

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Работа представлена кафедрой политологии.

Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор Г. И. Грибанова

Статья посвящена исследованию процесса принятия политических решений как социально-политического и административного механизма общественного развития, от состояния которого зависит стабильность социума, благополучие граждан и многие другие жизненно важные показатели функционирования социального организма.

The article claims to investigate the process of state decision making as such a socio-political and administrative mechanism of societal development, on whose condition the socium's stability, the citizens' well-being and many other vitally important indices of the social organism's functioning depend.

В социальной политике России на современном этапе произошли серьезные изменения по сравнению с ее советским ана-

логом. Квинтэссенцией этих трансформаций стало принятие Федерального Закона № 122 от 22. 08. 2004.

Многие теоретические идеи и практические принципы принятия решения были сформулированы за столетия, если не тысячелетия, до того, как рассматриваемая концепция начала формироваться в относительно автономную сферу знаний. Вопросы принятия государственных решений, подготовка разумных законов и других актов издавна привлекали внимание философов, основоположником теории принятия решений принято считать Аристотеля. Вопросы рационального и эффективного принятия государственных решений довольно интенсивно исследовались политическими мыслителями Возрождения (Н. Макиавелли, Ж. Воден и др.) и Просвещения (Т. Гоббс, Б. Спиноза, Ж.-Ж. Руссо и др.). Можно выделить ряд наиболее активно разрабатывавшихся ими сюжетов:

- виды государственных актов (Т. Гоббс);
- роль советников и советов при правителях (Т. Гоббс, Н. Макиавелли);
- особенности голосования в представительных органах и народных собраниях (Б. Спиноза, Ж.-Ж. Руссо);
- учет ресурсов и факторов социальной обстановки при принятии решений (Воден).

В работах упомянутых авторов содержится немало идей, не потерявших своей актуальности и сегодня. Однако в науке в настоящее время так и не сложилась единая теория принятия государственных решений, несмотря на то что теоретические аспекты данной проблемы разработаны достаточно хорошо¹. Для нахождения и упорядочивания определительных дефиниций было создан целый ряд основанных на научном анализе моделей принятия политических решений, или алгоритмов принятия политических решений.

Модели, определяющие процесс государственной политики, могут быть разделены на нормативные и описательные. Нормативные модели описывают, как решения должны приниматься, т. е. являются идеальными моделями, отражающими точку зрения определенного исследователя на то, как

следует функционировать политическому процессу. Описательные модели пытаются объяснить, как решения, лежащие к основе разработки стратегического курса, принимаются в реальной жизни. Некоторые модели претендуют на то, чтобы быть одновременно и нормативными, и описательными. Остановимся на основных моделях определения государственной политики.

Бихевиоралистская модель. Основу бихевиоралистской трактовки составляет положение о том, что принятие политического решения есть форма человеческого поведения, которое регулируется такими психологическими механизмами, как стимулы и мотивы, установки и реакции. Благодаря модели Г. Ласуэлла, преподавателя политической науки в Чикагском университете, получили отражение все три уровня процесса принятия решения.

На *макрополитическом* уровне происходит распределение между людьми ключевых ресурсов посредством государственных институтов. *Микроуровень* – индивидуальное поведение человека, на которое влияют психологические качества личности, которые неизбежно сказываются на любом решении, разрабатываемом, принимаемом или осуществляемом «человеком политическим» (*homo politicus*). Что же касается *мезоуровня*, то он обеспечивает соединение «частных мотивов» с общественным интересом.

Модель на основе «концепции общественного выбора»². Главным элементом концепции общественного выбора является применение стилей экономического мышления к анализу политического поведения. В основе ее лежит использование концепции рынка, но не рынка осязаемых товаров и услуг, а рынка голосов и специфической государственной политики. В модели общественного выбора базовым строительным блоком политического действия является эгоистичный, максимально утилитарно мыслящий индивидуум. Каждый гражданин голосует за партию, которая, как он верит, обеспечит его потребно-

сти наилучшим образом в период между выборами. Таким образом, формируется «рынок» голосов и другой политической деятельности, который и ведет политиков, желающих быть переизбранными, к проведению такой государственной политики, которая понравилась бы избирателям. При этом в центре внимания будут колеблющиеся избиратели, предпочтения которых в конечном счете и определяют в большинстве случаев исход выборов.

Модель всеобъемлющей рациональности создана в рамках различных версий теории рационального выбора и обычно объединяемых под общим названием «модель всеобъемлющей рациональности» (Смит, Бентам).

