

## **ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕШЕНИЙ В ПУБЛИЧНО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ: ДИНАМИЧЕСКИЙ ЦИКЛ И ЕГО ОСНОВНЫЕ ФАЗЫ**

<ДЕГТЯРЕВ Андрей Алексеевич, кандидат философских наук, профессор факультета политологии МГИМО (У) МИД РФ.>

Перед действующим политиком и практикующим аналитиком встает немало сложных вопросов, многие из которых связаны с выявлением алгоритма работы в ходе подготовки, принятия и осуществления решений. Существует ли какая-то общая логика в деятельности политиков и администраторов? Можно ли построить некую «универсальную схему», описывающую циклы принятия решений, и если да, то каковы основные фазы этих динамических циклов, их последовательность и сопряженность? Наконец, есть ли взаимосвязь между алгоритмами работы политиков и аналитиков, с одной стороны, и собственно циклом политического процесса – с другой?

Прежде чем приступать к поиску ответов на поставленные вопросы, следует разобраться в том, что же представляет собою динамический цикл принятия решений в публично-государственной политике. Четкое осознание природы и сущности подобного цикла имеет не только теоретико-методологическое, но и практически-политическое значение. Будучи необходимым условием адекватного описания политико-управленческих событий и систематизации эмпирической информации, касающейся принятия решений в органах государственной власти, оно одновременно является важнейшей предпосылкой оптимизации управленческой деятельности, повышения ее эффективности и результативности. Но чтобы понять природу указанного процесса, нам требуется смоделировать так наз. политико-управленческий цикл (*policy cycle*), отражающий наиболее общие характеристики и фазы процессы принятия решений в различных государственных органах, определить его познавательные границы, а также критерии выделения в нем внутренних этапов.

### **Процессуально-циклическая метамодель принятия решений в публичной политике**

Хотя обсуждение модели политико-управленческого цикла ведется уже несколько десятилетий [см., напр. Simon 1947; Lasswell 1956; Anderson 2003; Dunn 2004], вопрос о ее практической значимости и эвристическом потенциале до сих пор вызывает споры [см. Дегтярев 2003: 157-159]. Так, в «Энциклопедии управления и политики» политико-управленческий цикл трактуется скорее как «аналитический прием (*analytical device*), с помощью которого обозначаются отдельные критические точки продвижения политических решений», нежели как «универсальное описание реального процесса политического управления» [Kelly, Palumbo 1992:651-652]. Другие ученые считают такую трактовку неправомерной и видят в упомянутой модели не просто рядовой аналитический таксон, но глубокий концептуальный конструкт [см. May, Wildavsky 1978; Anderson 2003]. Чтобы выяснить, как обстоит дело в реальности, рассмотрим сильные и слабые стороны процессуально-циклической метамодели.

Вначале остановимся на сильных сторонах концепции политико-управленческого цикла. Профессор Университета Техаса Дж.Андерсон отмечает пять основных достоинств данной концепции, выделяющих ее на фоне других аналитических конструкций [Anderson 2003: 29-30]. Во-первых, процессуально-циклический подход (*policy process / policy cycle approach*) фокусирует внимание на динамике поведения лиц, принимающих решения (ЛПР), а также на тех факторах, которые обуславливают эту динамику. Соответственно, он нацеливает

исследователей на анализ ролей отдельных акторов, участвующих в принятии публичных решений, а также на выявление факторов внешней среды, влияющих на такие решения.

Во-вторых, рассматриваемая модель фиксирует внутренние фазы процесса, охватывающие разные виды политической активности и способы сопряжения между ними. Конечно, в реальной публично-государственной практике функции, которые приходится выполнять акторам в разных фазах политико-управленческого цикла, нередко пересекаются и переплетаются между собой (как происходит, скажем, с Минфином на стадиях подготовки, утверждения и исполнения бюджетного решения). Но, несмотря на это, разграничение политико-управленческой деятельности по функционально-ролевым задачам, соответствующим отдельным фазам циклического процесса, сохраняет значительный эвристический потенциал.

