЕМА 11
СОГЛАСОВАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНОГО РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

Соотношение общественных требований, групповых интересов и индивидуальных мотивов в институциональных операциях выбора и утверждения государственных решений. Столкновение «коалиций поддержки» различных вариантов решения в административных и парламентских учреждениях. Коалиционная политика. Торг, убеждение и команда как способы согласования интересов. Официальная легитимация окончательного варианта решения как итоговый этап процесса выбора. Влияние неформальных факторов на выбор стратегических решений.

Порядок официальной легитимации и формального утверждения государственных решений. Различия между индивидуальными и коллегиальными, административными и законодательными формами утверждения решений. Способы согласования позиций при выработке решения в административных органах. Аппарат правительства и министерств. Заключения на проект административного акта. Межведомственные согласования в административно-исполнительных органах. *Consensus omnium*. Визирование и подписание административных документов. Роль комитетов и подкомитетов в парламенте. Межфракционные консультации. Поиск компромиссного варианта. Голосование как способ утверждения коллективных решений. Виды и этапы голосований в парламенте. Думские чтения. Внесение поправок к закону. Одобрение верхней палаты. Использование права вето как инструмента блокировки решений. Институт согласительных комиссий. Подписание и промульгация законодательного решения. Регистрация и введение в действие государственных актов. Роль судебного и прокурорского «арбитража» в признании решений недействительными. Решения конституционных и уставных судов. Отмена и изменение публичного акта.

ТЕМА 12
РЕАЛИЗАЦИЯ И КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Реализация решений и практическое осуществление мероприятий в динамике политико-управленческого процесса. Замысел решения и его практическое воплощение. Значение понятия «механизмы реализации» в отечественной управленческой практике. Специфика реализации законодательных и административных, внутри- и внешнеполитических решений. Административные положения, распоряжения и приказы, циркуляры и инструкции. Технологии и методы, операции и процедуры реализации решений. Способы осуществления решений: административное воздействие и финансово-экономическое регулирование, социально-политическое маневрирование и идейно-психологическое манипулирование, правовая регламентация и организационная координация. Адекватность средств реализации решения его содержательно-целевой модели. Распределение исполнительских функций, специализация и координация в работе административного аппарата по «вертикали» и «горизонтали». Роль исполнителей в воспроизводстве и изменении дизайна решения. Модель «сверху вниз» (А. Вилдавски, Д. Прессман, П. Сабатьер и др.) в технологии реализации решений. Критика данной модели. Модель «снизу вверх» и концепция «низовой бюрократии» (М. Липски и др.). Влияние чиновников на исход решения. Оперативная техника организационной работы. Роль скоординированных действий в эффективном использовании общественных ресурсов.

Контроль за исполнением публичных решений. Виды публичного контроля и надзора: парламентский и административный, судебный и прокурорский, общественный и международный. Технология и техника госконтроля. Контроль на различных этапах исполнения решений. Инспекция и ревизия, лицензирование и регистрация. Финансовый контроль исполнения государственных решений. Отчет по исполнению бюджета. Специализированные органы: счетные палаты и мониторинговые службы, контрольные и ревизионные управления. Внутриведомственный контроль. Проблема контроля сроков исполнения решений, объема услуг

и качества работы государственного аппарата. Методы контроля и контрольные санкции. Этический самоконтроль госслужащих. Уровень исполнительской дисциплины и качество несения госслужбы в административном аппарате современной России.

ТЕМА 13
ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО РЕШЕНИЯ

Результаты осуществления государственных решений в политико-управленческом цикле. Виды результатов. Политические ошибки и уроки неудач. Определение причин внешнеполитической ошибки. Позитивный и негативный опыт осуществления реформаторских решений и мероприятий в современной России.

Оценка итогов принятых решений в государственно-управленческом механизме. Критерии оценки результатов и последствий политических решений. Органы и средства государственной экспертизы. Виды экспертизы продуктов осуществления решений. Способы и инструменты оценки результатов реализованных решений. Оценочные методики: «затраты — выгода» и «затраты — эффективность». Измерение эффективности выполнения государственных программ. Особенности оценки итогов проведения курса внешней политики. Оценка производительности, эффективности и продуктивности функционирования государственного аппарата. Поощрения и наказания по итогам оценки. Значение официальных оценок политических лидеров и государственных руководителей. Роль СМИ и лидеров общественного мнения в публичных оценках. Ответственность депутатов, руководителей и чиновников за результаты решений.

Механизм «обратной связи» в процессе принятия и реализации государственных решений. Завершение цикла принятия политического решения. Корректировка публично-государственной политики. Внедрение инноваций в новом цикле публичной политики. Традиции и инновации в государственном управлении. Системные и институциональные реформы. Необходимость проведения институциональных реформ в России начала XXI века (армии, государственной службы, судебной системы, прокуратуры, местного самоуправления и др.).

РАЗДЕЛ IV. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОДВИЖЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ РЕШЕНИЙ

ТЕМА 14
ТЕХНОЛОГИИ БЛОКИРОВАНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Принятие государственных решений и механизм регулирования общественных ресурсов. Роль центров принятия решений в контроле и распределении коллективных ресурсов общества. Иерархические уровни ЦПР: зоны властных полномочий и сферы контроля над ресурсами. Неравномерность распределения общественных благ между различными группами интересов в зависимости от объема ресурсов, уровня активности и степени давления. Клиентелы и корпорации в государственном аппарате. Причины и способы блокирования актов, инициированных отдельным ЛПР. Блокировка решения решением. «Неработающие» государственные акты. Методы давления ведомственно-бюрократических группировок на ЛПР. Антизаконные и нелегальные формы воздействия на содержание и прохождение публичного решения. Проблемы преодоления коррупции и регулирования лоббистской деятельности в современной России.

