

Глава 7
Политический процесс



Программные тезисы

- Общее понятие политического процесса. Макро- и микроизмерения его анализа. Политический процесс как функционирование макросистемы политических институтов общества и как совокупность политических микропроцессов, интегральная активность социально-политических акторов. Концептуальные подходы к интерпретации политического процесса. Групповой плюрализм Д. Трумэна, А. Бентли и системно-функциональный холизм Д. Истона и Г. Алмонда.
- Структура и типы макрополитического процесса. Взаимодействие процессов государственного управления и гражданского давления. Роль участия граждан в макрополитическом процессе.
- Концептуальный подход Г. Алмонда к определению основных функций политического процесса: артикуляция и агрегирование интересов, принятие и осуществление решений, арбитраж и контроль. Д. Истон о политическом процессе как циклическом функционировании политической системы во взаимодействии с социальной средой. Компоненты политического процесса: акторы и их характеристики, нормы и правила и т.д. Расстановка и соотношение социальных сил на политической сцене. Перегруппировка сил на различных фазах политического процесса.
- Сущность государственного управления. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Формирование легитимных агентов государственного управления и избирательный процесс. Принятие политических решений и законодательный процесс. Принятие государственных решений: модели, механизмы, типы и основные фазы. Осуществление государственных решений и административный процесс.

Проблемные вопросы

1. Что такое политический процесс, каковы его основные типы и базовые интерпретации?
2. Каковы структура и внутренние компоненты политического процесса?
3. В чем заключается механизм разработки и осуществления государственной политики?
4. Каковы основные этапы принятия государственных решений?
5. Кто выступает акторами макрополитического процесса, каковы типы взаимоотношений между ними?
6. Что такое расстановка и соотношение социальных сил на политической сцене?
7. В чем состоит особенная роль элиты в политическом процессе?

1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

1.1. Подходы к интерпретации политического процесса

Политический процесс* как проблема связан с функционально-динамическими аспектами политической системы, прежде всего со взаимодействием с ее социальной средой.

Понятие политического процесса используется обычно в двух отношениях, условно обозначаемых как его *макро-* и *микро*измерения. В макроаспекте его определяют как ход развития, вообще воспроизводство политической системы под влиянием действующих на нее факторов, т.е. как ее универсальную *динамическую* характеристику. В микроаспекте под политическим процессом понимается некая равнодействующая акций различных социальных и политических субъектов, т.е. *совокупность субпроцессов*.



Интерпретация

В авторитетной *«Международной энциклопедии социальных наук»* (1968) написано: «Политический процесс сводится к деятельности людей в различных группах по поводу борьбы за власть и ее использования для достижения своих индивидуальных и групповых интересов».

Значит, постичь сущность этого явления можно с помощью рассмотрения его компонентов, а политическая деятельность отдельных участников выступает в качестве исходного пункта изучения процесса как такового. Если определение политического процесса в целом («макроопределение») составляется на основе общих суждений, позволяющих сделать частные выводы (дедукция), то «микрообъяснение» по преимуществу идет от отдельных политических событий к их обобщению (индукция).

Категорию политического процесса следует отличать от категории политического развития, хотя при этом обе они отражают некоторую комбинацию признаков устойчивости или изменчивости в политической сфере жизнедеятельности общества. При анализе политического процесса раскрываются в основном воспроизводство институтов и их функций, механизмы функционирования, адаптации, преемственности и сохранения политической системы. Таким образом, понятие политического процесса содержит и динамические и статические характеристики. В свою очередь,

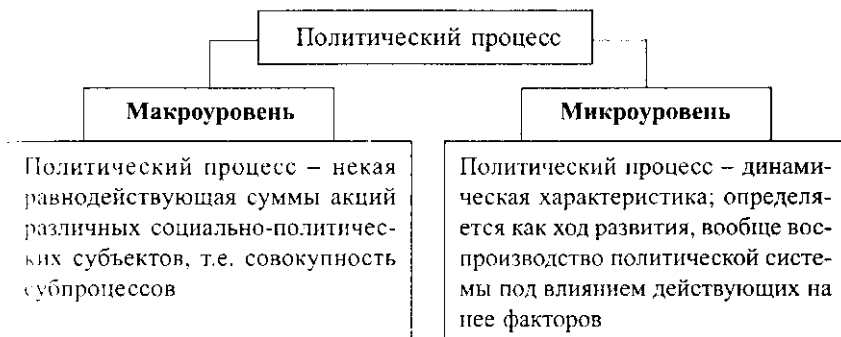
категория политического развития используется главным образом для рассмотрения тех сторон общественной динамики, которые связаны с эволюционными реформами либо революционными переменами.

Традиция анализа динамики политической жизни сложилась в далеком прошлом. Важной вехой в создании основ этой концепции в западной политической мысли были, в частности, работы *Карла Маркса* и *Фридриха Энгельса*. Но лишь в начале XX в. обозначились первые попытки построения развернутой и специализированной теории политического процесса.

Развитие взглядов на политический процесс связано с разработкой трех основных позиций: 1) микро- и макроуровневые исследования; 2) структурно-функциональный и динамический анализ; 3) поведенческий, субъектный и интеракционистский (проблема взаимодействий), а также конфликтный подходы.

Если оценивать **макро-** и **микроуровневые** исследования политического процесса (см. *схему 1*) по историческому времени их появления, то дедуктивный способ макроанализа возник, вероятно, раньше индуктивного микроподхода. Еще в «*Истории в 40 книгах*» *Полибий* (II в. до н.э.) высказал идеи о *целостном круговороте* политической жизни, предполагающем закономерный переход государства в стадии становления, расцвета и упадка. Современный же этап эволюции концепций политического процесса открывается в XX в. микротеориями, связанными с именами *Артура Бенгли* и *Вильфредо Парето*. Именно концепция циркуляции (круговорота) элит, разработанная в «*Трактате по общей социологии*» Парето, дала основание *Йозефу Шумпетеру* назвать последнего основоположником современной «социологии политического процесса». Парето берет в качестве базовых для своей теории понятия *элиты* (как субъекта и движущей силы политического процесса), которой противодействуют *контрэлиты*, а также *народы*, исполняющего по преимуществу пассивную, а не активную роль.

Схема 1. Политический процесс: макро- и микроуровни





ПАРЕТО (Pareto), Вильфредо (1848, Париж — 1923, Женев) — итальянский экономист, социолог и политолог, одним из первых применивший формальные методы (математические и пр.) для анализа экономических и социальных процессов; создатель концепции «нелогического поведения» и теории циркуляции элит. Получив техническое образование и сделав карьеру инженера, в 1880-х гг. Парето занялся изучением теоретических экономических проблем. Придя к выводу, что для анализа социально-политических явлений социология и политическая экономика того времени являются недостаточно эффективными, Парето

увлекся социальными науками в попытке создать новую «экспериментальную социологию» по подобию естественных наук. Сторожник либеральной экономической политики, он был противником марксизма и либерального эгалитаризма, считая, что демократическое правление неизбежно перерождается в плутократию.

Автор таких работ, как «Социалистические системы» (1902); «Руководство по политической экономии» (1906); «Трактат по всеобщей социологии» (1916; англ. изд. «Разум и общество», 1935); «Трансформация демократии» (1921) и др.

Вклад в развитие политической мысли. Диапазон научных интересов Парето был чрезвычайно широк: экономическая теория, политическая экономия, социальная и политическая реформы, распределение власти в обществе и т.п. Его достижения в сфере экономических наук общепризнанны, и многие идеи по-прежнему актуальны. Парето также называют одним из величайших социологов, оказавшим большое влияние на эту дисциплину.