В-третьих, политико-процессуальный подход является довольно гибким и открыт для совершенствования и уточнения. Так, если в ходе исследования возникает потребность в более детальной характеристике «стандартных» фаз политико-управленческого цикла, то их перечень может быть расширен. В ряде случаев, например, дополнительно выделяется фаза ресурсной поддержки решения (или «бюджетирования»).

В-четвертых, указанный подход способен прояснить не только структурные аспекты политико-управленческого процесса, но и его динамику. Это дает возможность проследить эволюцию той или иной государственной политики, выявить причины и предпосылки продвижения политического решения от фазы к фазе. Ориентируя исследователей на изучение взаимоотношений и интеракций между государственными и негосударственными агентами, заинтересованными в принятии некоего политического решения (чиновниками и группами давления, судьями и депутатами, партиями и выборными администраторами, и т.д.), он позволяет понять, каким образом действия этих агентов в фазе подготовки альтернативных вариантов данного решения влияют на его реализацию.

Наконец, в-пятых, процессуально-стадиальный подход лишен каких-либо социокультурных «привязок». Он абсолютно «космополитичен» и может использоваться при изучении системы принятия политических решений (ППР) в любой стране мира. Разумеется, при этом 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 рассматриваемой страны.

Но у модели политико-управленческого цикла есть и немало слабых сторон [см. Lindblom, Woodhouse 1993; Teisman 2000; Sabatier 2001]. Прежде всего следует отметить, что принятие публичных решений – крайне сложный и комплексный процесс, не сводимый к «линейной» или «круговой» циркуляции. В реальной жизни он редко напоминает последовательный и согласованный переход от «низших» фаз к «высшим». И это неудивительно, ибо в государственной организации, где работают миллионы людей, крайне трудно соблюсти «пошаговую логику» принятия решений, которой обычно руководствуется отдельный человек. Проводя аналогию с физикой, можно сказать, что стадии политико-управленческого процесса «соединены» не последовательно, а параллельно, что открывает возможность «попятных» движений (например, в случае президентского вето законопроект возвращается в парламент).

Кроме того, по мере продвижения публичного решения в процесс могут включаться различные государственные органы и группы заинтересованных лиц (депутаты, чиновники, лоббисты и т.д.). В отличие от бизнес-организаций, где топ-менеджеры и рядовые исполнители работают в «едином порыве», воплощая в жизнь общекорпоративную стратегию, в государственных структурах идет постоянная

конкуренция (а нередко – и борьба) группировок, преследующих собственные цели. Поэтому при переходе от фазы к фазе содержание первоначально сформулированного решения может не просто корректироваться, но и полностью меняться – в зависимости от сложившегося на данном этапе соотношения сил.

К серьезным недостаткам фазово-циклической модели относится также ее не слишком высокий объяснительный потенциал. Она не способна вскрывать внутренние связи, тенденции и зависимости, присущие системам ППР, что, по сути, превращает ее в таксономический инструмент упорядочения многообразной эмпирической информации. Именно в таком качестве она может (и должна) использоваться при анализе процесса принятия государственных решений.

### Базовые измерения и фазы политико-управленческого процесса

Главным основанием для разделения политико-управленческого цикла на отдельные фазы является функциональное назначение конкретных этапов политико-управленческой деятельности. Этот базовый критерий, предложенный еще в 1950-е годы Г.Лассуэллом [см. Lasswell 1956], сегодня признают все сторонники циклической модели. Однако на этом их единодушие заканчивается. Разброс мнений по поводу конкретных оснований, а следовательно – и количества фаз настолько широк, что позволяет говорить о распадении родовой динамической метамодели на несколько видовых «субмоделей» [см. Birkland 2001].

Во многих случаях число выделяемых автором фаз зависит от «дробности» его взгляда на политико-управленческие функции. Так, применительно к стадии формирования проекта решения речь может идти о тех функциях (и, соответственно, фазах) – построение повестки дня, разработка альтернативных вариантов решения и утверждение оптимального варианта [Anderson 2003; Dunn 2004], а может и о шести – решение о том, что надо принимать решение; решение о том, как принимать решение; определение вопроса; прогнозирование; выдвижение целей и приоритетов; анализ альтернатив [Hogwood, Gunn 1984: 4]. Но количество и характер фаз бывают обусловлены и дисциплинарными различиями в подходе к процессу принятия решений. Юристы и психологи, управленцы и политологи по-разному смотрят на процесс ППР и выделяют в нем разные этапы (см. табл. 1).

