

Н. О. Шаброва
**Сущность, структура и типология
политических решений**

Понятие «политическое решение» является центральным как для теории, так и для практики политического управления. Многие отечественные и зарубежные исследователи так или иначе затрагивают эту тему, некоторые даже считают данное понятие центральным в политической науке.

Совокупность политических решений в сущности и представляет собой политический процесс, поскольку «...предмет политики составляют человеческие решения, а политическая наука — это изучение таких решений»¹.

Любое решение предполагает наличие как минимум двух альтернатив. В результате выбора одного из возможных вариантов складывается определенная последовательность действий, совершив которые предполагается добиться желаемого результата по изменению параметров системы.

Термин «принятие решения» можно понимать двояко: с одной стороны, это выбор в пользу того или иного действия, модели поведения и прочее; с другой — поэтапный процесс, предваряющий и включающий в себя этот выбор (а зачастую также и этапы, сопровождающие уже принятый выбор, такие как контроль, коррекция решения и т. п.).

Сам термин «принятие решений» возник и вошёл в научный дискурс приблизительно в 30-е гг. XX столетия в трудах американских учёных. Ч. Бернارد посвятил свои труды исследованиям в области организационных систем, лидерства, мотивации². С тех пор многие учёные и Старого, и Нового света внесли свою лепту в разработку методологии, различных методик и алгоритмов принятия решений. Значительно расширился спектр трактовок термина и те научные теории и практики, в рамках которых он освещался.

Особое внимание к принятию решений было обращено со стороны исследователей в области психологии и социологии, которые пытались найти корни этого процесса, предопределяющие мотивы поведения. По-

¹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 17.

² См.: Barnard C. The Functions of the Executive. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1938.; Barnard C. Organization and Management: Selected Papers. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1948.

литологическая наука взяла на вооружение многие подходы и методики из этих наук.

Когда именно и благодаря кому появилось понятие «принятие политических решений» сказать сложно. В 50-е гг. Д. Истон в своих трудах использовал его применительно к тому, что находится на «выходе» политической системы как результат обработки «входящей» информации от объекта политики. Характерно для такого подхода то, что «вход» и «выход» системы связаны между собой непрерывным потоком информации и решений, что порождает так называемую обратную связь¹. Приемник его теории Г. Алмонд, разработавший структурно-функциональную модель политической системы, считал, что система, по сути, представляет собой набор действий, имеющих отношение к принятию политических решений, обеспечивающих легитимное принуждение².

Немецкий ученый К. Дойч рассматривал политическую систему с позиции каналов коммуникации, по которым проходят информационные потоки. В этой информационной системе учёный выделяет 4 фазы:

- поступление и отбор информации через «рецепторы» системы;
- ее анализ;
- принятие политического решения;
- воплощение решения в жизнь «эффекторами» системы и получение обратной связи (опять же через «рецепторы», таким образом, круг замыкается).

Системный анализ в целом и основанная на его базе информационно-кибернетическая модель К. Дойча и по сей день является востребованным инструментом анализа политических процессов.

Исследователь Т. Клементевич, труды которого во многом посвящены изучению данного вопроса, в одной из статей определяет политическое решение как «выбор одного из двух (по меньшей мере) возможных политических действий»³. Глубже и конкретнее выглядит дефиниция, которую предложил С. Г. Туронок: «Выработка и принятие политических решений представляют собой механизм преобразования общественных требований в общеобязательные и публичные нормы, регули-

¹ См.: Истон Д. Категории системного анализа политики; Антология мировой политической мысли : В 5 т. М., 1997. Т. II. С. 630–642.

² Almond G. Political Theory and Political Science // American Political Science Review. 1966. Vol. 60. No. 4. P. 869–879.

³ Клементевич Т. Процесс принятия политических решений // Элементы теории политики. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1991. С. 387.

рующие взаимоотношения, определяющие распределение властных ресурсов в обществе с целью решения политически значимых проблем»¹.

Отечественный исследователь О. А. Козбаненко конкретизирует, сужает понятие рассматриваемого нами термина. По его мнению, решения, транслируемые властными структурами, можно условно разделить на два подвида: собственно политические и административные. Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов. Административные решения, являясь подчиненными от политических, «направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства»². Ещё более узкую трактовку можно найти в политической энциклопедии: «Решение политическое — воля субъекта политики, выраженная в соответствующем документе»³. Такое определение также пользуется популярностью, поскольку во многих исследованиях научное внимание сконцентрировано в первую очередь именно на документально закреплённых решениях.

