Л. 15. Социокультурные механизмы процесса

принятия государственных решений

1. Социально-психологические и политические

условия проведения диагностических процедур

государственных решений

Дескриптивный подход к принятию решений предполагает выявление отклонений от рационального (нормативного) пове- дения при принятии решений. Данные отклонения обусловлены влиянием на человека объективных факторов. Одной из наибо- лее важных задач психологической теории решения является изучение закономерностей «деформации» рационального выбо- ра под влиянием этих объективных факторов.

Применительно к принятию государственных решений де- скриптивный подход реализуют такие науки, как политология, социология, политическая психология, социальная психология. Рассмотрим особенности интерпретации этапа диагностики в психологии и политологии.

Психологическая дескриптивная теория выделяет следую щие группы факторов:

1. Влияние среды:
   1. Влияние окружающей среды в широком смысле.
   2. Влияние социальной группы, в которой находится индивид.
2. Влияние качеств ЛПР:
   1. Влияние инвариантных человеческих качеств.
   2. Влияние индивидуальных человеческих качеств. Наиболее существенно влияние инвариантных свойств че-

ловека. Это прежде всего касается объективных ограничений переработки информации.

Исследования «искусственного интеллекта» позволили сравнить поведение абсолютно рационального компьютера и реального человеческого поведения. Это сравнение выявило ограниченность познавательных возможностей человека, его способностей к обучению, скорости переработки информа- ции. Было выявлено, что система переработки информации человека работает преимущественно последовательно во времени, способна перерабатывать одновременно лишь не- сколько символов, причем обрабатываемые символы должны храниться в особых, ограниченных по емкости, структурах памяти.

Наиболее строгие ограничения накладываются тем, что емкость кратковременной структуры памяти весьма мала (от пяти до девяти ячеек), а время, необходимое для переноса од- ного блока информации из кратковременной памяти в долго- временную, достаточно велико (порядка пяти секунд). Ряд других ограничений связан с задачами, требующими поиска и извлечения хранящейся информации. Определенные пределы возможностей человека были установлены при изучении за- дач, требующих зрительного восприятия или использующих для описания естественный язык.

Этапы принятия решений, выделяемые в рамках психологи- ческого подхода, имеют свою специфику по сравнению с управ- ленческими или нормативно-правовыми технологиями, описан- ными во втором разделе. Так, например, Ю. Козелецкий в книге

«Психологическая теория решений»53, выделяя основные классы утверждений психологической теории54, по сути, выделяет сле- дующие этапы принятия решений:

1. Получение представления о задаче.
2. Оценка субъективной ценности исходов.
3. Оценка субъективной вероятности внешних факторов, определяющих исходы.
4. Выбор альтернатив.

К стадии диагностики относятся первые три этапа.

В психологической теории представлен анализ факторов, ловушек, эффектов, влияющих на ЛПР и «заставляющих» его отклоняться от рационального выбора.

Формирование представлений о задаче по принятию реше- ний описывает, например, теория ограниченной рациональности Г. Саймона. В соответствии с одним из ее выводов, люди при восприятии проблемы упрощают реальную ситуацию, рассмат- ривая лишь небольшое число альтернатив и их возможных по- следствий.

«Теория перспективы», предложенная Д. Канеманом и А. Тверски, показывает, что формулировка задачи влияет на

предпочтения людей и их отношение к риску. Если задача вы- бора представлена «в терминах приобретений», то люди укло- няются от риска. И наоборот, если задача выбора представлена

«в терминах потерь», то люди предпочитают рисковать. Это психологическое явление получило название эффект обрамле- ния (framing).

«Эффект обрамления» помогает лучше понять поведение людей в ситуациях риска. Однако он имеет не только теоретиче- ское значение, но может быть использован и в практических це- лях. Например, с его помощью можно предсказывать поведение людей при принятии решений в зависимости от того, как сфор- мулирована задача выбора — в терминах выигрышей или в тер- минах проигрышей.

Фиксируются также эффекты, эвристики и иллюзии оценки вероятностей случайных событий. Они показывают, как при принятии решений происходит деформация оценки риска. Например, в соответствии с «эвристикой репрезентативности» люди обычно завышают оценки исходов или вероятностей слу- чайных событий, которые в большей мере соответствуют их личному опыту и сложившимся представлениям. В соответствии с «эффектом доступности» человек оценивает вероятность со- бытий в зависимости от того, насколько легко эти события или подобные им приходят на ум, представляются или всплывают в памяти.