Общество, по Парето, представляет собой систему, находящуюся в состоянии динамического равновесия (концепт, перенесенный ученым из экономических исследований), которое устанавливается в ходе различных социальных взаимодействий. Поскольку человек есть «материальная частичка, молекула» этой системы, то Парето по-своему формулирует предмет социологии — человеческое поведение, имеющее по преимуществу *иррациональный* характер (восприятие людьми мира не соответствует тому, каков он есть на самом деле; люди не могут рационально обосновать выбранные цели). Поведение делится на логическое (целенаправленные, между средствами и целью есть логическая связь) и нелогические (инстинктивные) поступки; в реальности они представлены в смешанном виде. Первые редки, а вторые, напротив, широко распространены и имеют определяющее значение для общественной жизни. Основу нелогических поступков составляют «остатки» (итал. *residui*) — проявления различных психических состояний (чувств, страстей, инстинктов, устремлений), изначально присущие человеку. Их «производные» (итал. *derivazioni*) являются следствием способности (потребности) человека легитимизировать с помощью логики свои поступки (их цели и причины), представляя собой ложную рационализацию сугубо нелогических поступков. Среди 17 форм «производных» (в их числе — простые утверждения, утверждения, подкрепленные авторитетом,

и т.д.) особенно важны идеологии и верования. 52 «остатка» Парето объединил в 6 классов: 1) инстинкт комбинаций; 2) постоянство агрегатов; 3) потребность в демонстрации собственных чувств; 4) инстинкт общительности; 5) инстинкт целостности индивида; 6) инстинкт сексуальности. «Остатки» и «производные» взаимодействуют, комбинируются, определяя социальные явления и процессы, а в более общем плане обеспечивают поддержание социальной системы в состоянии динамического равновесия.

В целом экономические и социологические концепции Парето продолжают оказывать существенное влияние на современные социальные науки, в особенности в рамках теории игр.

Однако настоящую революцию в развитии теории политического процесса произвела книга **Бентли** «Процесс управления» (1908), в которой подробно была разработана концепция групп интересов, или «заинтересованных групп». Именно ему — одному из первых — принадлежала трактовка динамики политического процесса как борьбы и взаимного давления социальных групп в соперничестве за государственную власть.

Начиная с Бентли, категория политического процесса рассматривается в двух основных аспектах: в неформальном, реальном и групповом, ибо группа интересов — «первичный» субъект, а также в производном, официально-институциональном виде, представляющем собой проекцию групповых интересов, в силу чего государственные институты выступают лишь как один из многих типов групп интересов. Бентли, например, понимал правительство как специфическую официальную группу-арбитра, регулирующую конфликты. Он ввел в научный оборот понятия артикуляции и идентификации (здесь — определения) групповых интересов в качестве исходных для анализа любого политического процесса.

БЕНТЛИ (Bentley), **Артур** (1870, Фрипорт — 1957, Паоли) — американский социолог, политолог и философ. Преподавал социологию в Чикагском университете в 1896 г.; в 1897–1910 гг. был журналистом. С 1911 г. жил на ферме в штате Индиана, где продолжил научные изыскания, эпизодически выступая в качестве политического и социального активиста.

Автор работ по политологии, философии, логике, лингвистике, среди которых: «Процесс управления: к изучению социальных давлений» (1908, обновлен. автором перизд. 1949); «Лингвистический анализ математики» (1932); «Поведение, знание и факт» (1935); «Познание и познание» (1949, соавт. Дж. Дьюи); «Исследование исследований. Эссе по теории социальных наук» (1954) и др.

Вклад в развитие политической мысли. Несмотря на то что Бентли большую часть жизни занимался научной работой как «частный ученый» (англ. private scholar), он существенно повлиял на развитие социальных наук в США, в первую очередь в плане разработки бихевиористской методологии. Круг его интере-

сов был обширен: логика, теория познания, лингвистика, психология, социология и политическая наука. Совместно с выдающимся философом *Джоном Дьюном* (1859–1952) Бентли создавал основы современной теории коммуникации.

Преемником Бентли в разработке понимания политического процесса исходя из концепции групп интересов стал *Дэвид Трумэн* (1913–2003), выпустивший работу «*Управленческий процесс*» (1951). Так же как и его предшественник, под политическим процессом Трумэн понимал борьбу социальных групп за власть и за контроль над распределением ресурсов. Однако он обстоятельнее рассматривал идею смены равновесия на дисбаланс в ходе самого процесса, а основным положением считал *стабильность* как устойчивый тип группового взаимодействия. Тем самым политический процесс приобретает, по Трумэну, пространственно-временные характеристики, ибо групповая динамика предстает как волнообразный цикл перехода от нестабильных взаимодействий к установлению относительного равновесия, к восстановлению старой модели баланса между группами либо к созданию новой.



Обратите внимание

Подход Трумэна позволял довольно правильно определять уровень групповой динамики политического процесса. Однако специалисты заметили, что далеко не всегда равновесие между отдельными социальными группами приводит к стабильности государственной системы в целом. В начале послевоенного периода американцы накопили много эмпирических исследований индивидуального и группового политического поведения, но по-прежнему фактически отсутствовала какая-либо теория политического процесса как такового.

Существенной попыткой создать некую универсальную модель трактовки и исследования политического процесса явилась разрабатывавшаяся с начала 1950-х гг. теория функционирования политических систем *Дэвида Истона*. В своих размышлениях Истон исходил из общей теории систем и структурно-функционального анализа социальной жизни *Толкотта Парсонса*. В соответствии с этим подходом политический процесс выступает одновременно и как воспроизводство целостной структуры, и как циклическое функционирование политической системы во взаимодействии с социальной и внесоциальной средой. Такое взаимодействие включает влияние на процессы в политическом мире экономических, экологических, культурных и прочих факторов. Процессы функционирования конкретных государственных, партийных и других институтов рассматриваются в виде элементов политического процесса на уровне макросистемы. Считается, что в

данном процессе политическая система поддерживает стабильность институтов, приспосабливается к деятельности групп интересов в целом и в отдельных своих составляющих, обеспечивая воспроизводство и сохранение свойственных ей оригинальных системных качеств.

Если в модели политического процесса Бентли — Трумэна объектом давления низовых групп интересов выступают правительство и его официальные институты, то в концепции Истона макророль государства заменяется интегрирующими функциями политической системы. Кроме того, ученый разделит политические системы на два блока — внутренних (национальных) систем и международной (наднациональной) мегасистемы, — что позволило ему наметить особые международные факторы внутривнутриполитических процессов.

Вместе с тем концепция Истона отличалась довольно высоким уровнем абстракции. Для преодоления этого политолог попытался ввести в свою теоретическую схему внутренние содержательные компоненты политического процесса, истолковывая их как взаимодействие формальных и неформальных структур власти с так называемым политическим сообществом стратифицированных (лат. *stratum* — слой; т.е. социально расслоенных) групп и индивидов. Несмотря на это положение, за скобками концепции Истона осталась проблема включения отдельных субъектов и subprocessов в целостный макропроцесс.

Итак, **системный** подход в исследовании политического процесса в западной политологии основывается на идеях *Парсонса*, изложенных в книге «Социальная система» (1951), а также *Истона* — «Политическая система» (1953). В представлениях системной и функциональной концепций процесс делится на четыре фазы: 1) вход (англ. *input*) — воздействие социальной и внесоциальной среды на политическую систему в форме ее поддержки и выдвижения к ней требований; 2) конверсия (англ. *conversion*) — преобразование требований в решения; 3) выход (англ. *output*) — реакция политической системы в виде решений и действий; 4) обратная связь (англ. *feedback*) — возврат к исходной точке равновесия.

Эта модель «круговорота», т.е. циклического функционирования, политического процесса была довольно популярна в США и Европе в 1950–1960-е гг., а в СССР и странах его союзников — на исходе существования соцсистемы (1970–1980-е гг.). Причина популярности идущей еще от Полибия «древней как мир» идеи политического развития по кругу заключается, очевидно, в том, что послевоенное социально-экономическое и политическое функционирование западных режимов характеризовалось существенной стабильностью. В свою очередь некоторая либерализация советского и восточноевропейских ослабевших тоталитарных режимов в 1960–1970-е гг. позволяла основанию оптимистически считать развитие социалистической

политсистемы чем-то вроде «вечного движения». Но уже с начала 1960-х и особенно ко второй половине 1970-х гг. даже ряд инициаторов разработки системной (структурно-функциональной) теории приступили к пересмотру ее исходных положений, что объясняется влиянием развернувшихся в третьем мире бурных процессов политического развития.

