

Казанский национальный исследовательский
технологический университет,
кафедра социальной и
политической конфликтологии
Казань, Россия

ФОРМУЛИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ТЕОРИЙ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: Статья анализирует основные теории политической науки, посвященные процессам формулирования и реализации государственной политики. В ней рассматриваются связанные с формулированием государственной политики теории множественных потоков (Дж. Кингдон), прерывистого равновесия (Ф. Баумгартнер, Б. Джонс, П. Мортенсен) и лоббистских коалиций (К. Вайбле, П. Сабатье), а также социоконструкционистский подход к этому процессу (А.Л. Шнайдер, Х.М. Инграм). Кроме того, изучаются подходы «сверху вниз» (Дж. Прессман, А. Вильдавски, Д. Мазманиан, П. Сабатье) и «снизу вверх» (М. Липски, П. Берман, Д. Пламбо), объясняющие процесс реализации государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, политический процесс, формулирование государственной политики, реализация государственной политики, теории политического процесса.

Важными этапами политического процесса являются этапы формулирования и реализации государственной политики, поэтому в теориях политического процесса этим этапам уделяется значительное внимание. В рамках данной статьи будут рассмотрены основные теоретические воззрения на формулирование и реализацию государственной политики.

Одной из популярных теорий, объясняющих то, как происходит формулирование государственной политики, является теория множественных потоков (multiple streams approach). Центральное место в данной теории занимает так называемая модель мусорного бака, которая метафорически представляет пространство принятия политических решений как контейнер, в который различные участники «скидывают» проблемные ситуации и возможные решения, зачастую никак не связанные между собой[5]. Дж. Кингдон, который считается основоположником теории множественных потоков, полагал, что формирование повестки дня и формулирование политики происходит благодаря трем «потокам» – потоку проблем и потокам политики в широком (politics) и узком (policies) понимании. Проблемы – это различные ситуации, которые, по мнению граждан, общественных организаций, политиков и пр. требуют решения и которые выявляются с

помощью различных социо-экономических индикаторов, обратной связи с населением, результатов оценки эффективности политики и т.д. Поток политики в узком понимании (*policias*) представляет собой смесь идей, которые конкурируют между собой за право реализации и которые предлагаются, разрабатываются и обсуждаются научным сообществом, специалистами в сфере государственного управления, мозговыми центрами, депутатами и пр., при этом отдельную роль играют политические предприниматели – люди, которые целенаправленно занимаются продвижением проблем и их решений в повестку дня. Поток политики в широком понимании (*politics*) образуется преобладающими в обществе настроениями, деятельностью групп интересов и изменениями в исполнительной и законодательной ветвях власти (в частности, сменой электоральной поддержки в пользу той или иной партии). Несмотря на то, что указанные потоки не зависят друг от друга, в определенный момент времени они могут пересекаться в т.н. «окне политики (окне возможностей)», когда у участников политического процесса возникает возможность «продавливать» определенные проблемы и/или решения проблем, при этом важно, чтобы и проблема, и ее возможное решение соседствовали друг с другом (если решение проблемы надо еще искать, то она, скорее всего, так и не станет объектом для принятия политического решения)[7].

Теория прерывистого равновесия, название которой восходит к эволюционной биологии, появилась в качестве теоретического инструмента объясняющего, почему однообразное течение политики периодически сменяется периодами резких и существенных перемен в рамках одного и того же институционального контекста. Согласно теории прерывистого равновесия, в политическом процессе важную роль играют два взаимозависимых элемента – определение проблем и установление повестки дня. Исходя из того, что различия в проблематизации тех или иных вопросов в публичном дискурсе приводят к попаданию проблем в повестку дня и их выпадению из нее, могут возникать основания для пересмотра политики и резкой смены политического курса, когда тот или иной вопрос становится вопросом макро-политики. Это происходит в ситуациях пересмотра привычных образов, во время которых государственные институты чувствуют на себе обществен-

ное давление, требующее перемен. При этом, лица, принимающие политические решения, обладают ограниченной рациональностью и в подобных ситуациях возникает «сдвиг внимания», связанный с невозможностью заниматься множеством вопросов одновременно и необходимостью сконцентрироваться на одном или нескольких аспектах. Это, в свою очередь, является предпосылкой смены набора предпочтений[3].

Теория лоббистских коалиций большой акцент делает на реализации политики, которая является предметом споров и разногласий среди различных акторов (государственный орган, групп интересов, СМИ и пр.). Согласно данной теории, разработка политики осуществляется в политической подсистеме, в которой взаимодействуют сотни политических акторов, образующих коалиции и занимающихся продвижением своих взглядов на то, какой должна быть политика. В ходе их взаимодействия, при посредничестве так называемых политических брокеров, конфликтующие политические решения коалиций достигают компромисса, который оформляется в виде решений государственных / муниципальных органов. При этом, согласно теории лоббистских коалиций, на деятельность акторов внутри политической подсистемы влияют внешние (системные) факторы, такие, как изменения в социо-экономических условиях, сдвиги в общественном мнении, иные политические решения и их эффекты и пр., а также так называемые относительно стабильные параметры (фундаментальные ценности, особенности социальной структуры, государственное устройство и так далее.)[13].