Таблица 1

### Дисциплинарные варианты выделения фаз процесса принятия управленческих решений

	Эпистемология	Психология	Менеджмент	Право	Политология
	Дж.Дьюи «Как мы мыслим?» (1910)	У.Эдвардс «Бихевиоралистская теория решений» (1961)	Б.Мильнер «Теория организаций» (1998)	И.М.Степанов, Т.Я.Хабриева (ред.) «Парламентское право России» (1999)	Дж.Андерсон «Принятие политических решений» (2003)
1	Определение проблемы	Фиксация и осознание проблемы	Выделение и определение проблемы	Внесение решения	Построение повестки дня
2	Выработка альтернатив	Формирование представлений о задаче	Поиск информации и альтернатив решения	Рассмотрение решения	Выработка альтернатив
3	Выбор наилучшей альтернативы	Выработка альтернатив	Выбор оптимальной альтернативы	Принятие решения	Утверждение решения
4		Критерии выбора	Принятие решения	Опубликование решения	Реализация решения
5		Элиминация			Оценка

		исходных альтернатив			результатов осуществления решения
6		Оценка полезности альтернатив			
7		Выбор оптимальной альтернативы			
8		Реализация решения			
9		Оценка результатов			
10		Корректировка решения			

Итак, мы видим, что, несмотря на некоторые пересечения, между схемами процесса принятия решений, предлагаемыми представителями отдельных «цехов» общественности, имеется и немало различий. В связи с этим возникает вопрос о синтезе многообразных дисциплинарных подходов и сопряжении их в единой многомерной модели.

На наличие в процессе принятия решения нескольких измерений ученые обратили внимание еще в 1980-е годы. В частности, отечественные специалисты по экономической политике Э.Вилкас и Е.Майминас выделили в нем три «параллельно» идущих subprocessa: организационный, информационный и технологический. В первом случае основанием для выделения этапов выступают формы организации работы, во втором – методы анализа и обработки информации, а в третьем – специфика процедур и операций [см. Вилкас, Майминас 1981]. Развивая эту мысль, можно сказать, что процесс принятия решений включает в себя три субцикла: (1) согласование интересов и выработка «древа целей»; (2) переработка и оценка информации; (3) использование инструментов и процедур, обеспечивающих продвижение публичных решений. Фокусирование внимания на одном из названных субциклов и определяет специфику подхода каждой конкретной социальной дисциплины к рассматриваемому процессу.

Очевидно, что такому комплексному процессу, каким является принятие политических решений, должна соответствовать многомерная логика анализа. И действительно, при исследовании данного феномена используются четыре «логики»: (а) объективированная логика самого политического процесса, (б) субъективированная логика управления этим процессом, (в) прескриптивная логика прикладного политического анализа и (г) общая логика политического познания (см. табл. 2).

Таблица 2

### «Логика» функционирования и этапы анализа политического процесса

	Политический процесс	<b>Политико-управленческий процесс</b> принятия решений	Процесс политико-аналитической работы	Процесс исследования политики
1	Вход	Определение повестки дня	Структурирование проблемы	Концептуализация
2	Конверсия	Формулирование альтернатив	Прогнозирование	Операционализация
3	Выход	Выбор и утверждение варианта решения	Разработка рекомендаций	Выбор методов
4	Обратная связь	Реализация решения	Мониторинг действий	Сбор данных

5		Оценка результатов	Экспертиза результатов	Анализ данных
6				Интерпретация результатов

Перечисленные «логики» находятся в определенной взаимосвязи и взаимозависимости. На противоположных полюсах расположены «онтологический» и «эпистемологический» циклы политики, т.е. логика собственно политического процесса, функционирования политической системы (включающая в себя стихийные и сознательные детерминанты) и общая логика познания этого процесса, которая используется во всех исследовательских проектах, как фундаментальных, так и прикладных. Эти две базовые «логики» образуют своего рода систему координат для управленческой и аналитической форм деятельности, выступающих в качестве их «производных». Правда, степень детерминации указанных форм деятельности базовыми логиками неодинакова. Если ход политико-управленческого процесса обусловлен прежде всего общим функционированием политической системы, то направления прикладного анализа в значительной мере задаются общей схемой рационально-интеллектуальной исследовательской работы.