Понятие и основные подходы к принятию решений в государственном управлении освещены, в частности, в работах выдающегося отечественного ученого А. И. Соловьёва. Согласно ему, «принятие политических решений представляет собой совокупность действий разнообразных субъектов по сознательной постановке и достижению целей в сфере государственной власти»⁴. Обобщая различные сложившиеся парадигмы, А. И. Соловьёв выделил два основных подхода — нормативный (Р. Абельсон, А. Леви и др.) и поведенческий⁵. В рамках первого предполагается, что действия человека обусловлены его рациональным выбором⁶, а значит можно разработать конкретный алгоритм принятия решений, основанный на математических моделях. Поведенческий подход, напротив, основывается на том, что структура человеческой деятельности слишком многогранна и её нельзя свести к конкретным операциям, каждая из которых поддавалась бы анализу. Следовательно, процесс принятия решений всегда ситуативен и отчасти спонтанен.

¹ Туронок С. Г. Политический анализ: курс лекций. М.: Дело. 2005. С. 28.

² Государственное управление: основы теории и организации : В 2-х т. Учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М.: Статус, 2002. Т. 1. С. 124.

³ Политическая энциклопедия в 2-х т. М.: Мысль, 1999. Т. 2. С. 362.

⁴ Соловьёв А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 481.

⁵ Там же. С. 481–482.

⁶ См.: Abelson, Robert P. Theories of Cognitive Consistency : A Sourcebook. Chicago : Rand McNally, 1968. 901 p.

К примеру, американский учёный Д. Андерсон, автор обширного труда по принятию государственных решений, настаивал на том, что управление в данной сфере невозможно свести к рациональному выбору из нескольких определённых вариантов; они слишком сопряжены с «борьбой, критикой, торгом и компромиссами, дискуссиями и взаимными уговорами»¹.

Частично перекликается с рассмотренной выше классификацией и выделение двух «метаподходов» учёным А. А. Дегтяревым. В основе первого, прескриптивного, лежит принцип формализации идеальных моделей принятия решений. Такой подход свойственен преимущественно исследователям в области математики и кибернетики, экономики, юриспруденции. Второй, дескриптивный подход, чаще встречается среди психологов, социологов, политологов, которым свойственно большее значение придавать случайным факторам окружающей среды, «теневым» механизмам, неформальным правилам и проч. Соответственно, в рамках первого подхода методологической основой часто являются количественные методы исследования, а в рамках второго — качественные и, в частности, «метод изучения случая или прецедента» (case study)².

Современную трактовку термина «политическое решение» можно найти в глоссарии у К. В. Симонова: выработка нескольких вариантов действий для ликвидации возникшей политической проблемы и дальнейший выбор оптимального из них, реализация которого должна устранить проблему с максимальной эффективностью³. При этом автор исходит из того, что любое решение в принципе предполагает выбор наилучшего варианта из нескольких. Поэтому и процесс принятия решений он подразделяет на две стадии: поиск всех возможных вариантов и выбор наиболее приемлемого из них.

Мы в свою очередь добавим: то, что требует политического решения не всегда вызвано такой проблемой, которая объективно возникает в ходе исторического процесса; иногда (и не редко) задачами, которые ставят перед собой непосредственно политические акторы. Критически настроен к вопросу применимости теории наиболее рационального выбора и модели ожидаемой полезности и отечественный исследователь И.Ю. Киселев. В качестве альтернативы он предлагает использовать

¹ Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 22–25.

² Дегтярев А. А. Принятие политических решений : Учебное пособие. М.: КДУ, 2004. С. 80–82.

³ Симонов К. В. Политический анализ: Учебное пособие. М.: Логос, 2002. С. 150.

теорию перспективы (эта модель более применима в условиях постоянной неопределенности и повышенного риска)¹.