Очевидно, что данные закономерности распространяются и на ГЛПР (государственное лицо, принимающее решение) и вли- яют на процесс принятия государственных решений (а также на их восприятие населением). Однако данные аспекты анализа не развернуты в предметах психологии и социальной психологии и ждут своего дальнейшего исследования.

Специфика государственных решений в рамках дескрип- тивного подхода наиболее полно и предметно исследована в по- литологии.

#### Политологический анализ

В политологии проблематика изучение принятия решений происходит в рамках концепции политико-управленческого цикла.

Одной из наиболее проработанных версий политико- управленческого цикла (ПУЦ) является «пятичленная» (т. е. пя- тифазовая) модель, разобранная в трудах американских полито- логов Джеймса Андерсона и Уильяма Данна. В этой модели вы- деляются следующие фазы:

1. Построение политической повестки дня: определение приоритетных общественных проблем и включение их в офи- циальную повестку публичной политики государственных ор- ганов.
2. Формулирование проектов государственных решений: агенты процесса принятия решения формулируют ряд альтерна- тивных его вариантов для преодоления общественной пробле- мы, которые проходят отбор и обсуждение.
3. Утверждение решения: утверждение и легитимизация государственного решения на основе официальных процедур рассмотрения, обсуждения, согласования, голосования и про- мульгации.
4. Реализация государственного решения: реализация реше- ния административными органами государственного управле- ния и параллельный контроль за ходом его исполнения.
5. Оценка результатов осуществления решения: оценивание итогов, результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, средств уровня издержек и адекватности55.

Рассматриваемый в этом параграфе этап — диагностика проблемы — представляет в этой технологии фаза «Построение политической повестки дня».

А. А. Дегтярёв определяет политическую повестку дня как

«совокупность актуальных социальных проблем, которые отра- жают потребности общества в целом или требования отдельных групп интересов и на которые политики и администраторы го- товы и способны реагировать, принимать решения и предпри- нимать действия». Формирование политической повестки — исходный пункт разработки государственного решения. При анализе этого этапа выявляются социальные и политические факторы, влияющие на выдвижение тех или иных проблем в повестку дня, определяют- ся его субфазы и характеризуется их содержание.

И все же что-то или кто-то инициирует старт подготовки и принятия тех или иных решений. Кто или что? Давление общественно- го мнения или агрессивная кампания в СМИ, многотысячные демон- страции и митинги у стен правительственных зданий или обращение ряда политических партий? А может быть, настойчивые рекомендации мудрых советников или тихий шепот жены лица, принимающего стра- тегическое решение? Или же то, что, к сожалению, становится модой в российской политике: «проплата» заинтересованными в решении про- блемы олигархами круглой суммы какой-то части депутатского корпу- са. Все приведенные версии инициаторов и инициатив внесения обще- ственной проблемы в публичную повестку дня достаточно часто встречаются в современной политике57.

Существует обширная литература, характеризующая субфа- зы этапа формирования политической повестки.

Детализации процесса формирования повестки дня, по Б. Хогвуду и Л. Ганну, разбивает его на три специальные, отно- сительно самостоятельные фазы:

* «выявление (или поиск) проблемы» (решение на приня- тие решения);
* «селекция» (или препарирование) проблемы (решение, какое надо принимать решение);
* «определение» проблемы58.

Несколько иные этапы предлагаются У. Дженкинсом:

* его инициирование;
* переработка необходимой информации;
* рассмотрение путей решения проблемы.