Между логикой политической борьбы и логикой оптимального управления постоянно возникают противоречия, разрешением которых и занимаются политические аналитики. Ч.Линдблом, одним из первых зафиксировавшим коллизии между рациональной оптимизацией и конфликтом заинтересованных акторов, охарактеризовал ее как «противостояние аналитики и политики» (*analysis versus politics*) [см. Lindblom, Woodhouse 1993].

С точки зрения поставленных в настоящей статье задач, наибольший интерес представляют «логики» политико-управленческого процесса и процесса подготовки прикладных аналитических разработок, сопровождающих публичные решения. Эти два процесса настолько тесно взаимосвязаны, что некоторые исследователи считают возможным говорить о релевантности этапов аналитической работы основным фазам принятия решений [см. Bardach 2000: 1-46; Dunn 2004: 55-58]. Но хотя прикладной политический анализ, как правило, предшествует решению, принимаемому политиком, «ведущей» стороной в этой паре следует все же назвать политика, тогда как аналитик играет служебную, подчиненную роль.

Одной из самых проработанных версий политико-управленческого цикла является «пятичленная» (пятифазовая) модель, представленная в трудах американских политологов Дж.Андерсона и У.Данна [Dunn 1994; Anderson 2003; см. также Дегтярев 1998]. Каждая из выделенных этими авторами фаз имеет относительно самостоятельное функциональное назначение и охватывает собой особый вид политико-управленческой деятельности (см. табл. 3).

Таблица 3

### Основные фазы политико-управленческого процесса принятия решений

№	ФАЗА	СОДЕРЖАНИЕ
1.	Построение политической повестки дня	Выделение приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку дня государственных органов
2.	Формулирование проектов государственного решения	Разработка субъектами процесса принятия решения альтернативных проектов преодоления общественной проблемы; отбор и обсуждение вариантов
3.	Утверждение публичного решения	Утверждение и легитимация государственного решения посредством официально признанных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования,

		голосования и промультяции
4.	Реализация государственного решения	Исполнение решения органами государственного управления и контроль центра принятия данного решения над ходом его осуществления
5.	Оценка результатов реализации публичного решения	Оценивание итогов и последствий исполненного решения с точки зрения поставленных целей, а также уровня издержек и израсходованных средств

Следует отметить, что в последних изданиях своих работ авторы «классической пятичленки» расширили обобщающую модель цикла принятия решений, включив в нее фазы «адаптации» (адаптивного обеспечения условий прохождения), «преемственной корректировки» (перенастройки на решение сходных проблем) и «терминации» (т.е. завершения полного цикла) [Dunn 2004: 45]. Это в очередной раз свидетельствует о том, что базовая метамодель подобного цикла пока еще носит открытый и таксономический характер.

### **«Начало» цикла: формирование повестки дня и определение приоритетных проблем**

Когда аналитик приступает к изучению принятия решений, перед ним сразу встает несколько серьезных вопросов. Где находится «начало» решения и кто дает ему «первотолчок»? И вообще, можно ли говорить о «начале» и «конце» применительно к процессу, который носит замкнутый, циклический характер [см. Manheim, Rich 1991: 349]?

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 СМК, многотысячные демонстрации у стен правительственных зданий или обращение ряда политических партий? А может быть, настойчивые рекомендации советников лица, принимающего стратегическое решение, или же подкуп чиновников и депутатов заинтересованными в решении проблемы группами? В современной политике активно используются все упомянутые способы внесения общественной проблемы в публичную повестку дня. Но, чтобы постичь их природу, необходимо понять, как формируется сама повестка дня.