Обобщив ключевые положения теории рационального выбора, в ней можно выделить следующие базовые «аксиомы», каждая из которых исходит из идеи первичности индивида как главного агента (актора) политического процесса:

- акторы стремятся максимизировать свои выгоды и минимизировать издержки;
- акторы имеют осознанные интересы и определенные цели, которых они стремятся достигнуть при помощи оптимальных средств;
- акторы обладают необходимой для принятия решений информацией об альтернативных и возможных следствиях их реализации.

Данная модель предполагает, что, прежде чем решение принято, оно подвергается многоступенчатому анализу.

Когнитивистская модель ограниченной рациональности. Выпускник факультета политической науки Чикагского университета, будущий Нобелевский лауреат Г. Саймон в середине двадцатого столетия приступает к разработке собственной концепции, в конечном итоге получившей название «модель ограниченной рациональности».

Ученый отмечал, что «эффективность административных решений напрямую зависит от качества интеллектуального сопровождения процесса их принятия, и ука-

зывал, что практическое исполнение решения должна предварять мыслительная работа по его подготовке»³. Согласно его трактовке, когнитивистский подход к процессу принятия решений должен состоять в выявлении и структурировании проблемы, в сборе и переработке информации.

Основным агентом принятия решения Саймон считал государственную организацию как иерархический институт, включающий в себя индивидов и их группы, объединенные общими целями. Это групповые, или составные, решения, а не решения отдельного человека.

Задачу лиц, принимающих решения, Саймон видел прежде всего в том, чтобы привести комплексную проблему к элементарному виду. Дело в том, что исследователь выделял два типа проблем: достаточно структурированные и недостаточно структурированные, поэтому он считал необходимым разбивать проблемы второго типа на элементарные вопросы, с целью упрощения выбора решения. Согласно Саймону, политическое решение есть не просто обработка и производство информации, также совокупность операций по формированию набора вариантов решения в соответствии с предварительно определенными целями и критериями эффективности.

Модель инкрементализма. Профессор Йельского университета Ч. Линдблом являлся основным оппонентом Саймона. Он разработал собственную, так называемую инкременталистскую модель принятия решений.

Непросто дать однозначный ответ на вопрос о сути концепции Линдблома, поскольку идеи и положения не один раз пересматривались и перерабатывались. Однако все же можно выделить несколько основных постулатов:

1. Определение политики – процесс взаимного приспособления и конкуренции игроков, ведущих между собой трудную борьбу.
2. Основное значение при выборе решения имеют различия в интересах индивидов

и групп, участвующих в принятии того или иного государственного акта.

3. Теоретический анализ играет в процессе принятия решения незначительную роль ввиду постоянного дефицита знаний, информации, ресурсов и времени, ограниченных возможностей человеческого интеллекта, также неопределенности социальной среды, плохо поддающейся контролю.

4. Необходимо ориентироваться на решения, обеспечивающие не радикальное изменение, а некоторое приближение к «снятию» проблемы.

5. Следует двигаться медленно, разбивая крупные проблемы на более мелкие.

6. При сравнении альтернативных вариантов решения нужно исходить из единства, взаимности целей и средств их достижения.

Любопытно, что инкременталистская модель, выросшая из критики рационалистской концепции Саймона, в свою очередь, была подвергнута критическому разбору. Критики данной модели высказывают опасение, что инкрементализм не работает там, где речь идет о решениях типа «все или ничего».

Смешанно-средние модели. Безусловно, предпринимались неоднократно попытки, направленные на создание модели, соединяющей в себе преимущества теорий ограниченной рациональности и инкрементализма и лишенной их недостатков. К числу наиболее популярных из них относят две так называемые средние, или смешанные, модели, разработанные в 1960-е годы: нормативно-оптимальная модель израильского политолога Й. Дрора и модель смешанного сканирования профессора Университета Дж. Вашингтона А. Этциони.

Модель бюрократической политики. Если рациональная модель рассматривает правительство в качестве единого целого, ведомого приверженностью к эффективности, результативности и рациональности, то данная модель рассматривает правительство как нечто разнородное по своему составу, состоящее из определенного набора департаментов и агентств, каждое из кото-

рых преследует свои цели и пытается определять политику в соответствии со своими интересами. Таким образом, правительство представляет собой сочетание разнообразных интересов, и государственная политика является результатом достигаемого между ними компромисса. Неслучайно эту модель иногда называют моделью сделки. Следует особо оговорить, что речь здесь не идет о предательстве государственных интересов, блага общества в целом. Дело в том, что все эти правительственные организации в конечном счете ориентируются на общественный интерес, но видят его под различными углами зрения.