Технология лоббистской деятельности. Основные формы и методы лоббирования. Специфика воздействия на различных этапах процесса принятия политических решений (подготовки альтернативных проектов, выбора окончательного варианта, его реализации и т.д.). Планирование и проведение лоббистской кампании. Определение «точек доступа» к ЦПР. Официальные и теневые каналы давления. Особенности лоббирования в представительных и исполнительных органах власти в современной России. Технологические цепочки и каналы ресурсообмена. Комбинирование открытых и теневых, парламентских и внепарламентских способов воздействия. PR-сопровождение и юридическое обеспечение. Мобилизация ресурсов, организация давления и преодоление сопротивления в процессе принятия политических решений. Способы нейтрализации со стороны ЛПР давления лоббистских группировок.

Особенности осуществления лоббистской деятельности в зарубежных институтах и международных организациях. Внешняя политика и международный лоббизм. Современный «европолоббизм». Специфика деятельности иностранных лоббистов в постсоветской России.

СПИСОК КОНТРОЛЬНЫХ ВОПРОСОВ И ЗАДАНИЙ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

1. Какое место занимает принятие решений в системе государственного управления?
2. Дайте характеристику основным исследовательским направлениям в современной теории принятия политических решений.
3. Какие методологические подходы к анализу принятия решений доминируют в современной политологии?
4. Предложите рабочую типологию теоретических моделей, описывающих и объясняющих принятие государственных решений.
5. Каковы общая структура и компоненты механизма принятия политических решений?
6. Каковы пути интерпретации метамодели структуры МППР для построения рабочих моделей анализа отдельных государственных решений?
7. Что представляют собой политико-управленческие сети агентов государственных решений?
8. Каким образом в содержании политических решений учитываются формулы интересов, факторы среды и «древо» целей?
9. Какие роли играют знания, ценности и эмоции при принятии политических решений?
10. В чем состоит роль различных регулятивов, официальных норм и неформальных правил в механизме принятия государственных решений?
11. Каким образом особенности организационной иерархии влияют на порядок принятия политических решений?
12. Какие виды инструментов и ресурсов необходимы для обеспечения последовательного продвижения государственного решения?
13. В чем состоят основные институционально-процедурные и социально-функциональные отличия принятия законодательных от административных решений в современной России?
14. В каких ситуациях и в каких формах проходит согласование и координация работы административных и законодательных органов при принятии государственных решений?
15. Раскройте достоинства и недостатки циклической модели процессов принятия политических решений.
16. Какие фазы можно выделить в рамках политико-управленческого процесса, и какие взаимосвязи имеются между ними?
17. Какими путями формируется политическая повестка дня?
18. Как определить основную проблему, решение которой составляет содержание государственного акта?
19. Какими способами происходит генерация множества допустимых вариантов политического решения?
20. Каковы критерии и методы отбора эффективных государственных решений из совокупности допустимых вариантов?
21. Кто и как делает окончательный выбор оптимального проекта политического решения?
22. Каким образом происходят формальное утверждение и официальная легитимация государственного акта?
23. Каковы пути и способы реализации решений в государственном секторе?
24. Какие формы контроля осуществления государственных решений используются в современной России?
25. Какие методы оценки эффективности государственных решений адекватны российской практике?
26. Каким образом соединить критерии эффективности и справедливости в оценке результатов выполнения политических решений?

27. Какие технологии продвижения решений применяются в административных органах РФ?
28. Какие технологии продвижения решений применяются в законодательных органах РФ?
29. Каким образом лоббистами блокируется принятие законов в парламентских институтах России?
30. В чем состоит специфика лоббистской деятельности в зарубежных и международных организациях?

ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА ПИСЬМЕННЫХ РЕФЕРАТОВ И КУРСОВЫХ РАБОТ

1. Предметная область, функции и структура теории принятия политических решений.
2. Методологические подходы к интерпретации принятия публичных решений.
3. Концептуальные модели принятия политических решений.
4. Механизм принятия политических решений: структура и компоненты («кейс-стади» отдельного ЦПР).
5. Характеристика формальных центров принятия политических решений (анализ структуры и составление органиграммы).
6. Место неформальных группировок в процессе принятия политических решений (анализ влияния и составление сетевой карты).
7. Роль норм и процедур в механизме принятия политических решений («кейс-стади» по реконструкции системы официальных норм и неофициальных правил).
8. Особенности принятия законодательных решений в представительных органах государственной власти (на отдельном примере).
9. Особенности принятия административных решений в исполнительных органах государственной власти (на отдельном примере).
10. Специфика принятия политических решений в надгосударственных институтах и международных организациях (на отдельном примере).

11. Анализ формальных структур и неформальных сетей в механизме принятия внешнеполитических решений («кейс-стади»).
12. Процесс принятия политических решений: циклы, фазы и операции (составление циклограммы и плана продвижения отдельного решения).
13. Формирование повестки дня и определение приоритетных проблем при подготовке политических решений («кейс-стади»).
14. Разработка альтернативных проектов в процессе подготовки политических решений («кейс-стади»).
15. Выбор оптимального решения в публичной политике: рациональные критерии и способы селекции (анализ отдельного примера).
16. Оценка результатов и последствий политического решения: принципы и методы (анализ отдельного примера).
17. Система принятия государственных решений и технология лоббистской деятельности: определение «точек доступа», каналов коммуникации, способов давления («кейс-стади»).
18. Способы и технологии блокирования политических решений (на отдельном примере).
19. Разработка модели и плана нейтрализации со стороны ЛПР давления лоббистских группировок (на отдельном примере).
20. Подготовка плана лоббистской кампании (на отдельном примере).

СПИСОК ВОПРОСОВ ДЛЯ ПОВТОРЕНИЯ К ЭКЗАМЕНУ ПО КУРСУ

1. Теория принятия решений в структуре социальной и управленческой наук.
2. Концепция принятия политических решений: предметная область, функции и направления разработки.
3. Место и роль принятия политических решений в государственно-управленческом механизме.
4. Сущность и типы публичных решений.