Габриэль Алмонд (1911–2002) заложил основы **динамической** модели процесса как адаптации политической системы к изменяющимся условиям социальной среды. В своей схеме он попытался соединить деятельность отдельных групп с функционированием данной системы в целом. Для этого ученый выделил несколько *блоков* совместной деятельности субъектов, соответствующих главным функциям и динамическим фазам политического процесса: 1) блок *преобразования* социальных потребностей, включающий артикуляцию, агрегирование (здесь — суммирование) индивидуальных и групповых интересов, разработку политического курса, реализацию решений и контроль за исполнением политико-правовых норм; 2) блок *воздействия* системы посредством совокупности акций по регулированию социальной жизни, распределению и освоению общественных ресурсов; 3) блок *адаптации, приобщения* индивидов и их групп к политической жизни путем политической социализации, рекрутирования и коммуникации. В этой модели процесса Алмонд переводит акценты со статического выживания и сохранения к динамической трансформации, а также к адаптации политической системы к качественным изменениям. Некоторые американские политологи (в частности, *Дэвид Антер*; род. 1924) использовали идеи Алмонда специально для описания политических процессов последней трети XX в. в странах Азии, Африки и Латинской Америки, что помогло не только обновлению самой теории развития, но и разработке так называемой политики модернизации.

Поведенческий и интеракционистский подходы связаны с интерпретацией внутренней структуры политического процесса с позиций субъект-объектных или субъект-субъектных отношений. Политический процесс выступает, таким образом, либо как равнодействующая акций всех его участников, либо как совокупность взаимодействий (интеракций), представляющих «горизонтальные связи» между ними. «Вертикальная схема» связей внутри процесса довольно подробно разработана в бихевиористской традиции (*Гарольд Лассвелл*), а также в теории рационального выбора (*Джеймс Коулман*), где всякое политическое действие структурно разделяется на его элементы (субъекты и объекты), условия и результаты, мотивы и установки, наконец, цели и средства, используемые его акторами.

Интеракционистский вариант истолкования процесса, как правило, вписывается в рамки конфликтологической схемы, например, в работах *Ральфа Дарендорфа* и *Льюиса Козера*.



Обратите внимание

В США разработки по интеракционистским исследованиям политического процесса имели не только фундаментальное, но и прикладное значение. К примеру, в 1968 г. в Южноамериканском университете по заказу Госдепартамента США была создана экспертная система «Мировой анализ политических событий и взаимодействий» (WEIS), в которой были использованы типологии и шкалы взаимодействий. Одна такая шкала включала в себя 22 типа политических взаимодействий — от конфликта до консенсуса.

Если суммировать различные концептуальные подходы, то политический процесс можно понимать в двух видах — в более схематичном, простом и в более комплексном.

1.2. Типология и основные компоненты политических процессов

Политические процессы в различных странах мира отличаются своеобразным характером, степенью динамики и направленностью. Нередки ситуации, когда один страновой макрополитический процесс включает в себя два и более разнонаправленных и неоднородных субпроцесса.



Обратите внимание

В одной из самых стабильных стран мира — Великобритании — возник и долгие годы разворачивался процесс этноконфессионального конфликта между англичанами и ирландцами (протестантами и католиками), отголоски которого время от времени отзывались даже взрывами в тихом Лондоне, организованными террористами Ирландской республиканской армии (ИРА). До благополучного исхода этот процесс не доведен и к началу XXI в. Кроме того, в этой же стране намечается еще ряд политических процессов, которые вполне могут приобрести определенные сепаратистские характеристики. Подобные процессы способны изменить и политическую систему Италии, в частности, реально поставить вопрос о ее «федерализации» по принципу разделения на Север и Юг.

Вместе с тем ряд критериев позволяет выделить основные разновидности политических процессов: локально-региональные и глобальные; внутрисистемные и переходные (транзитные); стабильные и кризисные; накопительные, легальные и теневые.

Разделение политических процессов на **локально-региональные** и **глобальные** во многом обусловлено развитием политической жизни в пространственно-временном континууме. Зачастую результат того или иного регионального процесса может воздействовать и на общий ход мировой политики. Например, этнополитический конфликт между боснийскими сербами, мусульманами и хорватами — изначально в виде внутреннего дела бывшей Югославии — перерос в масштабный политический процесс, влиявший на основы общеевропейской политики. В то же время типично локальный процесс, затрагивающий интересы лишь местного сообщества — это выборы в муниципальные органы власти.

Рассмотрение процесса как **внутрисистемного** или **переходного (транзитного)** раскрывает иную сторону данного явления — отношение к системе институтов и норм, образующей рамки вообще любого процесса. Процессы первого типа разворачиваются в таком политическом пространстве, где, как в футболе, четко определено число игроков и судей, то есть институты, а также время и правила игры, то есть политические нормы. Это относится к странам, где уже установилась политическая система (демократическая, авторитарная либо тоталитарная), в довольно жестких границах которой и разворачивается политический процесс, воспроизводящий роли акторов и функции институтов (например, 70-летний период III Республики во Франции). Ко второму — транзитному — типу относятся политические процессы в странах, переживающих период полного изменения системы власти, включая ее институты и другие субъекты, как это было в Советской России после 1917 г.

В марксистской литературе различение **стабильных** и **кризисных** процессов зачастую сводилось к дилемме — реформа или революция. Действительно, в политике острые кризисные ситуации нередко переходят в революционные взрывы, а серии даже глубоких правительственных реформ обеспечивают стабильную эволюцию (например, эпоха Нового курса Ф.Д. Рузвельта в США в 1930-е гг.). Вместе с тем и революция, и реформа может быть способом разрешения политического кризиса. Это обусловлено механизмами самого политического процесса, связанными с наличием либо отсутствием баланса и консенсуса ведущих социальных сил, выступающих его субъектами. Так было в Германии, когда после кризиса Веймарской республики, установления тоталитарной власти нацистов и их поражения во Второй мировой войне в период правления К. Аденауэра была в целом выработана модель стабильного политического процесса.

В основе всякого политического процесса — ценности и нормы доминирующей политической культуры, а также отдельных субкультур. Эти ценности определяют правила политической игры, границы дозволенного и неразрешенного, официального и неофициального, то есть **легального**

и **незаконного (теневое)** процессов (в отношении последнего точнее сказать — субпроцесса). К примеру, восстание и переворот, террор и путч при всех типах режимов воспрещены конституцией и нормами политической жизни. В реальности политический процесс тем не менее зачастую выходит за рамки правового поля (хотя в идеале должен с ним совпадать), а так называемая политическая целесообразность ценится порой выше, чем законность. Это обусловлено также дефицитом информации, законспирированностью некоторых сфер политики, приверженностью ряда деятелей к закрытым для общества, замаскированным способам достижения своих целей.



Обратите внимание

Даже в таких развитых правовых государствах, как США, становятся известными незаконные акции вроде уотергейтского дела (подслушивание оппозиции), повлекшего за собой отставку президента Р. Никсона.

В упрощенном смысле властвование есть сочетание **государственно-го управления и политического участия граждан**, условно говоря, субпроцессов, идущих сверху и снизу. Значит, в политический процесс обязательно входят функционирование государственных институтов, таких как правительство, парламент, силовые структуры (армия, полиция, спецслужбы), а также деятельность партий и групп давления (интересов), индивидуальная активность граждан. Потому такой целостный процесс нередко трактуют как довольно сложную конфигурацию сознательной и стихийной деятельности, т.е. регулируемых государством и спонтанных акций граждан и их групп. Существует два подхода к рассмотрению соотношения данных компонентов: по «горизонтали» и по «вертикали». В первом случае государство и социальные группы выступают по преимуществу на паритетных началах, в виде партнеров, сознательно стремящихся к рациональному достижению согласованных общественных целей (например, в Швеции и Германии — это неокорпоративистская модель трипартизма, т.е. равноправного диалога правительства с профсоюзными и предпринимательскими организациями). При втором подходе политический процесс выглядит некоей стихией, которой противостоят органы государственной власти, играющие роль управленческой подсистемы этого процесса, формулирующие цели и принимающие решения, порой жесткие, по поводу национально-государственных приоритетов. (Последний вариант отношений государства и общества особенно очевиден при авторитарных режимах в периоды их кризисов.) В итоге можно заключить, что каждой из двух крупных взаимодействующих подсистем политического процесса присуща своя функциональная нагрузка:

с одной стороны, государственное управление — это сила, интегрирующая общество, формулирующая коллективные цели и принимающая решения, а с другой — давление граждан и их групп снизу связано с представительством их интересов.

Взаимодействия между группой, осуществляющей функции управления, и другими группами общества, нажимающими на властвующую элиту, сотрудничающими либо конкурирующими друг с другом, в принципе образуют общее содержание политического процесса, понимаемого как *переход от одной структуры баланса сил к другой*. Особая роль в этом переходе свойственна почти каждому из имеющихся в данной стране социально-политических институтов.