Модель социально-экономических детерминант. Данная модель предполагает, что государственная политика развивается в ответ на определенные изменения в социально-экономическом состоянии общества. В отличие от других концепций, утверждающих приоритет политико-идеологических факторов сил в парламенте и т. п.), она подчеркивает, что социально-экономические переменные являются более важными детерминантами государственной политики. Отсюда следует, что каждому периоду развития государства, обладающему специфическими характеристиками экономического состояния, соответствует определенная государственная политика, отличающаяся от государственной политики других периодов экономического развития.

Неомарксистская модель. Основная идея подхода заключена в следующем: в современном капиталистическом обществе господствующий класс (буржуазия) использует государственный аппарат как рычаг дополнительного влияния на принятие публичных решений, задействуя в этих целях ассоциации крупного бизнеса и личные связи в правительстве. Здесь делается упор на «привилегированность» крупных экономических акторов, что зачастую ведет к недооценке или даже игнорированию роли политических, государственных и общественных функционеров в принятии государ-

ственных решений. Роль современного государства и соответственно государственной политики заключается в том, чтоб выступать в роли посредника между различными конфликтующими интересами, существующими в обществе.

Неокопоративизм. Один из лидеров данного направления Ф. Шмиттер интерпретирует неокопоративизм как согласование общественных интересов в процессе определения политики. При этом теоретики данного направления отводят правительственным органам роль не пассивных проводников чьих-то интересов, а активных регуляторов взаимоотношений между различными социальными группами и их политическими ассоциациями. Таким образом, при государственных органах появляется система консультативных органов по отдельным направлениям политики (экономической, социальной, национальной и др.). Такие органы зачастую объединяют представителей противостоящих групп, но в ходе совещательного процесса происходит преодоление конфликтов, гармонизация интересов и выработка компромиссных вариантов политических решений.

Модель политико-управленческих сетей. Модель политико-управленческих сетей и сетевой подход сложились относительно недавно, но уже успели завоевать широкую популярность среди политологов.

Одна из отличительных особенностей – крайняя изменчивость состава участников, которые на разных фазах существования сети то «входят» в нее, то из нее «выходят». Такие сети чаще всего включают в себя чиновников и депутатов, партийных активистов и представителей групп интересов, также экспертов из академических или аналитических организаций, которых могут связывать не только сугубо материальные интересы, но и стремление к повышению эффективности государственной политики в той или иной области.

К числу таких сетей относятся концепции политико-управленческих «сетей» Д. Ноука, «сообществ» Дж. Ричардсона, «потоков» Дж. Кингдона, «подсистем» П. Сабатьер и ряд других⁴.

Процесс государственного управления и, в рамках него, принятия политических решений, по мнению А. А. Дегтярева, делится на групповую активность людей, действующих в рамках трех ветвей власти, то есть, условно говоря, на три «горизонтальных» субпроцесса: законодательный, административный и судебный процессы. Эта «горизонтальная» иерархия субъектов государственного управления, их функций и полномочий значительно усложняется в федеративных странах, где существует три или даже более «вертикальных» уровней власти и соответствующих им носителей (см. табл. 1).

Таблица 1
Субъектные уровни властных полномочий и руководящих функций в государственном управлении⁵

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 и прокуратура провинций
Локальный	Муниципальные советы	Администрация муниципалитетов	Местные суды

Анализ механизма принятия политических решений позволяет классифицировать политические решения по различным основаниям. В частности, участники политического процесса могут принимать такие решения:

- собственно политические, касающиеся политической сферы жизни общества в точном смысле слова (устройство власти, организация управления, закон о полити-

ческих партиях, о выборах, политический выбор гражданина и другие);

- определяющие развитие основных сфер общественной жизни и по своей значимости явно политические: о социальном страховании, о налогообложении и др.).

Типологию принятия политических решений также можно представить в виде таблицы.

Таблица 2

Типология политических решений⁶

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

Следующей задачей автора был анализ «монетизационного цикла» по плану:

1. Каким образом осуществлялась реформа.

2. В чем заключалась характерная проблематика, подтолкнувшая к воплощению Закона в жизнь.

3. Кому выгодно ее проведение.

4. Декларируемые цели.

5. Инструменты реализации.

6. Последствия, в том числе политические.

7. Реальные цели реформы.

8. Что не учли те, кто принимал решение.