5. Экспликативно-дескриптивный подход к интерпретации принятия политических решений.
6. Нормативно-прескриптивный подход к интерпретации принятия решений.
7. Основные типы моделей в анализе принятия политических решений.
8. Бихевиоралистская модель Г. Лассуэлла.
9. Модель «ограниченной рациональности» Г. Саймона.
10. Инкременталистская модель Ч. Линдблома.
11. Смешанно-сканирующая модель А. Этциони.
12. Модели групповой репрезентации.
13. Сетевая модель принятия политико-управленческих решений.
14. Модели «всеобъемлющей рациональности».
15. Модели организационного неоинституционализма.
16. Циклически-стадиальная модель процесса принятия государственных решений.
17. Механизм принятия государственных решений: общая структура и основные компоненты.
18. Социально-целеполагательный субкомплекс МППР: блоки и модули.
19. Мотивационно-сетевой модуль МППР: агенты решений и социальные адресаты.
20. Основные участники принятия государственных решений.
21. Центры принятия политических решений (ЦПР): определение и виды.
22. Лица, принимающие политические решения (ЛПР): определение и виды.
23. Роль бюрократии в механизме принятия государственных решений.
24. Роль лоббистских групп в системе принятия государственных решений.
25. Контекстуально-целевой модуль МППР. Зона и условия принятия решения.
26. Ориентационно-регулятивный субкомплекс МППР: блоки и модули.

27. Когнитивно-перцептивный модуль МППР. Когнитивные стили и операциональные коды в интерпретации принятия политико-управленческих решений.
28. Рациональные и экстрарациональные компоненты принятия политических решений.
29. Ценностно-регулятивный модуль МППР. Правила игры и критерии оценки решений.
30. Ценностные ориентиры в механизме принятия государственных решений.
31. Нормативные регулятивы в механизме принятия государственных решений.
32. Организационно-инструментальный субкомплекс МППР: блоки и модули.
33. Инструментально-коммуникативный модуль МППР. Способы продвижения решений.
34. Особенности принятия государственных решений в исполнительных институтах.
35. Особенности принятия государственных решений в законодательных институтах.
36. Специфика принятия государственных решений в международных институтах.
37. Основные фазы процесса принятия политических решений.
38. Фаза формирования политической повестки дня.
39. Блокировка включения вопросов в повестку дня и способы «нерешения» социальных проблем.
40. Подготовка и селекция альтернативных вариантов решения.
41. Утверждение государственного решения. Способы согласования интересов.
42. Определение оптимального решения в государственной политике.
43. Специфика определения индивидуального и коллективного решения в государственной политике.
44. Фаза реализации государственных решений.
45. Фаза оценки результатов и контроля исполнения политического решения.
46. Технологии блокирования и продвижения публичных решений.

III. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧАСОВ КУРСА ПО ТЕМАМ И ВИДАМ РАБОТ

№	Тема	Всего часов	Аудиторные занятия (часов)		Самостоятельная работа (часов)
			в том числе		
			лекции	семинары	
1	Теория принятия решений и практика государственного управления	7	2	2	3
2	Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений	7	2	2	3
3	Механизм принятия политических решений: комплексная структура и основные компоненты	7	2	2	3
4	Агенты и среда публично-государственного решения	7	2	2	3
5	Ориентиры и регулятивы политических решений	7	2	2	3
6	Организационный дизайн и способы продвижения государственных решений	7	2	2	3
7	Особенности принятия решений в законодательных и исполнительных институтах	14	4	4	6
8	Процесс подготовки, принятия и осуществления политических решений: фазы и циклы	7	2	2	3
9	Формирование повестки дня и определение приоритетных проблем	14	4	4	6
10	Подготовка и выбор проектов государственного решения	7	2	2	3
11	Согласование и утверждение официального решения в публичной политике	14	4	4	6
12	Реализация и контроль исполнения государственных решений	7	2	2	3
13	Оценка результатов осуществления публичного решения	7	2	2	3
14	Технологии продвижения и блокирования политических решений	14	4	4	6
	Итого	126	36	36	54

IV. ФОРМА ВНУТРИСЕМЕСТРОВОГО И ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ

Отчетность по курсу:

Промежуточное эссе 1 — 20%
Итоговое эссе 2 — 30%
Участие в учебных занятиях — 20%
Экзамен — 30%

V. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУРСА

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

ТЕМА 1
ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ОСНОВНАЯ

1. *Амелин В. Н., Дегтярев А. А.* Опыт развития прикладной политологии в России // Политическая наука в России: Интеллектуальный поиск и реальность / Отв. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. М., 2000. С. 528–544.
2. *Дегтярев А. А.* Теория принятия политических решений в структуре социальных и управленческих дисциплин // Политические исследования. 2002. № 2. С.113–125.
3. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 21–42.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 4–25.
5. *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P. 3–11, 320–326.
6. *Lynn L.* Public Management as Art, Science and Profession. Chatam, 1996. P. 143–163.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. Государственная политика и управление / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб., 2002.
2. Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.
3. *Марков С. А.* Политические профессии // Полития. 1999. № 2.
4. *Нельсон Б.* Социальная политика и управление: Общие проблемы // Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999.
5. *Дегтярев А. А.* Предмет и структура политической науки // Политическая наука в России: Интеллектуальный поиск и реальность / Отв. ред.-сост. А. Д. Воскресенский. М., 2000.