Социо-конструкционистский подход исходит из того, что формулирование политики тесно связано с процессом конструирования целевых групп – наделения тех или иных общностей определенными культурно-обусловленными характеристиками и образами, которые оказывают влияние на проводимую политику. Характеристики и образы, которыми наделяются указанные общности в публичных выступлениях, СМИ и деятельности самих членов этих общностей, могут быть положительными и отрицательными. В зависимости от конструируемых характеристик и образов целевых групп, возникает давление на лиц, принимающих политические решения и спрос на поощрительную или карательную политику в отношении «хороших» или «пло-

хих) групп соответственно. Конструкты целевых групп воспринимаются населением и влияют на их электро-ральное поведение. Кроме того, одни группы подталкиваются к участию в политическом процессе, а другие, наоборот, получают сигналы о нежелательности этого. Лицам, принимающим политические решения, выгодно ориентироваться на решение проблем «хороших» групп, поскольку это приносит политические (электро-ральные) дивиденды и означает эффективное решение проблем, которые воспринимаются как «перво-степенные». Соответственно, значение для политиков имеет и то, насколько могущественной / сильной является та или иная группа. В зависимости от наличия / отсутствия у целевых групп силы и конструирования их в качестве позитивных / негативных общностей, можно выделить четыре типа целевых групп:

1) привилегированные целевые группы (пенсионеры, предприниматели и др.) – сильные группы с положительным имиджем;

2) соперничающие целевые группы (богачи, этнические меньшинства и др.) – сильные группы с отрицательным имиджем;

3) зависимые целевые группы (дети, матери, люди с ограниченными возможностями здоровья) – слабые группы с положительным имиджем;

4) девиантные целевые группы (преступники, наркоманы, радикалы) – слабые группы с отрицательным имиджем[11].

Целевые группы с положительным имиджем конструируются в качестве общностей, которые заслуживают политических предпочтений и защиты их интересов, тогда как в целевые группы с отрицательным имиджем преподносятся в качестве общностей, которые не заслуживают снисхождения. Более того, эти группы в различной степени контролируют продвижение своих интересов в повестку дня и, соответственно, сильные группы получают больше предпочтений и меньше обязанностей, а слабые группы – меньше предпочтений и больше обязанностей[11].

Что касается реализации государственной политики, то в настоящее время в политической науке сформировалось несколько подходов к изучению этого процесса. В частности, подход реализации политики «сверху вниз» в качестве отправной точки отталкивается от представителя «верхов» – лица, принимающего по-

литические решения, и предполагает использование универсальных инструментов, централизацию механизмов принятия решений и контроля. В рамках данного подхода, принятое решение, оформленное в виде нормативно-правового акта, спускается на уровни конкретных исполнителей по цепочке административных структур[6]. В частности, по мнению Дж. Прессмана и А. Вильдавски, которые одними из первых стали заниматься теоретическими аспектами реализации политики, термин «реализация политики» означает процесс взаимодействия между выбором целей и средств, направленных на их достижение[10]. Согласно другому определению в рамках подхода «сверху вниз», реализация политики – это выполнение основных политических решений, как правило, в форме законодательного акта, но также и в других формах (в частности, в виде приказов / распоряжений или судебных решений)[8]. Исследователи, которые были сторонниками данного подхода, обращали внимание, что эффективная реализация политики может зависеть от эффективного взаимодействия структур, реализующих политику на местах[2] и от того, насколько действия исполнителей и целевых групп соответствуют целям в программных документах политики[12].

Подход «снизу вверх», наоборот, в качестве своей отправной точки рассматривает проблемы общества и главную роль в реализации политики отводит т.н. «бюрократии уличного уровня», в лице которых население контактирует с государственной властью и которые эту власть и проводимый ею политический курс олицетворяют[1]. В рамках данного подхода считается, что политические решения на макро-уровне влияют на реализацию политики на микро-уровне лишь опосредованно[4]. Кроме того, по мнению сторонников подхода «снизу вверх», если должностным лицам на местах не дать возможность адаптировать политику под местные нужды, то тогда эта политика, с высокой долей вероятности, не будет эффективной[9].