Одно из наиболее известных исследований этапа формиро- вания повестки принадлежит Энтони Даунсу. Данный этап он

называет «Цикл поддержания внимания к вопросу» (issue-

attention cycle) и выделяет пять основных стадий в его рамках:

1. Предпроблемная стадия, когда проблема уже имеется в наличии, но пока не привлекает общественного интереса. Ею занимаются лишь отдельные эксперты и группы интересов.
2. Этап «тревожного открытия и эйфорического энтузиаз- ма». Что-то вызывает в обществе всеобщий интерес к суще- ствующей проблеме, и требуется найти быстрое ее решение, правда, не за счет слишком серьезных перемен внутри обще- ства.
3. Стадия осознания «цены прогресса», т. е. слишком скоро- го решения выдвинутой проблемы. Население понимает, что решение проблемы требует слишком высоких затрат.
4. На этом этапе общественный интерес к этой проблеме ослабевает, но здесь существует возможность редуцирования и переформулирования проблемы с учетом затронутых интересов.
5. Цикл завершается на пятой постпроблемной стадии, ко- гда проблема попадает в «сумеречную зону», будучи теснима другими поднимающимися проблемами59.

Другую версию цикла формирования политической повест- ки дня предложили американские политологи Роджер Кобб и Чарльз Элдер. Прежде всего они подчеркивали, что построение повестки дня — это преобразование социальной проблемы в партийно-политический проект.

При всем этом развертывание общественной проблемы мо- жет иметь разные состояния или ступени. Выделяются четыре основных этапа построения политической (или публичной) по- вестки.

На первом этапе возникает так называемый частный вопрос, который представляет интерес лишь для группы затронутых людей.

На втором этапе частный вопрос, который задевал лишь частную группу, начинает трансформироваться в общественную проблему, поскольку вокруг последней образуется сообщество людей, выступающих ее «носителем».

На третьем этапе проблема получает статус кандидата на «во- прос в повестку», для чего инициативная группа должна привлечь внимание общества, т. е. расширить ее социальный диапазон.

На четвертом этапе проблема, наконец, попадает в публич- ную повестку дня, которая, в свою очередь, распадается на два состояния — дискуссионную («снизу») и институциональную («сверху») повестки.

Дискуссионная повестка выглядит достаточно неопреде- ленной и абстрактной, так как в нее попадает множество про- блем, обсуждаемых в СМИ и общественностью. Институцио- нальная (или официальная) повестка представляет достаточно конкретную субстанцию, функционально распределяя рассмот- рение проблем по представительным, исполнительным и судеб- ным органам государственной власти. Таким образом, поток проблем вначале попадает в повестку «снизу», а затем отфиль- тровывается в рамках государственных институтов, формирую- щих повестку дня «сверху». Конечно же, эта схема представляет собой лишь «идеальный тип» формирования демократической повестки, поскольку во многих странах мира ЛПР сразу строят повестку «сверху», не учитывая при этом повестки «снизу»60.

Что же является факторами продвижения проблемы? Поли- тологи говорят, во-первых, об «объективированных» факторах. Проблема должна получить общественное признание «снизу» и официальную поддержку «сверху», что требует, как правило, определенного согласования позиций и баланса сил. Для дости- жения подобного «объективированного» состояния надо иметь ряд предпосылок:

* проблема должна быть артикулирована достаточно влия- тельной группой интересов и поддержана общественным мнением;
* проблема должна быть озвучена и распространена в средствах массовой коммуникации с тем, чтобы сделать инфор- мацию о ней доступной для населения;
* проблема должна быть принята со стороны государ- ственных органов власти и переформулирована в официальной плоскости;
* проблема должна быть «решаемой», т. е. иметь потенци- альную перспективу на ее преодоление при помощи находящих- ся под контролем государственных органов ресурсов и времени, в рамках существующих норм и процедур.

Во-вторых, существует ряд «субъективированных» характе- ристик, которые связаны с ценностными ориентациями и идео- логическими воззрениями, психологическими установками и социальными знаниями акторов, участвующих в определении общественно-политической проблемы. К числу «субъективиро- ванных» факторов, влияющих на формулирование проблемы, относят следующие:

* плюрализм субъективных видений и оценок характера проблемы, связанный с множественностью затронутых соци- альных групп, имеющих дифференцированные интересы и цен- ности;
* доминирующую роль в официальной формулировке про- блемы играют политическая элита, бизнес и СМИ, облекающие ее в выгодную для них форму;
* эмоционально-психологическая окраска проблемы, кото- рая может вызывать симпатию или антипатию, участие или от- чуждение, беспокойство или равнодушие61.