Сразу же нужно отметить, что многие авторы разбивают этот процесс на несколько более дробных этапов. Например, Р.Келли и Д.Паламбо выделяют в нем два этапа: построение повестки дня и установление проблем [Kelly, Palumbo 1992: 651], а Дж.Мангейм и Р.Рич – три: генерация требований (факторы и условия, влияющие на правительство), артикуляция и агрегирование (проекты решений) и, наконец, выстраивание собственно повестки (рассмотрение проблем на официальном уровне) [Manheim, Rich 1991: 350]. По мнению Б.Хогвуда и Б.Ганна, процесс построения повестки дня включает в себя следующие фазы: (1) выявление (поиск) проблемы (решение о том, что надо принимать решение), (2) селекция (препарирование) проблемы (решение о том, как принимать решение) и (3) определение проблемы [Hogwood, Gunn 1984: 4, 7-8]. Несколько иную терминологию использует У.Дженкинс, который разграничивает этапы инициирования решения, переработки релевантной информации и рассмотрения путей решения проблемы [см. Jenkins 1978: 17].

Обобщая приведенные выше соображения относительно этапов, на которые распадается процесс формирования публичной (политической) повестки дня, можно заключить, что этот процесс состоит в продвижении того или иного общественного вопроса в плоскость официального признания, рассмотрения и обсуждения. В свою очередь, *политическая повестка дня* представляет собой совокупность актуальных социальных проблем, отражающих те потребности общества или отдельных групп интересов, на которые политики и администраторы готовы и способны реагировать.

Как подчеркивает Дж.Андерсон, она «образуется из требований, которые политики выбирают сами, почувствовав, что пришла пора на них прореагировать или хотя бы создать видимость такой реакции» [Anderson 2003: 85]. Контролирующие официальную повестку дня политики и администраторы всегда связаны некими целями и приоритетами, ресурсами и временем и испытывают давление со стороны различных групп интересов и общественного мнения в целом.

Почему же одни общественные проблемы попадают в официальную повестку дня, тогда как другие остаются вне ее? Через какие этапы им нужно пройти, чтобы оказаться в фокусе публичной политики?

В начале 1970-х годов в ходе изучения процесса формирования повестки дня в сфере экологической политики известный американский политолог Э.Даунс выделил пять основных стадий «цикла поддержания внимания к вопросу» (issue-attention cycle). Первой является предпроблемная стадия, когда проблема уже обозначилась, но пока остается на периферии общественного сознания. Ею занимаются лишь отдельные эксперты и заинтересованные группы. Затем наступает этап «тревожного открытия и эйфорического энтузиазма». По каким-то причинам в обществе вспыхивает интерес к существующей проблеме, звучат призывы к немедленному ее решению. Далее следует стадия уяснения «цены прогресса». Население начинает понимать, каких затрат потребует поспешное решение проблемы\*. И если эти затраты оказываются непомерными, общественный интерес к проблеме ослабевает. Завершает цикл постпроблемная стадия, когда другие проблемы оттесняют рассматриваемую в «сумеречную зону». Впрочем, это не означает, что у такой проблемы больше нет будущего. «Группа ее поддержки» может не сложить оружия и стимулировать начало нового цикла [Downs 1972: 38-50].

Механизмы формирования политической повестки дня были детально проанализированы американскими политологами Р.Коббом и Ч.Элдером [см. Cobb, Elder 1983]. По заключению исследователей, построение повестки дня представляет собой классический случай субъективированного и идеологизированного процесса, в ходе которого социальная проблема преобразуется в партийно-политический проект. Возьмем, к примеру, проблему социального страхования. Как известно, данная проблема совершенно по-разному интерпретируется социал-демократами и консерваторами: если первые настаивают на увеличении пособий, то вторые, напротив, выступают за их сокращение. При этом продвижение общественной проблемы в повестку дня происходит поэтапно. В качестве иллюстрации можно привести существующую практически во всех крупных городах мира проблему бездомных. Алгоритм ее решения будет выглядеть следующим образом: люди, спящие на улицах (исходный вопрос), – минимизация числа бездомных (проблема в повестке) – строительство муниципальных приютов.