Подробную модель, описывающую функции институтов в политическом процессе, разработали *Алмонд* и *Дж. Бингэм Пауэлл* (см. «*Сравнительная политика сегодня*», 1996). Они выделили пять основных фаз политической динамики и соответствующих им носителей в виде институтов, преимущественно связанных с осуществлением той или иной функции в политическом процессе. Конструкция этих ученых показывает, какая именно специфическая роль принадлежит разным институтам в целостно функционирующей системе.

На первой фазе *артикуляции* индивидуальных и групповых интересов носителем этой функции выступают особые коллективы — группы интересов. Таковыми могут быть ассоциации бизнесменов либо профсоюзы, выражающие зачастую неодинаковые интересы работодателей и наемных трудящихся по одним и тем же проблемам (экономические реформы, приватизация или огосударствление, либерализация цен).

Следующая стадия и соответствующая ей функция *агрегирования* (обобщения) интересов связана уже в основном с деятельностью партий. Здесь происходит отбор и объединение в общую партийно-политическую позицию довольно разнородных интересов индивидов и их групп. Это видно, например, по усилиям социал-демократов, которые пытаются суммировать интересы и требования городских рабочих, служащих, фермеров и предпринимателей в согласованной партийной платформе.

В фазе выработки политического курса *интегрирующую* роль выполняют представительные и законодательные институты, которые формируют коллективные решения. Например, в британском парламенте выработка и принятие ключевых для всей нации решений осуществляется почти всегда институционально, скоординированно депутатами консервативной и лейбористской партий вне зависимости от того, какая из них правит.

Фаза *реализации принятых решений* связана главным образом с функционированием институтов исполнительной власти, которые предпринимая для этого надлежащие меры и изыскивая необходимые ресурсы.

В практической государственной политике случается, что за непродуманные решения вышших должностных лиц расплачиваются их исполнители, как это произошло с постановлением о вводе советских войск в Афганистан.

Функции *контроля* и *арбитража* в рамках политического процесса принадлежат институтам судебного и конституционного надзора, устрояющим рассогласования между другими организациями и социальными группами на базе общественно признанных норм.

Политический процесс предстает еще и как *смена состояний*, характеризующихся разнообразием соотношения сил, переходами от равновесия между ними к дисбалансу и установлению нового равновесия, от устойчивости к неустойчивости, и наоборот. Все это — существенные параметры развертывания политического процесса.

Итак, в число важнейших компонентов, необходимых для моделирования и истолкования политического процесса, входят следующие его измерения: факторы и среда развертывания; акторы (участники), а также их взаимодействия; нормы, регулирующие отношения между ними; уровень равновесия; наконец, континуум (пространство и время) развития данного процесса.

1.3. Акторы политического процесса

Политический процесс — сложное, многосоставное явление, природа которого определяется функционированием динамичных систем, отличающихся сходными (изоморфными) структурными свойствами. Чаще всего политологи рассматривают структуру макрополитического процесса в трех аспектах. Во-первых, с точки зрения взаимодействия государства и гражданского общества, политической системы с ее социальной средой, государственного управления и **политического участия***. Во-вторых, с позиции более дробных компонентов, в частности деятельности социальных акторов и политических институтов, составляющей содержание целостного макропроцесса. В-третьих, структура процесса может быть описана в аспекте основных временных фаз и состояний его развития, обусловленных установлением соответствующего равновесия сил или же его нарушением.

Главная составляющая политического процесса, особенно при демократическом режиме, — сама активность людей, их политические действия, связанные с контролем над властью или давлением на нее. Из многочисленных **акций (действий)** и **интеракций (взаимодействий)** различных **акторов** складываются общий ход и результаты макропроцесса, который, стоит напомнить, вбирает в себя ряд микропроцессов (или субпроцессов). Например, электоральный процесс состоит не только из процедуры голосования, когда граждане выбирают своих представителей, но и из кампаний

отдельных партий, действий, обеспечивающих им равные состязательные условия, специальных общественно-политических, государственных органов (избирательных комиссий) и пр. Значит, при анализе политического процесса нужно учитывать и целостные макрорезультаты, и формирующие их микропроцессы.

В то же время в политике действие действительно разн, равно как и влияние участвующих в ней субъектов неравнозначно: есть «тяжеловесы», но есть и «бойцы легчайшего веса». Хотя каждому человеку или группе по определению все-таки принадлежит какая-либо функция в политическом процессе, масса людей относительно пассивна. Лишь активное меньшинство, включающее элиты и лидеров (в т.ч. общественного мнения), разного рода руководителей (вождей), обладает значительной силой, а роль их заметна для общества. Поэтому они и получают больше всех и наград, и политических дивидендов, и обвинений, а в истории запечатлеваются как герои или злодеи. Вместе с тем сводить роль деятельных политических акторов только лишь к лидерам было бы неверно.

«□□□□ Рядом с «большим человеком» всегда есть анонимные помощники и соответствующая система взаимодействий между ними: рядом с партийным боссом — аппарат функционеров, возле государственного деятеля — его окружение, и даже рядом с традиционным вождем клана — его родня, влиятельная жена и так далее.

Г. Алмонд, Дж. Б. Пауэлл, «Сравнительная политика сегодня»

Для понимания активности отдельных политических акторов, формирующей целостный политический процесс, используются такие характеристики: 1) потенциал и статус ; 2) вид их действий; 3) способ интеракций между ними.

Потенциал политических субъектов прежде всего зависит от их состава, ибо делятся они, условно говоря, на индивидуальные и групповые — к примеру, независимые кандидаты и избирательные объединения, участвующие в выборах. Далее, важны степени организованности, мобилизованности и сознательности группового субъекта — некоторые сравнительно малые, хорошо иерархизированные и дисциплинированные партии иногда добиваются гораздо больших результатов, чем развернутые, но аморфные социальные движения. Наконец, эффективность деятельности субъекта зависит от объема его ресурсов (материальных, информационных и т.д.) и прочности контроля над ними.

Следующий параметр изучения активности политических акторов связан с характеристикой используемых ими *средств, форм и методов* политической борьбы. Во-первых, это парламентские формы, связанные с рабо-

той органов представительной власти, которые отличаются от таких способов прямого, внепарламентского действия, как митинг. Во-вторых, виды политической активности граждан и их групп делятся на ненасильственные и насильственные (т.е. типы борьбы, предусматривающие открытое применение силы, — гражданская война, подавление демонстрации, забастовки), но чаще всего рассматривается набор способов действий, опирающихся на авторитет и убеждение (манипулирование общественным мнением, бюрократические методы регулирования и т.д.). В-третьих, эти разнообразные приемы включают официальные и неофициальные влияния акторов по поводу доступа к ресурсам и рычагам власти.

Наконец, третья характеристика политических субъектов обусловлена *типами отношений* между ними. Направленные друг на друга действия различных акторов формируют более или менее устойчивые отношения и связи между ними. Есть много вариантов политических взаимодействий, но самых главных среди них пять: конфронтация, нейтралитет, компромисс, союз (коалиция) и консенсус. В основе данного деления лежит принцип соотношения социальных интересов и политических позиций вступающих в контакт субъектов.

При *конфронтации* полярность интересов и позиций иногда приводит политиков и представляемые ими объединения к открытому противоборству (в т.ч. вооруженному), как это случается в эпохи революций. *Нейтральные* же отношения на время как бы выключают субъекта из поля активных взаимодействий, политически маргинализируют его. (Это неустойчивое состояние проявляется в моменты голосований в парламенте по ключевым вопросам, когда одна из фракций воздерживается от решения, не поддерживая ни одну из сторон.) При *компромиссах* (соглашениях) на первый план выходит поддержание стабильного статус-кво в отношениях между субъектами при условии взаимных уступок, однако при сохранении принципиальных расхождений. *Союзы (коалиции)* — значительно более веские, даже дружественные формы политического общения, когда объективно существуют пересечение интересов и некоторое совпадение позиций. Наконец, последнее звено шкалы взаимодействий — *консенсус* между акторами; в данном случае достигается согласие по всем ключевым позициям при почти полном совпадении в понимании каждым своих интересов. Порой такие отношения завершаются объединением ряда партий в одну организацию, как это было в некоторых странах с социал-демократами, социалистами и коммунистами.