Принимая к рассмотрению высказывание депутата Государственной Думы М. Задорнова, что «принятие ФЗ № 122 – законодательная революция, которая затрагивает, прежде всего, социальную сферу»⁷, остановимся на причинах и следствиях вышеупомянутого закона.

В 2004 году РАН выпустила шестьсот-страничное издание «Стратегический ответ России на вызовы нового века»⁸, и в нем достаточно подробно описываются различные средне- и долгосрочные программы, направленные в том числе и на развитие социальной сферы. Именно на развитии социальной сферы ставится авторами этой книги смысловой акцент, как в контексте «общечеловеческого потенциала и социальных проблем»⁹, так и при анализе здравоохранения, образования и культуры¹⁰, которые можно назвать «тремя китами социальной сферы». В качестве причин принятия ФЗ-122 можно отметить ряд проблем:

Проблема первая – неудовлетворительная динамика потенциала по сравнению с развитыми странами, отраженная Индексом Развития Человеческого Потенциала (ИРЧП), что отражается в таблице прогнозных оценок ИРЧП до 2025 года (см. табл. 3).

Таблица 3

Прогнозные оценки ИРЧП¹¹

	1990 год	2000 год	2001 год	2005 год	2010 год	2015 год	2020 год	2025 год
Индекс ожидаемой продолжительности жизни	0,737	0,672	0,672	0,683	0,710	0,738	0,762	0,783
Индекс уровня образования	0,920	0,920	0,920	0,920	0,920	0,920	0,920	0,920
Индекс ВВП на душу населения	0,794	0,720	0,729	0,739	0,768	0,854	0,899	0,944
ИРЧП	0,817	0,771	0,774	0,780	0,799	0,837	0,860	0,882

Проблема вторая – слабое использование человеческого потенциала.

Под третьей проблемой подразумевается ответ на вопрос о способности сложившейся системы отраслей науки, здравоохранения, образования, культуры воспроизводить «невещественное богатство» на качественно новом уровне, наращивать и осуществлять их опережающее развитие.

Проблема четвертая – эффективное управление интеллектуальным капиталом на уровне фирмы, предприятия, корпорации. Здесь поднимаются те вопросы, на которые на Западе давно и довольно успешно отвечает концепция «нового публичного менеджмента» («new public management»).

Проблема пятая – человеческий потенциал и качество жизни. Парадоксальные реалии в России таковы, что высокий человеческий потенциал (ЧП) не приводит автоматически ни к росту уровня жизни, ни к повышению социального статуса человека. В результате, с одной стороны, растет «вывоз ЧП», а с другой – происходят негативные сдвиги в структуре занятых и безработных, что опять же влияет на социальную сферу в стране.

Проблема шестая – негативные накопления ЧП и возможности их сокращения.

Проблема седьмая – игнорирование роли культурной составляющей в развитии человеческого потенциала.

Отдельного упоминания в качестве причины Закона заслуживает демографическая ситуация в России на начало XX века, а

также законодательно-унификационные факторы, способствовавшие воплощению закона в жизнь.

Общий объем работы, к сожалению, не позволяет рассмотреть процесс институционализации закона, поэтому ниже будут представлены последствия принятия Федерального Закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов». О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», также очень коротко.

1. Социально-политические последствия принятия ФЗ № 122 от 22. 08. 2004, в их числе проведение многочисленных акций протеста и падение рейтинга первого лица государства. Так, ВЦИОМ заявляет, что по проведенным ими опросам общественного мнения самый «критический» показатель доверия к В. Путину был зафиксирован в январе 2005 года и составил 65%, в то время как ФОМ констатирует ту же величину относительно того же лица в размере 45%¹². Произошло значительное перераспределение властных полномочий

между центром и регионами, чему, собственно, посвящен весь закон.

2. Экономические последствия представлены наиболее ярко, и, возможно, именно они позволили называть закон в просторечии «О монетизации льгот». Как известно, перевод всего того, что ранее получали многочисленные категории льготников в материальный эквивалент, а также возможность полного отказа от так называемого «социального пакета» породили немало сложностей как среди реципиентов закона, так и среди чиновников, призванных гарантировать вопло-

щение этого политического решения. Однако, как свидетельствует статистика по отказу от льгот в Санкт-Петербурге за 2005 год, люди не торопятся получать живые деньги в обмен на привычные льготы¹³. Что удивительно, по всей стране ситуация практически идентична петербургской¹⁴, где от социального пакета отказались 35,38%, то есть едва ли каждый третий льготник (всего в нашем городе проживает 805 тысяч 560 только федеральных льготников, это всего около 17% от населения Петербурга из расчета, что 100% – это 4 598 600 жителей).