Несмотря на такое обилие различных трактовок термина «политическое решение», можно в целом обозначить те характеристики, которые отличают собственно политические решения от неполитических. В первую очередь это публичность и власть (т. е. для объекта, на который направлено решение, оно является обязательным для исполнения). Наряду с этим не стоит забывать о том, что властные отношения, а соответственно и такая их сторона, как принятие решений, как правило, непосредственно связаны с распределением тех или иных ресурсов. Характерно, что для сферы политики как ни для какой другой свойственно «несовпадение» акторов, принимающих участие в процессе на различных стадиях прохождения решения: одни группы людей его готовят, собирают информацию, другие осуществляют непосредственный выбор в пользу той или иной альтернативы, третьи занимаются реализацией, четвертые контролем и так далее².

Некоторые современные авторы среди прочих особенностей политического решения выделяют многогранность требующих решения проблем, их большое количество, противоречивость, промежуточность и т. д.³

В независимости от того или иного дискурса политическое решение как результат представляет собой некий консолидированный продукт реализации политических целей. Эти цели формируются, как правило, на пересечении трёх типов институтов: официальных органов государственной власти, групп интересов и механизмов общественности (в частности — СМИ)⁴. Но центральную роль в этом процессе всегда играют высшие институты государственной власти.

Рассмотрим различные классификации политических решений. Наиболее ранняя типология была предложена Р. Макридисом⁵, построенная на основании масштаба принятого решения:

- фундаментальные — затрагивают всё общество, включая субъекта, его принявшего;
- законодательные (собственно, законы и подзаконные акты);

¹ Киселев И. Ю. Принятие решений в политике: теоретические аспекты теории выбора : Учеб. пособие / Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 2002. С. 3–4.

² См.: Карпов А. В. Психология принятия управленческих решений. М., 1998.

³ Латфуллин Г. Р., Новичков Н. В. Политическая организация : учебное пособие. СПб.: Питер, 2007. С. 216.

⁴ Кретов Б. И. Политология : Учебное пособие для вузов. М.: Высш. шк., 2007. С. 384.

⁵ Цит. по: Сосунов Д. В. Процесс принятия политических решений в современной России: монография. Воронеж: Научная книга, 2010. С. 19.

- административные (сопровождающие, обеспечивающие выполнение решений предыдущих видов, и судебные решения).

Предложенная классификация заслуживает внимания, но в тоже время можно привести множество примеров политических решений, которые не попадали бы ни под один из предложенных типов (что и было отмечено многими учёными).

Сегодня можно найти множество различных классификаций политических решений и методов их принятия по самым разным основаниям. По направленности процесса во времени выделяют решения стратегические и тактические¹ или фундаментальные и инкрементальные². По способу согласования — подразделяют на компромиссные, бескомпромиссные и консенсусные³. Из психологии пришло деление решений на интуитивные и логически обоснованные, рациональные решения. Выделяют также некоторые типы реализации решений в зависимости от характера взаимоотношений органов власти и населения: элитизм, популизм, консерватизм, радикализм, демократизм⁴.

Особой «популярностью» пользуется типология политических решений, предложенная Т. Клементевичем. Она построена на использовании сразу двух оснований для классификации: субъекту, принимающему решение, и уровню интеграции интересов (центральному или местному). На пересечении этих оснований и выделены соответствующие типы⁵.

Научный интерес представляет также классификация, предложенная А. А. Науменко. Он выделил 5 базовых типов решений:

- индивидуальные (задействован только один человек);
- совместные паритетные (задействованы двое и более людей находящиеся в отношениях координации и симметрии);
- совместные иерархические (двое и более людей находятся в отношении субординации и асимметрии);
- межгрупповые (относительный паритет между группами);
- макроорганизационные (комплексная и многоуровневая иерархия во взаимоотношениях множества групп и общностей)⁶.

¹ См.: Чуланов Ю. Г. Политология: учебник. СПб.: Бизнес-пресса, 2001. С. 99.

² Etzioni A. Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making // Public Administration Review. 1967. № 27. P. 387.

³ Политология: учебник / Отв. ред. В. С. Комаровский. М.: РАГС, 2002. С. 248–249.

⁴ См.: Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем» ; Издательство «ЭЖМОС», 2001. 304 с.

⁵ Клементевич Т. Указ. соч. С. 389.

⁶ См.: Науменко А. А. Теория и методология принятия политических решений. Дис. ... канд. филос. наук. Чебоксары, 2005.