В соответствии с концепцией Р.Кобба и Ч.Элдера, построение политической повестки осуществляется в четыре этапа. Рассмотрим этот процесс на примере строительства в городской черте линии электропередач (ЛЭП). Развертывание такого строительства стимулирует появление так наз. частного вопроса, который волнует относительно небольшую группу жителей близлежащих домов (первый этап). Люди, пострадавшие от возведения ЛЭП, подают иски в суды и организуют кампанию в СМИ, направленную против электрической корпорации и потворствующим ей городским властям. Постепенно частный вопрос, который задевал лишь отдельных граждан, начинает трансформироваться в общественную проблему, вокруг которой образуется «группа поддержки» (второй этап). Общественное внимание к проблеме возрастает, ее «социальный диапазон»

---

\* Например, для быстрого решения проблемы окружающей среды в мегаполисе необходимо ввести жесткие критерии качества горючего, сократить транспортные потоки в центре города, усилить контроль за состоянием двигателей индивидуальных автомобилей и т.д.

расширяется, и она включается в дискуссионную повестку дня (третий этап). Такого рода повестка дня формируется «снизу» и представляет собой довольно рыхлое и аморфное образование, охватывающее множество проблем, волнующих общественное мнение и обсуждаемых в СМИ. Эти проблемы фильтруются на уровне государственных структур, и в результате выстраивается институциональная (официальная) повестка дня, предполагающая функциональное распределение проблем по представительным, исполнительным и судебным органам власти (четвертый этап)\*.

Несложно заметить, что центральное место в процессе построения публичной повестки занимает выявление общественных (общественно-политических) проблем, требующих решения. Согласно дефиниции, сформулированной американским политологом Д.Дери, общественно-политические проблемы (policy problems) есть нереализованные потребности, ценности или возможности для позитивных изменений, которых можно достичь путем политических действий [см. Dery 1984]. Отсюда следует, что такие проблемы неразрывно связаны со своей контекстуальной средой. Общественный характер проблеме как набору ментальных конструктов придает совокупность внешних условий, соприкосновение с которыми и вызывает неудовлетворенность, затруднения или ощущение неурядицы [Dewey 1927 15-16].

Общественно-политическая проблема зависит от акторов, места и времени проявления, и потому ее нельзя определить раз и навсегда, на все случаи жизни. Более того, при изменении стратегии и тактики ведущих игроков она может быть скорректирована и переформулирована даже в ходе построения повестки дня. Как пессимистически замечает канадский политолог Л.Пал, «нет такой формулы, которая бы объясняла, почему та или иная ситуация... внезапно начинает восприниматься всеми в качестве проблемы и почему вдруг такая проблема становится публичной, а затем выводится на уровень официальной политики» [Pal 1992: 119]. Иначе говоря, выделение проблем носит открытый характер.

Действительно, увязать воедино все индивидуальные и групповые рефлексии по поводу публичной проблемы крайне трудно или даже невозможно. Но поскольку от определения проблемы в значительной мере зависят перспективы и способы ее решения, обозначим те объективные и субъективные факторы, которые способны обеспечить оптимизацию данного процесса.

Проблема, претендующая на статус общественной, должна получить признание «снизу» и официальную поддержку «сверху», что, как правило, предполагает согласование позиций акторов. Но для этого, в свою очередь, требуется ряд объективных предпосылок. В частности, необходимо, чтобы проблема была: (а) артикулирована достаточно влиятельной группой интересов и поддержана общественным мнением; (б) озвучена и распространена в СМИ, дабы сделать информацию о ней доступной для населения; (в) принята органами государственной власти и переформулирована в институциональной плоскости. Кроме того, проблема должна быть «решаемой», т.е. поддаваться преодолению в рамках сложившихся норм и процедур с помощью находящихся в распоряжении государственных органов ресурсов.

Определение проблемы во многом обусловлено также ценностными ориентациями, идеологическими воззрениями и психологическими установками задействованных акторов. К числу субъективных факторов, влияющих на формулирование проблемы, относятся:

---

\* Разумеется, приведенная схема, как, впрочем, и большинство других, отражает лишь «идеальный тип» формирования политической повестки дня «снизу». Во многих странах мира, в т.ч. демократических, такие повестки выстраиваются «сверху», минуя стадию «возгонки» проблем.