В итоге все взаимодействия сливаются в единый поток политического процесса, всякое состояние которого, следует повторить, характеризуется конкретной **расстановкой** и **соотношением** социально-политических сил.

Внутренняя динамика политического процесса обладает специфическим механизмом. Эту сторону политической жизни — собственно «бытие политики» — американские ученые назвали **политической сценой** (англ. *political performance*), связав ее со сложным взаимодействием государственных и негосударственных институтов, групп и индивидов. В какой-нибудь ситуации именно анализ политической сцены позволяет увидеть, как конкретно проявляют себя субпроцессы политики: государственное управление и гражданское давление, лидерство и партийное руководство (либо партийная стратегия и тактика), индивидуальное и групповое участие граждан.

Существует ряд понятий, описывающих политическую сцену. Во-первых, это *расстановка сил* на ней в конкретной ситуации. Такое рассмотрение связывает текущую политическую борьбу с фундаментальными пространственно-временными параметрами системы власти в некоей стране, позиционным расположением различных субъектов по отношению к управителям. Довольно часто в политологии используется шкала, обозначающая политических акторов с точки зрения их поддержки или противостояния правящей группировке. *Позиция* субъекта в данном политическом пространстве дает возможность оценить его положение относительно властного центра (оси), тогда как его *диспозиция* рассматривается уже в соотношении с другими социально-политическими силами. Следовательно, расстановка сил на политической сцене означает определенную конфигурацию позиций и диспозиций основных субъектов в каждой конкретной ситуации.

Во-вторых, для описания политической сцены важны характеристики *соотношения сил* (их равновесие либо неравновесное состояние), определяющиеся прежде всего упоминавшимся выше потенциалом акторов, контролируемые ими ресурсами и способностью их мобилизовать.



Интерпретация

Пьер Бурдьё считал, что понятие *капитала* в социальных науках точнее понятия ресурсов. В книге «*Социология политики*» (рус. перевод 1993) он представил диаграмму соотношения основных политических сил в современной Франции — от правых (голлистов и либералов) до левых (социалистов и коммунистов) — на основе распределения объемов контролируемых ими капиталов (экономических, культурных и пр.).

Сама возможность контроля над каким-то институтом или ресурсом еще не обеспечивает политический успех. Нужна также способность быстро и эффективно мобилизовать и реализовать этот капитал. Значит, если расстановка сил во многом определяет качественное измерение политической сцены, то их соотношение отражает ее количественные характери-

ки, связанные с объемами ресурсов, потенциалом политических акторов и его актуализацией.

Политическая сцена, отражая сложность и многоуровневость самого политического процесса, имеет ступенчатую (эшелонированную) иерархию. Динамику баланса социально-политических сил на политической сцене наглядно показывает пример ситуации во Франции периода революции 1848–1851 гг., блестяще описанной в классической работе *Маркса* «*Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта*» (1852).



Обратите внимание

Маркс писал в «*Восемнадцатом брюмера Луи Бонапарта*», что политический процесс с 1848 по 1851 г. во Франции прошел *три фазы* с присущими каждой из них конкретными расстановкой и соотношением социально-политических сил, а также состоянием институтов. Он обозначил их как фазы Временного правительства, Учредительного собрания, Законодательного собрания.

Расстановка сил была проанализирована ученым в соответствии с принципом классового подхода и слева направо — от рабочих до крупных землевладельцев. В *первой* фазе революции (февраль – май 1848) происходила «комедия всеобщего братания», когда почти все основные политические силы страны объединились в своего рода коалицию против «партии» финансовой аристократии во главе со свергнутым королем Луи Филиппом Орлеанским. Во *второй* фазе (май 1848 – май 1849) вначале «партию» пролетариата, а затем мелкой и промышленной буржуазии атаковала коалиция «партий порядка» (финансовой буржуазии и крупных землевладельцев), возглавленная лидером в лице президента Луи Бонапарта. Наконец, в *третьей* фазе (май 1849 – декабрь 1851) был разыгран финал политической игры, когда была проведена очередная перегруппировка сил. Прежде всего был нанесен удар по ранее нейтральной «партии» мелкой буржуазии. Началась борьба между «партией» бонапартистов, постепенно устанавливавшей контроль над институтами исполнительной власти, и «партией порядка», которая в коалиции с промышленной буржуазией контролировала парламент. В итоге победил Луи Бонапарт. Он распустил Законодательное собрание, что завершилось реставрацией империи. «Парламент умирает, — писал Маркс, — он пал, покинутый своим собственным классом, армией, всеми другими классами».

Итак, понятия расстановки и соотношения сил дают возможность охарактеризовать позиционную и ресурсную стороны балансирования политических акторов в конкретной ситуации. Перегруппировка позиций указывает на переход к следующему состоянию политического процесса, со-

пряженному с новыми положениями и потенциалами акторов. Важнейшим условием очередного установления равновесия сил выступает эффективное функционирование системы органов власти, т.е. собственно субпроцесс принятия и реализации решений органами государственной власти. От того же зависят в целом весь институциональный механизм государственного управления и даже параметры политического режима страны.

2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ СУБПРОЦЕСС

2.1. Стратегия и компоненты механизма государственного управления

Государственное управление занимает ключевое место в структуре целостного политического процесса. В связи с этим важнейшие аспекты процесса как такового нагляднее всего показать на примере **управления***. (Выше уже были даны сокращенные определения управления, в т.ч. государственного. Здесь это понятие будет развернуто.)

В **государственном управлении***, с одной стороны, по каналам принятия официальных решений аккумулируется и выражается коллективная воля социума, а с другой — через институциональные механизмы и с помощью политико-инструментальных средств эта воля осуществляется для упорядочения общественных дел. В структурном отношении такое управление объединяет два субпроцесса: 1) регулирование коллективных ресурсов общества; 2) целенаправленное руководство людьми, поддержание институционального порядка общения между ними.

В англо-американской политической науке категория государственного управления — самая обобщающая, ибо включает в себя как государственную/публичную политику (англ. public policy), связанную с разработкой общественной стратегии и тактики, так и собственно государственное администрирование (англ. public administration), направленное на оптимальную организацию деятельности звеньев госаппарата в целом и управленческого персонала в частности.

Со времени написания классических работ Бентли и Трумэна государственное управление и публичная политика ассоциируются с рациональным **регулированием*** общественных дел и коллективных ресурсов теми группами интересов, которые контролируют основные рычаги власти, причем делают они это с помощью официальных институтов.

Политическое управление обществом, считает американский политолог **Чарльз Линдблом** (род. 1917), может быть представлено как механизм

с ведущими бюрократами наверху, простыми гражданами внизу и втросненными между ними промежуточными соподчиненными звеньями. Этот объемный и сложный механизм являет собой систему функциональных фаз и ранжированных составных частей, находящихся в отношениях координации и субординации. Здесь каждый более высокий уровень, с одной стороны, обладает большими информацией, ресурсами и функциями, чем нижестоящий, а с другой — наделен и надлежащей ответственностью за поддержание режима оптимальной деятельности подчиненных ему уровней.

В свою очередь, государственное управление как разновидность социального отличается от других типов управления (к примеру, руководства транснациональной корпорацией, иногда даже превышающей по численности персонала население небольших государств) прежде всего своей универсальностью, предопределенной необходимостью в широких властных полномочиях и функциях, поскольку в регулировании нуждаются многие сферы публичной жизни.

☞□□□ Корпорация должна найти тот род деятельности, для которого она более всего пригодна, и заняться им, а учреждения государственной сферы выполняют все виды деятельности, которые предписаны им законодательством, распоряжениями и так далее.

А. Лоутон, Э. Роуз, «*Организация и управление в государственных учреждениях*»

Специфику государственного управления определяет также всеобщая роль конституционного права как системы базовых норм, от имени народа регламентирующих (больше или меньше — в зависимости от вида политического режима) главные сферы активности людей и определяющих фундаментальные принципы взаимоотношений между гражданами и общественными институтами. *Государственная организация* с функциями управления как иерархизированный политический субъект располагает универсальным комплексом публично-властных полномочий и коллективными ресурсами, используемыми от имени и в интересах всего общества; сознательно применяет административные методы руководства и принудительные санкции; использует легитимные формы социального общения и легальные способы взаимодействия с группами и индивидами.