Таблица 4

Отказ от льготного социального пакета в Петербурге

Наиболее распространенные категории граждан, пользующихся льготами	Численность по регистру (человек)	Всего заявлений	Отказ от лекарств, сан.-курорт. путевок	Отказ от беспл. проезда в пригородн. ж/д транс-те	Отказ от всего набора социальных услуг	% к 100% этой категории
1. Инвалиды войны	13936	6681	853	138	5690	40,38
2. Участники ВОВ, ставшие инвалидами	71100	42543	4346	630	37561	52,84
3. Военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие исполнения служебных обязанностей	347	192	43	3	146	42,07
4. Участники ВОВ	3543	1608	232	8	1368	38,61
5. Ветераны боевых действий	15832	8808	1699	21	7088	44,77
6. Военнослужащие, проходившие службу в воинских частях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22.06.1941 по 3.09.1945 не менее шести месяцев	615	275	50	4	221	35,93
7. Лица, награжденные знаком «Житель блокадного Ленинграда»	154913	109090	35331	901	72849	47,03
8. Члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников ВОВ, ветеранов боевых действий	3482	1772	313	15	1444	44,47
9. Члены семей военнослужащих, погибших при исполнении служебных обязанностей	176	118	39	0	79	44,89
10. Граждане из подразделений особого риска, не имеющие инвалидности	905	0	–	–	–	0
11. Граждане из подразделений особого риска, имеющие инвалидности	377	0	–	–	–	0
12. Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, признанные инвалидами	13638	8822	2515	109	6198	45,45
13. Бывшие несовершеннолетние узники концлагерей	5959	3623	1440	17	2166	36,98
14. Инвалиды 3-й степени	121069	76182	11677	2212	62290	51,45
15. Инвалиды 2-й степени	304989	195382	46694	2591	146097	47,9
16. Инвалиды 1-й степени	73655	36729	11722	422	24585	33,38
17. Дети-инвалиды	14546	2860	584	78	2198	15,11
18. Инвалиды, не имеющие степени ограничения к труду	120	34	12	0	22	18,33

Здесь также необходимо упомянуть налоговые перераспределения, вызванные 122-м Законом.

3. Внешнеполитический аспект воплощения ФЗ № 122. Ряд московских экспертов считает, что и закон о монетизации льгот, и неизбежные массовые протесты против его введения в действие уже следует считать первыми операциями грядущей «бархатной» революции в РФ.

Благодаря событиям «монетизационного цикла» рельефно вырисовались те особенности нынешнего состояния общества, которые делают насущно необходимым исследование заданной темы.

В заключение можно с достаточной степенью уверенности заявить, что специфика принятия политических решений в Российской Федерации позволяет разграничивать декларируемые и реальные цели, решение которых преследуется в социальной политике. О конечных же результатах реформирования социальной сферы с определенной долей достоверности можно будет судить после прохождения срока «исторической задержки» в 20 лет. Большое видится на расстоянии, и поднятая тема, несомненно, относится к такому дефинициям.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Соловьев А. И. Принятие государственных решений // http://www.transpress.ru/articles/0510/02_06.shtml

² Сморгун Л. В. Государственная политика и управление. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН, 2006. С. 34–35.

³ Дегтярев А. А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (I) // Полис. 2003. № 1. С. 163.

⁴ Ростиашвили К. Д. Государственное регулирование трудовых отношений в США <http://www.inion.ru/product/rostiashvili13.htm>

⁵ Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М.: Университет, 2004. С. 378.

⁶ Клементевич Т. Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики / Под ред. В. П. Макаренко. Ростов-на-Д., Феникс. 2001. С. 132.

⁷ Бюллетень неправительственных организаций «Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ». Выпуск № 73 (специальный). 21 июля 2004 года.

⁸ Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общей ред. акад. Л. И. Абалкина. М.: Экзамен, 2004.

⁹ Там же. С. 91–121.

¹⁰ Там же. С. 223–236.

¹¹ Там же. С. 101.

¹² <http://bd.fom.ru/report/map/d064202> и <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/860.html>

¹³ За ширмой реформ не разглядели человека // Санкт-Петербургские Ведомости 27. 01. 2006. № 14. С. 4.

¹⁴ Об этом свидетельствует результат анализа данных, предоставленных ИА РЕГНУМ: <http://www.regnum.ru/news/>