6. *Дегтярев А. А.* Направление «Политико-управленческие дисциплины» // Политические исследования. 2001. № 1.
7. *Карпов А. В.* Психология принятия управленческих решений. М., 1998.
8. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений. М., 2000.
9. *Силов В. Б.* Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке в макроэкономике, политике, социологии, менеджменте, экологии, медицине. М., 1995.
10. *Sabatier P.* Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process // Political Science: Looking to the Future. Vol. 2 / Ed. W. Crotty. Evanston, 1991.
11. *Milward H.* What is Public Management? // The State of Public Management / Ed. D. Kettl, H. Milward. Baltimore; L., 1996.
12. *Zelikow P.* Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again // International Security. 1994. Vol. 18. № 2.

ТЕМА 2
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ОСНОВНАЯ

1. *Аллисон Г.* Концептуальные модели и Кубинский ракетный кризис // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 6. С. 256–266; 2001. № 1. С. 221–232.
2. *Дегтярев А. А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Политические исследования. 2003. № 1. С.159–170; № 2. С. 164–173; № 3. С. 152–163.
3. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 25–36, 121–126.
4. *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 28–47, 64–91, 99–109.
5. *Kelly R., Palumbo D.* Theories of Policy Making // Encyclopedia of Government and Politics. Vol. 2 /

Ed. M. Hawkesworth , M. Kogan. L.; N. Y., 1992. P. 643–653.
6. *Linder S., Peters G.* The Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation // Comparative Public Administration. Vol. 1 / Ed. M. Maor, J.-E. Lane. Aldershot, 1999. P. 93–114.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия // Бьюкенен Дж. Сочинения. Т. 1. М., 1997.
2. *Дай Т., Зиглер Х.* Демократия для элиты: Введение в американскую политику. М., 1984.
3. *Даль Р.* Введение в теорию демократии. М., 1990.
4. *Маджоне Дж.* Социальная политика и управление: идеи, интересы и институты // Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999.
5. *Саймон Г.* Рациональность как процесс и продукт мышления // Thesis. 1993. Вып. 3. С.16–38.
6. *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход в политике и управлении // Политические исследования. 2001. № 3.
7. *Шмиттер Ф.* Неокорпоративизм // Политические исследования. 1997. № 1.
8. *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999.
9. *Crabb C.* Policy-Makers and Critics: Conflicting Theories of American Foreign Policy. N. Y.; L., 1986.
10. *Dror Y.* Basic Concepts in Advanced Policy Sciences // Encyclopedia of Policy Studies / Ed. S. Nagel. N. Y., 1994.
11. *Hilsman R.* et al. The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics. Englewood Cliffs, 1993.
12. *Knoke D.* Political Networks: The Structural Perspective. N. Y., 1990.
13. *March J.* A Primer on Decision Making: How Decisions Happen. N. Y., 1994.
14. *Simon H.* Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. N. Y., 1997.

15. *Smith G., May D.* The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making // Policy Process / Ed. M. Hill. L., 1994.
16. *Teisman G.* Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 4.

ТЕМА 3
МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: КОМПЛЕКСНАЯ СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ

ОСНОВНАЯ

1. *Дегтярев А. А.* Основы политической теории. М., 1998. С.163–176.
2. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств / Отв. ред. Л. М. Энтин. М., 1986. С. 119–139.
3. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 211–230.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 46–79.
5. *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P. 19–22,197–213.
6. *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993. P. 2–22.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.
2. *Дегтярев А. А.* Политическая власть как регулятивный механизм социального общения // Политические исследования. 1996. № 3.
3. *Лейбо Ю. И.* Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария. М., 1984.
4. *Макаров А. А.* Политическая власть в Японии: Механизм функционирования на современном этапе. М., 1988.
5. Механизм формирования и осуществления внешней политики империалистических государств в XX веке / Под ред. О. А. Колобова. Горький, 1988.

6. *Сергеев В. М., Цымбурский В. Л.* Когнитивные механизмы принятия решений: Модель и приложения в политологии и истории // Компьютеры и познание: очерки по когнитологии. М., 1990.
7. *Урьяс Ю. П.* Политический механизм ФРГ. М., 1978.
8. *Херманн М.* Стили лидерства в формировании внешней политики // Политические исследования. 1991. № 1.
9. *Яновский К. Э.* Политическая экономия приватизации (Механизм принятия решений) // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
10. *Kegley Ch., Wittkopf E.* American Foreign Policy: Pattern and Process. N. Y., 1996.
11. *Knoke D.* Policy-making in the Organizational State // Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U. S., Germany and Japan. Cambridge, 1996.
12. *Lawton A., Rose A.* Organization and Management in the Public Sector. L., 1994.
13. *Natan J., Oliver J.* Foreign Policy Making and the American Foreign Policy System. Baltimore, 1994.

ТЕМА 4
АГЕНТЫ И СРЕДА ПУБЛИЧНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

ОСНОВНАЯ

1. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 68–72, 81–102.
2. *Ходов Л. Г.* Основы государственной экономической политики. М., 1997. С. 47–70, 77–81.
3. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 46–79.
4. *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993. P. 73–103.
5. *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 110–123.
6. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 184–203.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Василенко А. В.* Российские нефтяные компании и политика в переходный период. М., 1997.
2. *Жаворонков С. В., Яновский К. Э.* Политическая экономия реформы: Механизм принятия решений на этапах революции и стабилизации // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
3. *Колобов О. А.* и др. Процесс принятия внешнеполитических решений: Исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. Нижний Новгород, 1992.
4. *Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997.
5. *Олсон М.* Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп. М., 1995.
6. *Паппэ Я.* Отраслевые лобби в правительстве России: 1992–1996 // Pro et contra. 1996. Т. 1. № 1.
7. *Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С.* Группы интересов и российское государство. М., 1999.
8. *Сюткина А. П.* Место и роль корпоративной системы представительства интересов в процессе принятия политических решений в современной России // Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты / Под ред. М. Н. Афанасьева. М., 1999.
9. *Томас Дж.* Участие граждан в принятии решений органами государственного управления // Гражданское общество: Пути становления // Ред.-сост. Г. М. Квашнин. М., 1999.
10. *Alexander J., Degtyarev A., Gelman V.* Democratization Challenged: The Role of the Regional Elites // Fragmented Space in the Russian Federation // Ed. B. Ruble, J. Koehn, N. Popson. Baltimore; L., 2001.
11. *Hay C., Richards D.* The Tangled Webs of Wesminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Networking within the British Core Executive // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 1.