Следующая важная категория — **государственная политика**. Она сопряжена с выработкой стратегического курса общества, основных направлений развития государства и способов осуществления его целей и задач. В современной структуре государственной политики выделяются такие *блоки*: 1) формирование легитимных субъектов и институциональной иерархии; 2) разработка стратегического курса и принятие государственных ре-

шений; 3) административные средства реализации управленческих решений; 4) государственный контроль и арбитраж, обеспеченные самокоррекцией политического режима и обратной связи с объектами государственного руководства (см. ниже *схему 2*).

Первый блок — порядок формирования самих субъектов государственной политики — предполагает четыре интерпретативных подхода: элитарный, корпоратистский, плюралистический и партиципаторный. Указанные подходы охватывают почти все виды политического управления — от сверхконцентрации государственной власти в руках одного или нескольких людей (древние восточные деспотии, Египет фараонов, императорский Китай) и до плебисцитарных механизмов либо партиципаторных способов формирования субъектов общественного волеизъявления.

Сторонники концепции *элитизма* считают, что государством управляют избранные или назначенные «немногие профессионалы», хорошо подготовленные, информированные и поэтому вполне компетентные, а чрезмерное расширение социального представительства и границ политического участия ведет к снижению эффективности всей системы управления либо даже к ее кризису. Субъектом государственной политики выступает элита, которой общество делегирует основные полномочия в деле принятия стратегических для страны решений и которая аккумулирует коллективную волю нации. *Корпоратисты* исходят из модели согласования в рамках государственной политики разнородных групповых, корпоративных интересов как с помощью парламентских механизмов, так и специальных структур вроде «трехсторонних комиссий», включающих в себя работодателей и профсоюзы, где правительственным органам отводится роль арбитра. При *плюралистической* схеме органы, руководящие государством и вырабатывающие его стратегию, официально формируются и выражают многообразие интересов на основе свободного, равного и пропорционального представительства. Приверженцы *партиципаторной модели управления** ратуют за кардинальный рост влияния различных общественных групп на формирование государственной стратегии, а также за децентрализацию властных полномочий общегосударственных субъектов в пользу локального уровня принятия решений и самоуправления местных сообществ граждан.

Избирательный субпроцесс связывает государственное управление с макрополитическим процессом через порядок образования корпуса носителей общественной воли, способы представительства и участия в определении субъектов управления. В случае смены высших должностных лиц или правящих партий может появиться совсем новая государственная стратегия. В демократических странах выборы высших чиновников и представительных органов власти (от президента и парламента до муниципалитетов) есть легитимный способ формирования всеобщей воли, выражения со-

циальных интересов. На референдумах и плебисцитах все избиратели на короткий момент непосредственно становятся «коллективным субъектом» государственной политики*.



Обратите внимание

Даже в ряде современных монархий третьего мира все чаще используется механизм выборов главы государства. В Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах монарх избирается из числа султанов или эмиров, являющихся наследными правителями структурных единиц этих федераций. Для замещения трона в Саудовской Аравии тоже характерны элементы выборности монарха из среды королевской фамилии, причем этот пост часто получают не сыновья, а братья короля. В Свазиленде племенной совет «Ликоко» избирает наследника престола из числа сыновей покойного короля.

Следующий, второй по счету, блок в механизме государственной политики — *разработка стратегического курса и принятие решений*. Эти действия связаны с законодательным процессом и оперативным управлением административными органами, так что в них участвуют и законодательные (парламент), и исполнительные (правительство) институты. В зависимости от распределения властных полномочий между ними выделяются два основных подхода: активный и представительский. В первом случае законодательные институты формулируют базовые принципы и конституционные нормы, вырабатывают стратегию общегосударственной политики, а в ведении исполнительных органов находятся практическое осуществление стратегических решений и сама технология оперативного управления. Согласно представительской схеме управления законодательные (т.е. парламентские) институты ограничиваются лишь фиксированием самых общих ориентиров и правил политической игры, передавая принятие важных оперативно-стратегических решений в структуры исполнительной власти.

Третий узел механизма государственной политики включает в себя применение технологий и **методов государственного управления*** для достижения намеченных стратегических целей и осуществления на практике решений. Характер этой фазы управленческого цикла определен теми свойствами политического режима, которые отражают особенности институционального взаимодействия государственных органов с рядовыми гражданами, равно как и сами методы политико-правового управления страной (соотношение принуждения и убеждения, насилия и свободы и пр.).

Наконец, четвертый блок отвечает за обеспечение *контроля* над управленческим процессом и *самокоррекцию* его режима. Разрешение конфликтов, работа системы надзора и арбитража, обеспечивающей обратную

связь с гражданами, соотносясь прежде всего с судебно-конституционным субпроцессом и функционированием контрольно-надзорных институтов (прокуратура, омбудсман*).

Схема 2. Элементы государственной политики



С последовательностью действий по формированию и осуществлению государственной политики (вышеназванные функциональные блоки) связаны *субординация* между самими носителями полномочий и *координация* между субъектами и объектами управления. Следует помнить, что государство в структурном отношении есть система институтов, подразделяющихся

ся по своим полномочиям и функциям на «горизонтальный» (отрасли власти) и «вертикальный» (уровни власти) ряды. Еще Бентли отмечал, что государственное управление – это групповая активность людей, действующих в рамках трех ветвей власти, т.е. в него включены три «горизонтальных» субпроцесса: законодательный, административный и судебный. Сочетание субъектов госуправления, распределение их полномочий и функций значительно усложняется в федеративных странах, где существуют три или даже больше «вертикальных» уровней власти и их носителей.

Субъектные уровни властных полномочий и руководящих функций в государственном управлении

Функциональная фаза Иерархический уровень	Выработка правил игры и целей, принятие стратегических решений (законодательная)	Принятие и осуществление оперативно-тактических решений (исполнительная)	Проведение судебного надзора, арбитража и контроля (судебно-контрольная)
Центральный	Парламент страны	Центральное правительство	Верховный, конституционный, арбитражный суды, генпрокуратура, омбудсман
Региональный	Провинциальные законодательные собрания	Региональное правительство	Суды, прокуратура провинций
Локальный	Муниципальные советы	Администрация муниципалитетов	Местные суды

Общество как объект государственной политики и управленческого воздействия тоже обладает особой иерархией. К его структурированию есть разные подходы. Во-первых, имеется принцип, согласно которому в качестве объектов регулирования выделяются некоторые сферы общественной жизни, отдельные части существующих ресурсов и соответствующие им направления государственной политики (экономическая, социальная, культурная, экологическая, образовательная, информационная и др.). Во-вторых, базой для классификации объектов госуправления может служить деление на различные социально-демографические, профессионально-квалификационные, этнические группы людей. Изменению их социального

положения служит какое-то управленческое воздействие, в соответствии с которым осуществляется особая гендерная (по признаку пола), молодежная, этнонациональная и другая политика, или же, например, политика доходов и занятости дифференцированно по отдельным социально-профессиональным слоям населения.



Обратите внимание

В развитых странах государство почти всегда берет на себя особые социальные мероприятия, обусловленные, в частности, тем, что постиндустриальная перестройка экономики требует государственных субсидий для переквалификации и поддержки работников устаревших, а значит, сворачивающихся отраслей, а также представителей выходящих из оборота профессий. Дело здесь не только в гуманном отношении к человеку, сколько в рассчитанном намерении предупредить вполне вероятную общественную напряженность, нарастающие кризисные политические субпроцессы.

Центральным блоком в общем механизме государственной политики принято считать принятие стратегических и оперативно-тактических решений.

2.2. Принятие государственных решений: модели, способы и основные этапы

Значение субпроцесса принятия государственных решений и для политической теории, и для практики столь велико, что саму власть и административное управление политологи часто сводят к реальному контролю над решениями, тогда как лиц, принимающих решения (ЛПР), особенно стратегического характера, относят к властвующей элите (*Джон Хигли*). Одним из первых, кто включил эту проблематику в политологию, был *Герберт Саймон*, работа которого «Административное поведение» (1947) заложила основы соответствующей специальной теории.