- плюрализм субъективных оценок существа проблемы, связанный с несовпадением интересов и ценностей различных социальных групп;
- позиции политической элиты, бизнеса и СМИ, играющих доминирующую роль в выработке официального подхода к проблеме и облакающих ее в выгодную для себя форму;
- эмоционально-психологическая окрашенность проблемы, ее способность вызывать симпатию или антипатию, участие или отчуждение, беспокойство или равнодушие.

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что выдвижение общественно-политических проблем есть следствие комплексного сочетания объективных и субъективных параметров. Именно поэтому то, что в одних странах считается серьезной общественной проблемой (загрязнение окружающей среды, борьба с коррупцией и т.д.), в других таковой не является.

Но от кого же собственно зависит включение общественной проблемы в публичную повестку дня? Кто и как регулирует процесс построения такой повестки? Ответы на эти вопросы дает концепция «нерешений» (nondecisions), сформулированная в 1960-е – 1980-е годы американскими политологами П.Бахрахом и М.Баратсом. Согласно этой концепции, контроль над политической повесткой входит в общий механизм государственного управления, представляя собой так наз. «второе лицо власти» [см. Bachrach, Barats 1963, 1986]. Для его осуществления правящая элита прибегает к «средствам, позволяющим уничтожить требования относительно изменения сложившейся в данном сообществе системы распределения благ и привилегий уже на входе в систему принятия решений, душисть их в зародыше, еще до того, как они были озвучены, либо, если это не удалось, исказить или разваливать во время реализации решения на завершающих стадиях политико-управленческого процесса» [Bachrach, Barats 1970: 44]. В результате некоторые серьезные общественные проблемы попросту «выбрасываются» из повестки дня, как это было в 1950-е годы с проблемой уравнивания прав черных и белых американцев из южных штатов.

Формирование публичной повестки дня отнюдь не сводится к бесстрастному и рациональному перебору и фильтрованию встающих перед сообществом проблем. Оно осуществляется в ходе ожесточенной борьбы различных элитных и бюрократических группировок, политических партий и групп давления. Иногда в этот процесс включаются рядовые граждане, использующие механизм прямых действий. Классическим примером такого вмешательства могут служить массовые демонстрации за отмену 6-й статьи Конституции, прокатившиеся по Советскому Союзу на рубеже 1980-х – 1990-х годов.

Очевидно, что продвижение общественной проблемы в публичную повестку дня тесно сопряжено с интересами и целями ключевых политических акторов, предлагающих 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 Ю.Хабермас. – Тема возникает в связи с интересами и целями участников действия; очерчивает релевантную область тематизируемых предметов. Индивидуальные планы действий акцентируют тему и определяют актуальную потребность во взаимопонимании, которая должна быть удовлетворена в ходе интерпретативной работы» [Хабермас 2001: 231].

Борьба за включение вопроса в повестку дня нередко принимает форму политических конфликтов между заинтересованными игроками, которые должны в итоге нащупать и согласовать «формулу интересов», способную лечь в основу приемлемой для всех интерпретации общественной проблемы. Без подобных компромиссов публичную повестку построить крайне трудно, ибо возникает

опасность, что в ходе подготовки, принятия и осуществления решения суть проблемы будет искажена. О «проходимости» решения нужно думать уже на ранних стадиях формирования повестки дня.

Определением содержания институциональных повесток (с учетом политических стратегий государственных и негосударственных акторов) занимаются различные органы власти – законодательные и административные, центральные и региональные. С точки зрения распределения предметных сфер, полномочий и функций повестки данного типа делятся на «горизонтальные» (по отраслям управления) и «вертикальные» (по уровням администрирования). Очень важную роль здесь играет система общественных приоритетов, задающая «матрицу рангов проблем» на основе сформулированных политическими лидерами стратегических и тактических целей. В Советском Союзе эту функцию выполняли решения и директивы съездов КПСС, а в современной России – стратегические программы и (в краткосрочном плане) ежегодные послания Президента РФ. Так, в «Программе приоритетных мер по реализации стратегий развития Российской Федерации до 2010 г.», подготовленной Центром стратегических разработок под руководством Г.Грефа, была намечена система социально-политических приоритетов, которая легла в основу сразу нескольких пакетов государственных решений (реформа судебной системы, местного самоуправления, государственной службы и административного аппарата) [см. Программа 2000]. В свою очередь, в президентском послании 2003 г. одной из главных задач на ближайшие годы было названо удвоение валового национального продукта страны [Послание Президента 2003: 38-39].