В то же время данная классификация редко применима в качестве отправного пункта для исследования ввиду того, что зачастую невозможно однозначно определить то или иное решение в предложенный подтип.

Различные классификации политических решений можно также найти у Р. Говарда, Г. Саймона, В. В. Глущенко, В. В. Лыцова, К. К. Костиной и других авторов.

Что касается выделения этапов в процессе принятия политических решений, то многие ученые разрабатывали свои подходы в этой области в зависимости от поставленной исследовательской задачи. Г. Лассуэлл, к примеру, предложил 6 этапов: из них первые два — предварительные (сбор информации, выработка альтернатив), третий — непосредственно принятие того или иного решения, а последующие этапы связаны с «сопровождением», контролем, оценкой эффективности и т. п.¹ Особенно важно, как нам кажется, то, что в этой модели Лассуэлл уделил внимание обратной связи (термин, предложенный Д. Истоном), а именно — обновление, пересмотр или отмена решения на последнем этапе.

Наш современник К. В. Симонов предлагает целых 11 этапов принятия политических решений. Большая их часть посвящена подготовке к принятию решения с особым упором на политический прогноз, а последние два — анализу реакции на реализованное решение (то есть все той же обратной связи) и соответствующей коррекции.

Тему этапов принятия политических решений рассматривали также многие зарубежные и отечественные учёные как в области политологии, так и в других гуманитарных областях знаний.

Механизм принятия политических решений государством крайне сложен, многогранен, в нём принимает участие большое количество акторов. Об этом, в частности, пишет А. И. Соловьев: «При всём своём властном могуществе государство делит политическое влияние с влиянием множественных, иногда даже доминирующих авторитетных центров политического воздействия на процесс принятия государственных решений»².

Структуру поля акторов, участвующих в принятии политического решения можно условно представить следующим образом:

активные		пассивные
явные	латентные	

¹ Технологии политической власти / В. И. Иванов, В. Я. Матвиенко, В. И. Патрушев, И. В. Молодых. Киев, 1994. С. 233.

² Соловьев А. И. Указ. соч. С. 484–485.

Явные — принятие решения входит в их непосредственную сферу компетенции, они несут за это персональную ответственность; в случае государственного управления функционал должностных лиц достаточно четко определен.

Латентные — решение не имеет прямого отношения к сфере должностной компетенции данных лиц (они вообще могут быть не встроенными в систему государственного управления, а являться сторонними акторами), тем не менее, сфера их интересов предполагает вмешательство в процесс принятия решения с целью повлиять на результат.

Пассивные — не высказывают непосредственно своего отношения к обсуждаемой проблеме, не вмешиваются в процесс принятия решений; тем не менее, остальные акторы сознательно или бессознательно учитывают предпочтения пассивных, имея о них своё представление (явное или искажённое).

Для российской политической специфики воздействие пассивных акторов на принятие политических решений крайне сильно. Ясно, что таковыми являются, как правило, те должностные лица, которые занимают более высокую ступень в политической иерархии по отношению к явным акторам.

Для примера предлагается рассмотреть процесс назначения на должность губернаторов в России как он выглядит с 1 июля 2009 г. и вплоть до настоящего момента. Партия, победившая на региональных выборах, предоставляет Президенту РФ список из минимум трех претендентов на пост губернатора, а Президент должен сделать свой выбор в течение месяца и внести одну из них на утверждение регионального парламента. Казалось бы такое положение вещей должно усиливать политический вес региональной партийной элиты. При этом за определённое количество дней, согласно законодательству, должна пройти консультация партийных представителей с Президентом России по поводу этих кандидатур. К тому же фактически все решения региональных партийных ячеек оформляются так же протоколом заседания Президиума Высшего совета партии (в случае «Единой России»). Влияние пассивных акторов на принятие такого решения региональным отделением партии становятся очевидным.

Таким образом, мы рассмотрели основные терминологические подходы к вопросу принятия политических решений, различные типологии этих решений и этапы процесса их принятия. Очевидно, исследователи в области политологии с течением времени будут предлагать учёному сообществу всё новые и новые трактовки термина и подходы к по-

ниманию его сущности. И это лишь очередной раз доказывает, что данная тема всегда будет актуальной и вряд ли когда-либо исчерпает себя.