САЙМОН (Simon), Герберт (1916, Милуоки — 2001, Питтсбург) — выдающийся американский ученый в области социальных наук, оказавший значительное влияние на развитие методологии политологии и на понимание управленческих процессов. С 1949 г. занимался исследованиями и преподаванием в университете Карнеги-Меллон (Питтсбург); будучи профессором психологии и компьютерной науки, преподавал на кафедрах философии и социальных наук, в Высшей школе индустриального управления. Краткое вре-

мя находился на государственной службе. Саймон был удостоен престижных премий в сферах экономики, психологии, компьютеризации и искусственного интеллекта; в 1978 г. — Нобелевский лауреат по экономике.

Автор таких работ, как: «Измерение муниципальной деятельности» (1938, соавт.); «Техника муниципального управления» (3-е изд. - 1947); «Административное поведение: исследование процессов принятия решений в административных организациях» (1947; неоднократно переизд.); «Государственное управление» (1950, соавт.; неоднократно переизд.); «Организации» (1958, соавт.); «Новая наука управленческих решений» (1960); «Эссе о структуре моделей социальных наук» (1963, соавт.); «Форма автоматизации» (1965); «Науки искусственного» (1969); «Решение проблем человеком» (1972, соавт.); «Модели научного открытия» (1977); «Модели мысли» (т. 1 — 1979, т. 2 — 1989); «Модели ограниченной рациональности» (т. 1, 2 - - 1982, т. 3 — 1997); «Научное открытие» (1987, соавт.); «Модели моей жизни» (1991) и др.

Вклад в развитие политической мысли. В круг научных интересов Саймона входили экономика, управление, компьютерные исследования, психология и философия. Его работы в этих областях объединяют общие вопросы принятия решений людьми (англ. human decision-making) и сами процессы решения проблем (англ. problem-solving), а результаты были использованы при анализе социальных и политических институтов. Одним из первых гуманитарисв в мире Саймон применил компьютеры для моделирования процессов мышления и познания, а затем занялся искусственным интеллектом. Последние работы в основном были посвящены когнитивной психологии и компьютерному моделированию познания, философии науки. Саймон и его коллеги создали несколько компьютерных программ --- BACON, DALTON и др., моделирующих некоторые исторические научные открытия.

В научной литературе есть немало дефиниций категории **политико-управленческого решения***; и самые типичные среди них следующие. Во-первых, в соответствии с положениями теории рационального выбора (англ. rational choice) государственное решение --- это определение единственной модели поведения из ряда альтернативных вариантов, т.е. выбор одного из минимум двух возможных действий. Во-вторых, в рамках так называемого деятельностного подхода государственное решение мыслится как стремящийся к идеальному результат деятельности, имеющий обязательное значение в пределах конкретной компетенции, для чего органам публичной власти нужны оптимальные средства его проведения в жизнь.

В политологии обычно пользуются узким и расширительным вариантами определения границ (зоны) субпроцесса принятия политических решений. Согласно первому из них он лимитирован лишь теоретико-аналитическими процедурами и мыслительными операциями, завершающимися выбором оптимальной модели решения и ее достаточно жесткой формализацией, а также официальным утверждением. Вторая версия как бы раз-

двигает границы данного субпроцесса, включая в него практические, технологические мероприятия по реализации решений. Тем самым все политическое управление и механизм государственной политики отождествляются с осознанным принятием и осуществлением государственных решений. Вместе с тем при такой постановке вопроса из управленческого субпроцесса фактически исключаются спонтанные факторы и стихийные регуляторы политической жизни.

Кроме того, специальные концепции принятия решений тоже делят на два класса: 1) описательные (дескриптивные); 2) нормативные (прескриптивные). Разработки первого вида опираются прежде всего на эмпирические и, понятно, описательные исследования поведения лиц, принимающих решение, и взаимодействий политических акторов в конкретной ситуации. В рамках дескриптивного подхода может быть рассмотрена и деятельность отдельного политического лидера, мотивы и причины принятия того или иного индивидуального решения.



Обратите внимание

В политологии широкую известность получили разные варианты анализа психологических факторов принятия решений президентом США в условиях стрессовых ситуаций (вроде Карибского кризиса в октябре 1962 г.), когда он берет на себя персональную инициативу и всю ответственность за реальные и вероятные последствия. Тщательно изучаются также установки и мотивы группового поведения при принятии коллегиальных решений, когда, например, группа политиков выдает политическое решение, касающееся судеб миллионов граждан, как это было в случае с бомбардировками территории Югославии самолетами НАТО (конец 1990-х гг.).

Особенность нормативных концепций принятия решений — их сконцентрированность на разработке оптимальных правил и процедур, алгоритмов (т.е. системы строго определенных и последовательных операций) и формализованных моделей, в соответствии с которыми должен строиться субпроцесс принятия государственных решений. Эта модель ориентирована на рационализацию политических решений, поскольку рассчитанные по ее принципам стандартные алгоритмы призваны повысить эффективность выбора целей и средств их достижения, а тем самым — выбор оптимального для заданной ситуации решения. В то же время слабость нормативного подхода состоит в преувеличении роли идеальных типов, рациональных моделей решения, в некоторой мере отстраненных от самих субъектов управления (их интересов, ценностей и установок), а также от оценок реальных иерархических отношений между ними.



Обратите внимание

Едва ли не первым известным историческим прецедентом возникновения иерархии субъектов государственного управления (или лиц, принимающих решения) был Египет эпохи фараонов. Уже тогда была сформирована так называемая египетская пирамида «послушных призыву», т.е. тех, кто обязан был выслушать и беспрекословно выполнить приказ вышестоящего начальника или своего господина. Один и тот же человек мог обладать двойным статусом: иметь своих «послушных призыву» и состоять одновременно в группе «послушных призыву» властителя более высокого ранга; таким образом создавалась иерархия управленческих страт. В одну из подобных групп входили лишь крупные сановники, придворные фараона, в другую, вместе со свободными, — рабы, в третью — только рабы.

Государственное управление невозможно без определения принципов взаимоотношений между его субъектами и объектами. К таковым относятся: соответствие субъекта объекту; обратная связь между ними; относительность и «взаимооборот» субъектов и объектов в субпроцессе принятия политических решений. Первое правило объясняется тем, что зона легитимных полномочий и властной компетенции, к примеру у парламентского комитета по социальной политике, должна распространяться на подготовку и проведение законопроектов по социальной сфере, но не затрагивать (кроме специальных случаев) функциональное поле комитета по оборонной политике или оперативное управление региональными биржами труда. То есть объем властных полномочий и ответственности государственного субъекта, принимающего решения, в идеале должен соответствовать характеру интересов и приоритетов управляемого социального объекта. Принцип обратной связи и самокоррекции решений определяет порядок, при котором управленцы или коллегиальные органы постоянно взаимодействуют со своим объектом руководства (молодежь, безработные, представители малого бизнеса и т.д.), периодически вносят поправки в отдельные решения, а при необходимости — и во всю государственную стратегию, в зависимости от успеха или неудачи в осуществлении правительством задач по какому-либо направлению его политики (социальная, экономическая и пр.). Вышеназванный «взаимооборот» напрямую связан с уже рассмотренной иерархией субъект-объектных уровней в государственной политике, с классификацией решений, критерии которой обусловлены ролями субъекта их принятия и объекта руководства, по поводу которого данное решение появляется, наконец, с самим характером их взаимодействия. Одна из интересных попыток типологизации по-

литических решений была предпринята польским политологом *Тадеушем Клементевичем*. Он подразделяет решения по двум основаниям: кругу субъектов, участвующих в выборе политического действия, и уровню интеграции сферы социальных интересов объекта руководства или адресата решения (см. ниже).



Интерпретация

Клементевич в своей главе «Процесс принятия политических решений» из коллективной монографии польских политологов «*Элементы теории политики*» (1989, рус. перевод 1991) представил следующую таблицу по типологии политических решений.