Институциональная повестка состоит из двух относительно автономных частей – административной и законодательной. Эти повестки также предполагают различные уровни конкретизации и включают в себя как общие декларации, так и детально прописанные программы заседаний представительных и исполнительных органов. Содержание административной повестки дня во многом зависит от общих приоритетов правительственной политики, которые и определяют текущую работу министерств и ведомств («восемь главных дел» кабинета В.С.Черномырдина, антикризисный курс правительства Е.М.Примакова, программа первой администрации В.В.Путина и т.п.). Что же касается законодательной повестки, то здесь ключевое значение имеют предвыборные и политические декларации парламентских партий и объединений [см. Приоритеты 2001]. Прежде чем попасть в план законодательных предположений на год или в повестку дня думской сессии общественно-политическая проблема рассматривается на партийных съездах и заседаниях руководящих органов политических партий и депутатских групп, затем выносится на парламентские и общественные слушания, обсуждается в Совете Думы и т.д.

Наконец, наступает момент трансформации общественных проблем, обозначенных в повестках дня, в проекты публичных решений. Разумеется, чтобы добиться успеха, надо не только правильно поставить и сформулировать проблемы, но и найти пути их преодоления, рассчитать ресурсы, определить средства достижения целей и последовательность проведения отдельных мероприятий и т.д. Однако эти формы политико-управленческой деятельности осуществляется уже на следующих этапах процесса принятия политических решений, и для их анализа требуется специальное исследование.

---

Вилкас Э., Майминас Е. 1981. *Решение: теория, информация, моделирование*. М.

Дегтярев А.А.1998. *Основы политической теории*. М.

Дегтярев А.А. 2003. *Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (111)*. – Полис, №3.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). 2003. М.

Приоритеты законодательной деятельности Фракции «Яблоко». Законодательные приоритеты Фракции СПС в Государственной Думе. 2001. – Михалева Г.М. (ред.) *Стратегия и проблемы развития законодательства в Российской Федерации на пути становления гражданского общества*. М.

Программа приоритетных мер (2000 – 2004) по реализации стратегии развития Российской Федерации до 2010 года. 2000. – *Сегодня*, 11.05.

Хабермас Ю. 2001. *Моральное сознание и коммуникативное действие*. СПб.

Anderson J. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, N.Y.

Bachrach P., Barats M. Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework. 1963. – *American Political Science Review*, vol. 57.

Bachrach P., Barats M. 1970. *Power and Poverty*. N.Y.

Bachrach P., Barats M. 1986. Two Faces of Power. – Lukes S. (ed.). *Power*. Oxford, Cambridge.

Bardach E. 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem Solving*. N.Y., L.

Birkland T. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. N.Y., L.

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

Dery D. 1984. *Problem Definition in Policy Analysis*. Laurence.

Dewey J. 1927. *The Public and Its Problems*. Denver.

Downs A. 1972. Up and Down with Ecology: The Issue – Attention Cycle. – *Public Interest*, vol. 32.

Dunn W. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs.

Dunn W. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3<sup>rd</sup> ed. Upper Saddle River.

Jenkins W. 1978. *Policy Analysis*. Oxford.

Hogwood B., Gunn L. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford.

Kelly R., Palumbo D. 1992. Theories of Policy Making. – Hawkesworth M., Kogan M. (eds.) *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 2. L., N.Y.

Lasswell H. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park.

Lindblom C., Woodhouse E. 1993. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs.

Manheim G., Rich R. 1991. *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. N.Y.

May J., Wildavsky A. (eds.) 1978. *The Policy Cycle*. Beverly Hills.

Pal L. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Scarborough.

Sabatier P. (ed.) 2001. *Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder.

Simon H. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. N.Y.

Teisman G. 2000. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision Making Rounds. – *Public Administration*, vol. 78, № 4.