Дальнейший анализ представленного механизма привел американских политологов Питера Бахрахома и Мортонома Ба- ратца к разработке специальной концепции «нерешений» (непо- падание) общественной проблемы в публичную повестку. Кон- троль за политической повесткой входит, по их мнению, в об- щий механизм государственного управления, представляя собой так называемое «второе лицо власти».

* В статье М. В. Мамонова «Роль политических субъектов в формировании приоритетов межличностной “повестки дня” россиян» показывает, что государственная власть в России через подконтрольные ей СМИ активно формирует политическую по- вестку и общественное мнение. Воздействие СМИ отвлекает население от касающихся их непосредственно проблем, пере- ключая их внимание на проблемы, которые государство решает

наиболее успешно, в частности на международные проблемы.

Правящая элита для контроля повестки применяет «сред- ства, при помощи которых требования изменить сложившееся распределение благ и привилегий в данном сообществе могут быть задушены в зародыше еще до того, как их попытаются озвучить, могут быть уничтожены на входе в систему принятия решений, ну а если все это не удалось проделать, то эти же тре- бования можно исказить или развалить во время реализации решения на завершающих стадиях политико-управленческого процесса»63.

Таким образом, некоторые серьезные общественные про- блемы могут быть, попросту говоря, выброшены как из «си- стемной», так и из «институциональной» повестки, если власть в них не заинтересована.

Борьба за продвижение вопроса в повестку дня во многом связана с политическими конфликтами между политическими субъектами, которые должны в итоге найти «формулу согласо- вания интересов». Подобные компромиссы или консенсусы ле- жат в основе публичной повестки, и механизмы продвижения проблемы в конечном счете являются производными от конфи- гурации политических сил.

Итак, дескриптивный подход к анализу этапа диагностики представлен в социальных науках. Психология исследует бо- лее детально влияние индивидуальных и инвариантных ка- честв личности ЛПР, особенностей восприятия, переработки и оценки информации, норм группы и социальных факторов. В рамках политологии специфика государственных (в основ- ном политических) решений исследована наиболее полно. Значимыми являются описания этапов политико-управлен- ческого цикла и политической повестки дня, выявление фак- торов, условий и механизмов продвижения проблемы в по- вестку дня.

##### . 2.Факторы, влияющие на постановку целей государственных решений

В общем виде совокупность целей государственных реше- ний должна соотноситься со структурой проблем, попавших в повестку дня. Однако политический анализ выделяет ряд само- стоятельных тем исследования целеполагания.

Во-первых, это исследование факторов и механизмов влия- ния на государство как субъекта принятия решения контраген- тов: политических и бизнес элит, политических оппозиций, ак- тивной части гражданского общества.

Во-вторых, это вопрос о общественно значимых и личных целях ГЛПР, причудливо сочетающихся в ходе целеполагания и выборе средств.

В-третьих, вопрос о взаимодействия ГЛПР как лидера с его ближним кругом, с управленческой командой.

В-четвертых, вопрос о критериях и ограничениях при фор- мировании целей государственного решения. Рассмотрим эти темы.

#### Взаимодействие власти и его контрагентов в процессе целеполагания

Базовой характеристикой государства как субъекта приня- тия решений и субъекта целеполагания является его **публичный** характер. Публичность определяет:

* возможность воздействия на целеполагание контраген- тов, представляющих интересы различных групп населения;
* открытость обсуждения общественно значимых целей, включение в обсуждение общественности;
* необходимость контроля общественности за деятельно- стью власти;
* соответствие целей правовым и ценностным требованиям (справедливости, правды, гуманизма);
* возможность проведения решений в жизнь на основе принятых законов и государственных механизмов их осуществ- ления.

К числу контрагентов государства как субъекта целеполага- ния относятся:

* общественность (гражданские объединения, обществен- ные организации);
* международные структуры (отдельные государства, ас- социации, ТНК и др.);
* корпоративные игроки (партии, бизнес-сообщество, лоб- би, группы интересов, СМИ);
* экспертно-академические образования.

Каждый из этих контрагентов государства имеет свои кана- лы воздействия на процесс целеполагания, обладает специфиче- скими способами взаимодействия с центрами подготовки и при- нятия решений.

ских традиций, правил взаимоотношений государства и бизнеса, степени демократизации политического процесса.