Типология политических решений

Субъекты	Уровень интеграции интересов	
	Центральный	Локально-региональный
Граждане	Выборы в центральные органы. Референдум и плебисцит	Выборы в местные органы
Официальные представители граждан	Законы и постановления парламента	Собрание и местный референдум жителей
Представительская форма	Программы социально-экономического развития	Местные программы социально-экономического развития
Активисты гражданских групп (общественные делегаты)	Решения высших органов партий, общественных объединений	Решения о местном бюджете
Непредставительская форма	Политические и социальные соглашения	Проблемные решения местных органов партий, общественных объединений



Обратите внимание

Очевидно, что в механизме принятия политического решения выделяются формальные и неформальные звенья, официальные и неофициальные каналы его подготовки. В качестве иллюстрации — схема принятия политических решений на общенациональном уровне в современной Японии, имеющая несколько официальных институциональных уровней и теневых (в смысле — внеинституциональных) звеньев. Для подготовки и принятия какого-то законодательного акта парламентом страны заинтересованной в нем корпоративной организации нужно пройти довольно длинный путь. Вначале предпринимательская структура выходит на административно-исполнительный аппарат, государственных бюрократов, общаясь при этом с секторами, департаментами и руководителями соответствующего отраслевого министерства. Затем проект решения в условиях правления Либерально-демократической партии (ЛДП) Японии согласовывается с партийными функционерами в специальных советах по общим и политическим вопросам, в комитете парламентской политики и с высшим руководством ЛДП, ее парламентской фракцией и внутрипарламентскими кланами «дзюку». Лишь после этого проект законодательного решения выносится на дискуссию в парламент, попадая под критический анализ оппозиционных партий и СМИ. После соблюдения определенной процедуры обсуждения и голосования в парламенте, где преобладает ЛДП, данный документ принимается в качестве нормативного акта.

Для принятия оптимального решения в государственной политике существуют два основных приема его выбора из альтернативных вариантов и вынесения вердикта: консенсус и голосование. Первый из них, способ *консенсуса* (лат. *consensus omnium* — согласие всех), весьма эффективен в тех случаях, когда интересы участвующих в принятии решения лишь незначительно расходятся, потому оно выглядит компромиссом между различными альтернативами, поддержанным всеми сторонами. Именно принцип «согласия всех» используется для принятия ключевых решений в Совете Безопасности ООН. Однако более распространена практика *голосования* для вынесения стратегических решений. Этот способ не ограничен только формальной процедурой подачи голоса, ибо включает в себя выяснение сильных и слабых сторон разных вариантов постановления, уточнение позиций лиц, принимающих решения, а также определение пропорций между большинством, меньшинством и промежуточными силами, участвующими в голосовании.

В целом субпроцесс принятия управленческих решений распадается на отдельные функциональные фазы (см. *схему 3*). Обобщенно можно выделить следующие из них:

1. *Определение приоритетных проблем и формирование политической повестки дня.* Вначале собирается, селектируется и анализируется предварительная информация, нужная для политического решения. Изучаются интересы и требования отдельных индивидов, социальных групп и общественных объединений, что позволяет наметить приоритеты для ожидаемых от правительства или других государственных органов действий.

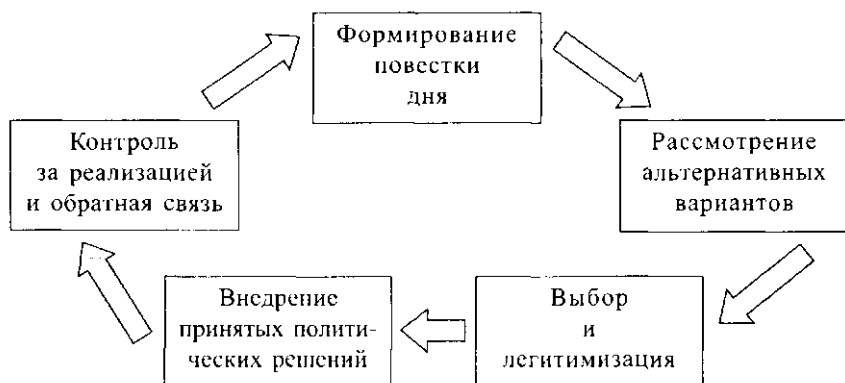
2. *Разработка и рассмотрение альтернативных вариантов политического решения общественных проблем* обусловлены как объективной потребностью в выборе наилучшего из нескольких возможных, так и субъективными устремлениями, давлением различных групп интересов, нередко конкурирующих между собой и пытающихся провести свои проекты.

3. *Окончательный выбор, формулирование и легитимизация государственного решения* — основной этап рассматриваемого subprocessa, технологически осуществляемый субъектами государственного управления путем голосования или консенсуса. Здесь решение приобретает общеобязательную форму для всех граждан, попадающих в сферу его компетенции.

4. Для *реализации (или внедрения в политическую практику) принятых управленческих решений* государственная администрация в зависимости от режима данной страны использует комбинацию способов (принуждение и убеждение) и отдельных социотехнических средств (манипулирование, маневрирование и т.д.).

5. *Контроль за ходом осуществления решения и «обратная связь» с его результатами* — фаза, завершающая весь цикл. Отсутствие подобных действий ведет к тому, что государственное решение либо искажается, либо просто перестает выполняться, либо даже приносит обратные его замыслу результаты. Сам же смысл контроля за реализацией решения заключается в постоянном сопоставлении практических мероприятий, технологических

Схема 3. Фазы subprocessa принятия политических решений



операций с исходной моделью политического решения, планами и программами. Контролю подлежит как выполнение законодательных вердиктов, определяющих различные нормы и процедуры поддержания институционального порядка в обществе (борьба с коррупцией, другими криминальными формами), так и постановления органов исполнительной власти, занятых оперативным распределением финансовых и материальных ресурсов согласно общим пропорциям, заложенным в госбюджете.

Практика осуществления государственных решений тесно связана с двумя уже обозначенными аспектами публичной политики: регулированием общественных ресурсов и институциональными способами, инструментальными средствами руководства людьми, а значит — с самим функционированием политического режима страны.

Вопросы для семинарского занятия

1. Каковы основные концептуальные подходы, в рамках которых интерпретируется политический процесс?
2. В чем проявляется специфика политического процесса в России начала XXI в.?
3. В чем состоят функции субъектов государственного управления и гражданского участия в структуре политического процесса?
4. Что понимается под соотношением социальных сил на политической сцене?
5. Что такое государственное управление и государственная политика?
6. В чем состоят особенности российской государственной политики в современных условиях?
7. Каковы основные фазы принятия политических решений?
8. Какой характер принимал политический процесс в России в 1990-е гг.?
9. Можете ли вы дать оценку расстановки политических сил в последнем составе Государственной Думы?
10. Опишите процесс принятия законодательных решений в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Тексты

Бурдьё П. *Социология политики*. — М., 1993.

Вейнгагст Б. Политические институты с позиций концепции рационального выбора. — *Политическая наука: новые направления*. — М., 1999.

Гли Питерс Б., Райт В. Социальная политика и управление: вчера и сегодня. — *Политическая наука: новые направления*. — М., 1999.

- Дойч М. Разрешение конфликта (Конструктивные и деструктивные процессы). --- *Политология: Хрестоматия* (сост. М.А. Василик). — М., 2000.
- Законодательный процесс в России: граждане и власть (ред. А.А. Захаров). --- М., 1996.
- Gross B. Political Process. --- *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol.12 (Greenstein F., Polsby N., eds.)/ — N.Y. — London, 1968.
- Simon H. *Administrative Behavior: The Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. --- N.Y., 1997.

Дополнительная литература

- Василенко И.А. *Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия*. — М., 2000.
- Государственное управление: основы теории и организации* (ред. В.А. Козбаненко). — М., 2000.
- Законодательный процесс в США* (ред. С.А. Кочерян). — М., 1990.
- Косолапов Н.А. Политико-психологическая типология конфликта. --- *Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность* (ред. А.Д. Воскресенский). — М., 2000.
- Купрягин Г.Л., Соловьев А.И. *Государственное управление*. — М., 1996.
- Лоббизм в России: этапы большого пути. — *Социс*. — 1996. — № 3.
- Макаренко Б.И. Указы и законы: процесс принятия законодательных решений. --- *Полития*. — 1997. — № 3.
- Нагель С. Соединяя капитализм, социализм и демократию. --- *Соединяя капитализм, социализм и демократию: практическая политика в России и США* (ред. В. Рукавишников, С. Нагель). --- М., 1999.
- Салмин А.М. Политический процесс и демократия. --- *Социально-политические науки*, 1991. — № 6.
- Скидмор М. Дж., Трипп М. К. *Американская система государственного управления*. — М., 1993.
- Соловьев А.И. Противоречия согласительных процессов в России. --- *Полис*. — 1996. — № 5.
- Lindblom Ch., Woodhouse E. *The Policy-Making Process*. --- Englewood Cliffs, 1993.