12. *Pemberton H.* Policy Networks and Policy Learning: UK Economic Policy in the 1960s and 1970s // Public Administration. 2000. Vol. 78. № 4.
13. *Peters G.* The Politics of Bureaucracy. N. Y., 1995.
14. *Smith M., Richards D., Marsh D.* Structured Agency and Agents of Structure. L., 2000.
15. *Waste R.* The Ecology of City Policymaking. N. Y.; Oxford, 1989.

ТЕМА 5
ОРИЕНТИРЫ И РЕГУЛЯТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ОСНОВНАЯ

1. *Егорова Е. В.* США в международных кризисах: Психологические аспекты принятия внешнеполитических решений. М., 1988. С.19–30, 49–56.
2. *Сергеев В. М., Цымбурский В. Л.* Когнитивные механизмы принятия решений: Модель и приложения в политологии и истории. М., 1990. С. 18–34.
3. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 103–115.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 126–134.
5. *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989. P. 25–32, 58–69.
6. *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P.175–195.
7. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 194–203.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Воеводин А. И.* Стратагемы — стратегии войны, манипуляции обмана. М., 2002.
2. *Генри М.* Правила парламентской процедуры. Вашингтон, 1992.
3. *Заславская Т. И.* О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т. И. Заславской. М., 2002.

4. *Нагель С.* Соединяя капитализм, социализм и демократию // Соединяя капитализм, социализм и демократию: Практическая политика в России и США / Под ред. В. Рукавишникова, С. Нагеля. М., 1999.
5. *Паркинсон С.* Законы Паркинсона. М., 1999.
6. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.
7. *Соловьев А. И.* Особенности механизма принятия государственных решений в постсоветской России: социокультурные и психологические параметры // Куда идет Россия? Трансформация социальной сферы и социальная политика / Под ред. Т. И. Заславской. М., 1998.
8. *Цымбурский В. Л.* Человек политический между *ratio* и ответами на стимулы (к исчислению когнитивных типов принятия решений) // Политические исследования. 1995. № 5.
9. *Хилсмен Р.* Стратегическая разведка и политические решения. М., 1957.
10. *Arrow K.* Values and Collective Decision Making // Philosophy, Politics and Society / Ed. R. Laslett. Oxford, 1967.
11. *Axelrod R.* The Cognitive Mapping Approach to Decision-Making // Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites / Ed. R. Axelrod. N. Y.; Princeton, 1976.
12. *Immergut E.* The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden // Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis / Ed. S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth. Cambridge, 1992.
13. *Janis I.* Victims of Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes. Boston, 1983.
14. *Vertzberger Y.* The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking. Stanford, 1990.

ТЕМА 6
ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ДИЗАЙН И СПОСОБЫ ПРОДВИЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

ОСНОВНАЯ

1. *Гибсон Д., Иванцевич Д., Доннелли Д.* Организации: Поведение. Структура. Процессы. М., 2000. С. 531–547.
2. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 211–248.
3. *Allison G., Zelikow P.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999. P. 143–163.
4. *Egeberg M.* The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making // Public Administration. 1999. Vol. 77. № 1. P. 155–168.
5. *Hanny B., Wessels W.* The Monetary Committee: A Significant Though Not Typical Case // EU Committees as Influential Policymakers / Ed. M. Van Schendelen. Aldershot, 1998. P. 109–126.
6. *Lawton A., Rose A.* Organization and Management in the Public Sector. L., 1994. P. 134–149.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.
2. *Лютенс Ф.* Организационное поведение. М., 1999.
3. *Соловьев А. И.* Конфликты в государственно-административной сфере // Политические исследования. 1997. № 4.
4. Функционирование государственного аппарата управления / Под ред. Г. В. Атаманчука. М., 1998.
6. *Холл Р.* Организации: Структуры, процессы, результаты. СПб., 2001.
7. *Graber D.* Political Communication: Scope, Progress, Promise // Political Science: The State of the Discipline.11 / Ed. A. Finifter. Washington,1993.
8. Handbook of Organizational Behavior / Ed. R. Golembiewski. N. Y., 1993.
9. *Knoke D.* et al. Legislative Procedures in the Three Nations // Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka Y. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan. Cambridge, 1996.
10. *Ostrom E.* Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. N. Y., 1990.
11. *O'Toole L.* Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Networks // The State of Public Management / Ed. D. Kettl , H. Milward. Baltimore; L., 1996.
12. The Theory of Institutional Design / Ed. R. Goodin. Cambridge, 1996.

ТЕМА 7
ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТАХ

ОСНОВНАЯ

1. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 31–63.
2. *Макаренко Б. И.* Указы и законы: Процесс принятия законодательных решений // Полития. 1997. № 3. С. 5–19.
3. *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 87–103.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 162–178.
5. *Kervin C.* Rulemaking: How Governmental Agencies Write Law and Make Policy. Washington, 1999. P. 2–6, 22–36.
6. *Lindblom Ch., Woodhouse E.* The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, 1993. P. 57–72.
7. *Peterson J.* Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-Making in the European Commission // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 3. P. 473–492.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Алехин А. П., Кармолицкий Ю. М., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 2001.

2. Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. М., 1999.
3. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений и развитие институционального дизайна на региональном уровне (на примере Москвы) // Стратегия и проблемы развития законодательства в Российской Федерации на пути становления гражданского общества / Под ред. Г. М. Михалевой. М., 2001.
4. Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития. М., 1998.
5. *Колобов О. А.* и др. Процесс принятия внешнеполитических решений: Исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. Нижний Новгород, 1992.
6. *Левина М. И.* Парламентские процедуры как институт парламентского права // Государство и право на рубеже веков: Проблемы истории и теории / Под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2001.
7. *Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты. М., 1997.
8. *Олежек У.* Принятие решений в Конгрессе // Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под ред. Д. Тарбера. М., 1991.
9. Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М., 1999.
10. *Рудницкий С. В.* К вопросу о политических основаниях бюджетных решений // Бизнес и политика. 1995. № 9–10.
11. Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1988.
12. *Шохин А. Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
13. *Cassidi B.* EURIM Guide to Decision Making in the European Union after Amsterdam. L., 1998.
14. *Schroedel J.* Congress, The President, and Policymaking: A Historical Analysis. N. Y.; L., 1994.
15. *Sinclair B.* Unortodox Lawmaking: Legislative Process in the U.S. Congress. Washington, 1997.

ТЕМА 8
ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФАЗЫ И ЦИКЛЫ

ОСНОВНАЯ

1. *Клементевич Т.* Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики / Под ред. В. П. Макаренко. Ростов-на-Дону, 1991. С. 386–399.
2. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 65–78.
3. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 34–40, 280–290.
4. *Kervin C.* Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy. Washington, 1999. P. 40–46, 75–86.
5. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 76–81, 357–358.
6. *Waste R.* The Ecology of City Policymaking. N. Y.; Oxford, 1989. P. 29–47.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 2000. 25 апр.
2. *Гапоненко А. Л.* Стратегия социально-экономического развития: Страна, регион, город. М., 2001.
3. *Кокошин А. А.* Вопросы стратегического руководства обороной России. М., 2001.
4. Концепция внешней политики Российской Федерации // Дипломатический вестник. 2000. № 8.
5. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика России: История и современность / Под ред. С. В. Кулешова. М., 1997.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Под ред. Б. А. Золотухина. М., 2001.
7. Национальная доктрина образования в Российской Федерации // Российская газета. 2000. 6 окт.
8. Процесс принятия политических решений и политическое моделирование // Труды семинара «Полития»-2001. Общество и его власть: Дефекты взаимодействия / Ред. кол. С. И. Каспэ и др. М., 2001.

9. Процесс формирования и осуществления внешней политики капиталистических государств / Отв. ред. В. И. Гантман. М., 1981.
10. *Тихомиров В. Б.* Профессионализм политолога: анализ, принятие решений, управление событиями // Социально-политический журнал. 1993. № 3.
11. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2002.
12. *Ханна У.* Процесс принятия решений в организациях государственного сектора // Современное управление / Ред.- сост. Б. З. Мильнер. М., 1997.
13. *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989.
14. *George A.* Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policymaking // PS: Political Science and Politics. 2000. Vol. 33. № 1.
15. *Nacht A.* U.S. Foreign Policy Strategies // Washington Quarterly. 1995. Vol. 18. № 3.
16. The Policy Cycle / Ed. J. May, A. Wildavsky. Beverly Hills, 1978.

ТЕМА 9
ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ПРОБЛЕМ

ОСНОВНАЯ

1. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 179–192.
2. *Клементевич Т.* Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики / Под ред. В. П. Макаренко. Ростов-на-Дону, 1991. С. 389–403.
3. *Карминес Э. Г., Хакфельд Р.* Политическое поведение: Общие проблемы // Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М., 1999. С. 240–245, 253–256.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 84–101.
5. *Golub A.* Decision Analysis: An Integrated Approach. N. Y., 1997. P. 26–39.

6. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 125–142.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Гэдди К.* Внутриполитическая повестка дня на встрече Президентов Путина и Буша // Новая повестка дня в российско-американских отношениях. М., 2002.
2. *Головлев В. И., Нефедова Т. И.* Государственная Дума второго созыва: Роль и место в политическом переломе. М., 2000.
3. *Мейер М. М.* Механизмы и технологии формирования информационно-политической повестки дня в российских СМИ в 1996–2000 гг. (по материалам Фонда эффективной политики): Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. М., 2001.
4. Парламентаризм в России: Федеральное Собрание в 1996–1999 годах / Отв. ред. А. А. Захаров. М., 2000.
5. Стратегия для России: Повестка дня для Президента-2000 / Подред. С. А. Караганова. М., 1999.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.
7. Приоритеты законодательной деятельности Фракции «Яблоко». Законодательные приоритеты Фракции СПС в Государственной Думе // Стратегия и проблемы развития законодательства в Российской Федерации на пути становления гражданского общества / Под ред. Г.М. Михалевой. М., 2001.
8. Программа приоритетных мер (2000–2004) по реализации Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года / Рук. кол. Г. Греф // Сегодня. 2000. 11мая.
9. *Bachrach P., Barats M.* Two Faces of Power // Power / Ed. *S. Lukes.* Oxford; Cambridge, 1986.
10. *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997.
11. *Kingdon J.* Agendas, Alternatives and Public Policies. N. Y., 1984.

ТЕМА 10
ПОДГОТОВКА И ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕШЕНИЯ

ОСНОВНАЯ

1. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 78–90, 152–176.
2. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений. М., 2000. С.15–27, 35–43, 178–196.
3. *Нагель С., Миллс М.* Методы поиска супероптимальных решений // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998. С. 373–398.
4. *Allison G., Zelikow F.* Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. N. Y., 1999. P. 13–26, 109–129.
5. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 102–115.
6. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 445–455.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.
2. *Евланов Л. Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984.
3. Концепция проекта Федерального закона «О политических партиях» // Зотова З. М. Политические партии России: Организация и деятельность. М., 2001.
4. *Лобанов В. В.* Анализ государственной политики. М., 2001.
5. *Макарычев А. С.* Идеи для политики: Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США. Нижний Новгород, 1998.
6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации» // Выборы: Законодательство и технологии. 2000. № 11.
7. *Цыгичко В. Н.* Руководителю о принятии решений. М., 1996.