Лоббизм в этом смысле есть форма законного влияния

«групп давления» на управленческие решения государственных органов в целях удовлетворения интересов определенных соци- альных структур (организаций, ассоциаций, территориальных образований, слоев общества и т. п.).

В США для наиболее эффективной реализации целей лоб- бизма существуют развитые структуры. Во-первых, практически все крупные корпорации, предпринимательские союзы, профес- сиональные ассоциации, общественные и различные специали- зированные организации имеют в своем составе особые подраз- деления, насчитывающие до нескольких десятков и даже сотен человек. Во-вторых, заинтересованные группы, особенно моно- полии, активно пользуются услугами наемных лоббистов, в ро- ли которых чаще всего выступают влиятельные юридические, пропагандистские и консультативные (профессионально- лоббистские) фирмы или их ведущие сотрудники. Наконец, не- редко создаются организации типа предпринимательских, про- фессиональных или общественных по членству и другим при- знакам, но целиком или преимущественно лоббистские по назначению.

Одним из легальных методов лоббистской деятельности яв- ляется создание в крупных корпорациях специальных отделов по связям с органами государственной власти — GR-отделы (от англ. Government relations), которые специализируются на взаи- модействии с представителями государства. Другим методом продвижения интересов может быть создание межорганизаци- онных объединений, бизнес сообществ, ассоциаций и т. д.

Законодатели в Германии исходят из того, что лоббизм как система организованного оформления, выражения и представи- тельства определенных интересов через правительственные ин- ституты является неотъемлемым и важнейшим элементом жиз- ни демократической страны. Между гражданским обществом и государством должен происходить непрерывный и свободный коммуникационный обмен. Без такого обмена большинство граждан страны могут оказаться в изоляции и отчуждении, ли- шиться возможности оказывать сколько-нибудь действенное

влияние на процесс выработки и принятия властных решений, затрагивающих их жизненно важные интересы. В свою очередь органам государственной власти угрожала бы потеря обратной связи с обществом, утрата необходимой способности корректи- ровать свою деятельность в соответствии с динамикой социаль- ных потребностей.

В Германии, в отличие от США, нет единого федерального закона о лоббистской деятельности. Эту деятельность регулиру- ет ряд правовых актов. В 1972 г. был принят закон, предусмат- ривающий обязательную публикацию в специальном издании так называемого «лоббистского списка» — перечня организаций и их персональных представителей, желающих получить офи- циальный доступ к парламенту и федеральному правительству. Наконец, в соответствии с «Кодексом поведения члена бунде- стага» каждый депутат обязан регистрировать в специальных документах данные о своем прежнем участии или сотрудниче- стве с союзами, а также своевременно заявлять обо всех нынеш- них соглашениях и контактах с союзами и фирмами.

Есть и другие подходы к упорядочиванию лоббизма. Так, в Австрии, Франции, Голландии пошли по пути создания соответ- ствующей структуры, специального института — «социально- экономического совета», который, имея весьма четкий юриди- ческий статус, исполняет роль своеобразного лоббистского пар- ламента. Он может выступать и в качестве консультативного совещательного органа, а может и обладать правом решающего голоса в законотворческом процессе. Но и тут до эффективного урегулирования еще далеко, ибо остаются без ответа в частно- сти следующие вопросы. Какие группы должны быть представ- лены в данном органе и иметь право голоса? Каким образом учитывать изменение численности существующих в стране лоб- бистских групп?

Контакты государства с **гражданскими структурами** осу- ществляются на основе функционирования системы представи- тельства, куда входят и электоральный механизм, и формы пря- мого представительства интересов населения. Причем коммуни- кации такого рода, как правило, поддерживаются властно- управленческими структурами по тем вопросам, которые либо вызывают острый интерес со стороны СМИ и граждан, либо яв- ляются предпосылкой для оживления массового внимания к тем проблемам, которые являются значимыми с точки зрения вла- сти, и к которым она хотела бы привлечь внимание общества.