8. *Clemen R.* Making Hard Decisions: An Introduction to Decision Analysis. Boston, 1996.
9. *Dror Y.* Public Policymaking Reexamined. New Brunswick; Oxford, 1989.
10. *Golub A.* Decision Analysis: An Integrated Approach. N. Y., 1997.
11. Policy Options for the Strategy (1997–2001): Discussion Documents. Chester, 1996.
12. *Russo J., Shoemaker P.* Decision Traps: The Ten Barriers to Brilliant Decision-Making and How to Overcome Them. N. Y., 1989.

ТЕМА 11
СОГЛАСОВАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНОГО РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

ОСНОВНАЯ

1. *Гусев Л., Григорьева Ю., Аксенова Л.* V Государственная Дума: Анализ голосований по внешнеполитическим вопросам. М., 1996. С. 6–24.
2. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 193–232.
3. *Конышев В. Н.* Принятие решений о военных интервенциях: Отношения Президента и Конгресса США (1982–1991 гг.). СПб., 1999. С. 37–54.
4. *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 43–53, 104–108.
5. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 137–156.
6. *Narcisi C.* Local Authority Decision Making: The Traders of Uffizi Gallery in Florence // Case Studies in Public Service Management / Ed. A. Lawton, D. McKevitt. Oxford, 1996. P. 168–182.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Автономов А. С., Захаров А. А., Орлова Е. М.* Региональные парламенты в современной России. М., 2000. Гл. 4.
2. *Бунин И. М., Макаренко Б. И., Назарова Н. В.* Homo Deputatus в парламенте и в политике: Анализ опросов кандидатов и депутатов Государственной Думы. М., 2001.

3. *Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: История развития и основные современные концепции. М., 2002. Гл. 7.
4. Государственная Дума в весенней сессии 2000 года (Сборник аналитических, информационных и справочных материалов) / Под общ. ред. Ю. А. Нисневича. М., 2000.
5. *Елчев В. А.* Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс. М., 1999.
6. Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000.
7. *Никитинский В. Н.* Оценка процедуры и результатов голосования при принятии правовых решений // Советское государство и право. 1990. № 11.
8. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.
9. *Разуваев В. В.* Власть в России: Бюрократическое измерение // Кентавр. 1995. № 4–6.
10. *Сатаров Г. А.* Анализ политической структуры законодательных органов по результатам поименных голосований // Российский монитор: Архив современной политики. 1992. № 1.
11. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7.
12. Регламент Правительства Российской Федерации // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.
13. *Щербак А. Н.* Коалиционная политика российских партий // Политические исследования. 2001. № 1.
14. *Cleiber D., Shull S.* Justifying Presidential Decisions: The Scope of Veto Messages // Congress & The Presidency. 1999. Vol. 26. № 1.
15. How Our Laws Are Made / Ed. E. Willet. Washington, 1986.
16. *Kerwin C.* Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy. Washington, 1999.

ТЕМА 12
РЕАЛИЗАЦИЯ И КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

ОСНОВНАЯ

1. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1995. С. 271–282, 303–322.
2. *Ходов Л. Г.* Основы государственной экономической политики. М., 1997. С. 108–123.
3. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 187–223.
4. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 187–223.
5. *Pressman J., Wildavsky A.* Implementation. Berkeley, 1984. P. 163–180.
6. *Sabatier P.* Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis // Policy Process / Ed. M. Hill. L., 1994. P. 266–289.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Барабанов О. Н.* Управление внешнеполитической деятельностью в России // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
2. *Горбачева Ж. А.* Социальная политика в Российской Федерации: Проблемы принятия и реализации управленческих решений за последние десять лет // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
3. Государственное управление: Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. Гл. 4.2.
4. *Кузнецов П. В., Фоминых А. К.* Осуществление властных полномочий координационными органами Правительства Российской Федерации в 1994–1997 годах // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
5. Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.

6. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации // Административное законодательство Российской Федерации / Под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2000.
7. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001.
8. Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М.,1988.
9. *Штульберг В. М., Введенская В. Г.* Региональная политика России: Теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000.
10. Implementation in Public Policy / Ed. T. Younis. Aldershot, 1990.
11. *Lawton A.* Implementing Community Care // Case Studies in Public Service Management / Ed. A. Lawton, D. McKevitt. Oxford, 1996.
12. *Lawton A., Rose A.* Organization and Management in the Public Sector. L., 1994.
13. *Lipsky M.* Street-Level Bureaucracy. N. Y., 1980.
14. *Mazmanian D., Sabatier P.* Implementation and Public Policy. Latham, 1989.
15. *Peters G.* The Politics of Bureaucracy. N. Y., 1995.

ТЕМА 13
ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО РЕШЕНИЯ

ОСНОВНАЯ

1. *Бухарт Г.* Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998. С. 64–83.
2. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. М., 1985. С. 249–272.
3. *Эпштейн П.* Измерение результатов деятельности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998. С. 221–244, 251–262.
4. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 238–271.
5. *Knox C., McAlister D.* Policy Evaluation: Incorporating Users Views // Public Administration. 1995. Vol. 73. № 3. P. 413–434.
6. *Parsons W.* Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, 1995. P. 543–559, 563–568, 600–613.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Вахрамеев А. В.* Внешнеполитическая ошибка как объект исторического и теоретического анализа // О новых подходах к решению внешнеполитических и внешнеэкономических задач / Отв. ред. В. И. Дашичев. М., 1988.
2. *Лаверд Р.* Поощрение и наказание в интересах повышения производительности // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998.
3. *Литвак Б. Г.* Экспертные оценки и принятие решений. М., 1996.
4. *Хатри Г., Фиск Д.* Измерение производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / Общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. М., 1998.
5. *Hermann Ch.* Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy // International Studies Quarterly. 1990. Vol. 34. № 3.
6. *Nagel S.* Systematic Policy Evaluation // Encyclopedia of Policy Studies / Ed. S. Nagel. N. Y., 1994.
7. *Pierson P.* When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change // World Politics. 1992. Vol. 45. № 7.
8. Policy Evaluation: Linking Theory to Practice / Ed. R. Rist. Aldershot, 1995.
9. *Rossi P., Freeman H.* Evaluation: A Systematic Approach. Newbury Park, 1993.
10. *Rutman L., Mowbray G.* Understanding Program Evaluation. L., 1983.