На Западе влияние общественности на целеполагание до- статочно велико. Распространено создание нетрадиционных центров власти, системы совещательных органов, в которых общественность может представлять свои интересы и осуществ- лять общественный контроль. Так, комиссия по этическим ас- пектам энергетической политики ФРГ добилась того, что прави- тельство А. Меркель согласилось полностью отказаться от ис- пользования атомной энергии в ФГР к 2020 г.66

Признание значимого влияния контрагентов показывает, что их позиции и интересы могут не только повлиять, но и в определенных условиях подменить общие коллективные цели и ориентиры деятельности государства. При этом это влияние может отражать как интересы широких кругов общественности, так и узкие корпоративные интересы.

#### Личные и общественные цели

**при принятии государственных решений**

Несмотря на декларируемый и нормативно закрепленный безусловный приоритет общественных интересов над личными,

частные цели политических деятелей и чиновников зачастую смешиваются, а иногда и подменяют цели общества.

Без преуве- личения можно сказать, что все лица, которые управляют госу- дарством, имеют свои цели, стремятся извлечь для себя выгоду из политического процесса и максимизировать собственное бла- гополучие. Эта гипотеза об основополагающей роли индивиду- ального интереса в политической деятельности в сущности ана- логична утверждению о рациональности поведения различных субъектов в экономической деятельности. Таким образом, и в сфере государственной политики применим принцип рацио- нального экономического поведения. В соответствии с данным принципом каждый потребитель стремится получить максимум полезности, а бизнесмен — максимум прибыли. Что касается политиков, то они, убедительно разглагольствуя об обществен- ных интересах, занимаясь политической деятельностью и, в частности, участвуя в выработке и осуществлении государ- ственных решений в экономической сфере, используют полити- ческие институты для достижения своих индивидуальных инте- ресов и частной выгоды. . Избранные государственные деятели думают прежде всего о следующих выборах, а назначенные чи- новники — о продвижении вверх по иерархической служебной лестнице. Поэтому решения, принятые ими, иногда бывают со- мнительными и неоптимальными с экономической точки зре- ния, поскольку в них учтены чисто частные интересы. Положе- ние усугубляется еще и тем, что результаты принятых государ- ственными органами решений не имеют стоимостной оценки»70. Данные выводы выглядят, конечно, достаточно категорич-

но, но содержат и долю истины. Подтверждением этого является распространенность коррупции во всех эшелонах власти. Люди, входящие во властные структуры действительно нередко отдают приоритет личному эгоистическому интересу в ущерб интересу

общественному. Проявляется это в торговле должностными полномочиями и создании искусственных барьеров для лиц, об- ращающихся в госорганы за получением лицензий, разреши- тельных документов, согласований и т. п. За каждое свое дей- ствие, законное или противозаконное, недобросовестный госчи- новник требует мзду, которую вынуждены платить предприни- матели и обычные граждане.

Нередко мы встречаем подобные явления в силовых струк- турах, судопроизводстве, военкоматах, на таможне, в системе исполнения наказаний и других государственных органах. Си- стема поборов и мздоимства чиновников ослабляет государство, подрывает веру граждан в его эффективность и справедливость, ведет к социальным протестам и революциям.

Теоретики выделяют такие их задачи, как:

* доминирование личных интересов (предполагающих имитацию общественно полезной деятельности);
* выживание в системе государственного управления (со- хранение служебных статусов);
* позитивное решение управленческой задачи;
* устранение недопустимого риска при принятии реше- ний»71.

еоретики выделяют такие их задачи, как:

* доминирование личных интересов (предполагающих имитацию общественно полезной деятельности);
* выживание в системе государственного управления (со- хранение служебных статусов);
* позитивное решение управленческой задачи;

устранение недопустимого риска при принятии реше- ний»71. Итак, процесс целеполагания формируется под влиянием как рациональных факторов (политической повестки, струк- туры проблем и их причин), так и социальных и психологи- ческих факторов. Идентификация субъекта принятия реше- ний осуществляется под влиянием взаимодействия государ- ства и его контрагентов — групп интересов, международных структур, общественности, экспертного сообщества. Боль- шое значение имеет анализ сочетания личных и обществен- ных целей при разработке и принятии государственных ре- шений, а также роль «ближнего окружения» или «управлен- ческой команды» лидера. Структура и приоритеты целей определяются списком и приоритетом критериев выбора. Последний детерминирован как методическими возможно- стями, так и политическими и личностными факторами ГЛПР.