ТЕМА 14
ТЕХНОЛОГИИ БЛОКИРОВАНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

ОСНОВНАЯ

1. *Афанасьев М. Н.* Клиентелизм и российская государственность. М., 1997. С. 164–190.
2. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 131–152, 280–299.

3. *Любимов А. П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998. С. 66–100.
4. *Сюткина А. П., Конюшко С. В.* Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России // Государство и право. 1998. № 1. С. 100–111.
5. *Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С.* Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 214–252.
6. *Hill M.* The Policy Process in the Modern State. L., 1997. P. 196–224.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ

1. *Зубченко Л.* Евролоббизм: Стратегия и способы действия // Реформа. 1994. № 6.
2. *Зяблюк Н. С.* Практика лоббистской деятельности в США. М., 1993.
3. *Ильичева Л. П.* Специфика лоббизма в условиях политической системы России // В помощь начинающему лоббисту. Вып. 9. М., 2000.
4. *Левин М. И., Левина Е. М.* Лоббирование и коррупция в России // Эффективность осуществления государственного управления (период президентства Ельцина). М., 2002.
5. *Лепехин В. И.* Лоббизм. М., 1995.
6. *Окуньков Л. А.* Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 9–10.
7. *Перегудов С. П.* Крупная российская корпорация как социально-политический институт. М., 2000.
8. Политика в регионах: Губернаторы и группы влияния / Под ред. И. М. Бунина. М., 2002.
9. Помощник депутата Государственной Думы: Права, обязанности и повседневная деятельность. М., 2001.
10. Система представительства российского бизнеса: Формы коллективного действия / Отв. ред. Ю. В. Крашенинников. М., 1997.
11. Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России / Науч. ред. Я. Ш. Паппе. М., 1997.
12. *Хлебников П.* Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. М., 2001.

13. *Bachrach P., Barats M.* Decisions and Non-Decisions: An Analyical Framework // American Political Science Review. 1963. № 57.
14. *Choate P.* Agents of Influence: How Japan's Lobbyists in the United States Manipulate America's Political and Economic Systems. N. Y., 1990.
15. *DeKieffer D.* The Citizen's Guide to Lobbying Congress. Chicago, 1997.
16. *Yergin D., Stanislaw J.* The Commanding Heights: The Battle Between the Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World. N. Y., 1998.

ПЕРЕЧЕНЬ МУЛЬТИМЕДИЙНЫХ СРЕДСТВ И ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

1. <CD-ROM> *Дегтярев А. А.* Государственное управление как политический субпроцесс // Категории политической науки / Под ред. А. Ю. Мельвиля. М., 2003.
2. <www.auditorium.ru> *Дегтярев А. А.* Механизм выработки и осуществления государственной политики: Процесс принятия государственных решений // Дегтярев А. А. Основы политической теории. М., 1998.
3. <www.kremlin.ru> Администрация Президента РФ.
4. <www.government.gov.ru> Правительство РФ.
5. <www.duma.gov.ru> Государственная Дума Федерального Собрания РФ.
6. <www.council.gov.ru> Совет Федерации Федерального Собрания РФ.
7. <www.mid.ru > Министерство иностранных дел РФ.
8. <www.gov.ru> Официальная Россия: Органы государственной власти РФ.
9. <www.mos.ru> Правительство Москвы.
10. <www.csr.ru> Центр стратегических разработок.
11. <www.ilpp.ru> Институт права и публичной политики.
12. <www.legislature.ru> Фонд развития парламентаризма в России, Законотворчество РФ.

13. <www.consultant.ru> Консультант Плюс: Справочные правовые системы.
14. <www.garant.ru> Система Гарант: Законодательство с комментариями.
15. <www.inpuma.net> International Public Management Network.
16. <www.nispa.sk> The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.
17. <www.appam.org> Association for Public Policy Analysis and Management.
18. <www.naspaa.org> National Association of Schools of Public Affairs and Administration.
19. <www.ksg.harvard.edu> John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
20. <www.gwu.edu/~gspm> Graduate School of Political Management, George Washington University.
21. <www.rand.org> Rand Corporation.
22. <www.brook.edu> Brookings Institution.

Книжный дом «Университет»

представляет

Политический разум и практика политики
RPFC
Ratio politicus et facinoris civiles

Серию учебной литературы по политологии,

подготовленную

МОСКОВСКОЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛОЙ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК

в рамках

ИННОВАЦИОННОГО ПРОЕКТА РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ НФПК

Руководитель проекта –
профессор ***Б.Г. Капустин***

Учебники и учебные пособия серии имеют гриф Министерства образования РФ

Поляков Л.В.	**ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНСУЛЬТИРОВАНИЯ** Теория и практика
Дегтярев А.А.	**ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**
Капустин Б.Г.	**МОРАЛЬНЫЙ ВЫБОР В ПОЛИТИКЕ**
	МОРАЛЬ В ПОЛИТИКЕ Хрестоматия

УНИВЕРСИТЕТ
книжный дом

По вопросам оптовых поставок обращаться в Издательство:
Тел. / факс: (095) 939-40-36
E-mail: kdu@kdu.ru