Резюме:

Проблематика формулирования и реализации государственной политики рассматриваются в ряде теорий политического процесса. Согласно теории множественных потоков (Дж. Кингдон), формулирование государственной политики происходит благодаря трем «потокам» – потоку проблем и потокам политики в широком (politics) и узком (policies) понимании, которые могут, в определенный момент времени, пересекаться в т.н. «окне политики (окне возможностей)», когда у участников политического процесса возникает возможность «продавливать» определенные проблемы и/или решения проблем. Теория прерывистого равновесия (Ф. Баумгартнер, Б. Джонс, П. Мортенсен) утверждает, что в политическом процессе важную роль играет два взаимозависимых элемента – определение проблем и установление повестки дня. Поскольку различия в проблематизации тех или иных вопросов в публичном дискурсе приводят к попаданию проблем в повестку дня и их выпадение из нее, могут возникать основания для пересмотра политики и резкой смены политического курса. Согласно теории лоббистских коалиций (К. Вайбле, П. Сабатье) разработка государственной политики осуществляется в политической подсистеме, находящей под влиянием системных факторов и относительно стабильных параметров. В ней взаимодействуют сотни политических акторов, образующих коалиции и занимающихся продвижением своих взглядов. В процессе их взаимодействия, при посредничестве т.н. политических брокеров, конфликтующие политические решения коалиций достигают компромисса, получающего документальное оформление. Социо-конструкционистский подход (А.Л. Шнайдер, Х.М. Инграм) исходит из того, что формулирование государственной политики тесно связано с процессом конструирования целевых групп, одни из которых в результате этого процесса получают политические предпочтения, а другие воспринимаются в качестве девиантов.

Аспекты реализации государственной политики рассматриваются в рамках нескольких основных подходов. Первый из них – это подход «сверху вниз» (Дж. Прессман, А. Вильдавски, Д. Мазманиан, П. Сабатье), согласно которому принятое на вершине властной иерархии решение, оформленное в виде

нормативно-правового акта, спускается на уровни конкретных исполнителей по цепочке административных структур. По мнению сторонников альтернативного подхода – подхода «снизу вверх» (М. Липски, П. Берман, Д. Пламбо), государственная политика реализуется, прежде всего, на местах и благодаря т.н. «бюрократам уличного уровня».

FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICIES THROUGH THE LENS OF POLITICAL PROCESS THEORIES

The article analyzes main theories of political science, dedicated to the processes of state policy formulation and implementation. It describes a group of theories of state policy formulation, namely Multiple Streams Approach (J. Kingdon), Punctuated-Equilibrium Theory (F. R. Baumgartner, B.D. Jones, P.B. Mortensen), Advocacy Coalition Framework (C.M. Weible, P.A. Sabatier) and Social-Constructionist Approach (A.L. Schneider, H.M. Ingram). Additionally, top-down (J.L. Pressman, A. Wildavsky, D.A. Mazmanian, P.A. Sabatier) and down-top (M. Lipsky, P. Berman, D. Plumbo) approaches to state policy implementation are discussed.

Keywords: state policies, political process, formulation of state policies, implementation of state policies, theories of political process.

1. Липски, М. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня / М. Липски // Классики теории государственного управления: американская школа / Дж. Шафритц, А. Хайд. – М.: Изд. МГУ, 2003. – С.524-535.
2. Прессман, Дж. Л. Реализация программы / Дж.Л. Прессман, А. Вильдавски // Классики теории государственного управления: американская школа / Дж. Шафритц, А. Хайд. – М.: Изд. МГУ, 2003. – С.460-465.
3. Baumgartner, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking / F. R. Baumgartner, B.D. Jones, P.B. Mortensen // Theories of the Policy Process /P.A. Sabatier, C.M. Weible (Eds.). – Boulder: Westview Press, 2014.–P.59-103.
4. Berman, P. The Study of Macro-and Micro-Implementation / P. Berman // Public. Policy. – 1978. – Vol.26. – №2. – P.157-184.
5. Cohen, M.D. A Garbage Can Theory of Organizational Choice // M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen // Administrative Science Quarterly. – 1972. – Vol.17. – №1. – P.1-25.
6. Elmore, R. E. Organizational Models of Social Program Implementation /R.E. Elmore //Public Policy. – 1978.–Vol.26.–№2.–P.185-191.
7. Kingdon, J.W. Agendas, alternatives, and public policies / J.W Kingdon. – New York : Longman, 1995.
8. Mazmanian, D.A. Implementation and Public Policy / D.A. Mazmanian, P.A. Sabatier. – Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1983.
9. Plumbo, D. Measuring Degrees of Successful Implementation / D. Plumbo, S. Maynard-Moody, P. Wright // Evaluation Review. – 1984. – Vol.8. – №1. – P.45-74.
10. Pressman, J.L. Implementation /J.L. Pressman, A. Wildavsky. – Bekeley: University of California Press, 1984.
11. Schneider, A.L. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy / A.L. Schneider, H.M. Ingram // The American Political Science Review. –1993. – Vol.87.–№2.–P.334-347.
12. Van Meter, D.S. The Policy Implementation Process: A conceptual Framework / D.C. Van Meter, C.E. Van Horn // Administration & Society. – 1975. – Vol.6. – №4. – P.445-487.
13. Weible, C.M. A Guide to the Advocacy Coalition Framework / C.M. Weible, P.A. Sabatier // Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods / F. Fischer , G.J. Miller, M.S. Sidney (Eds.). – Boca Raton, FL.: CRC Press, 2006. – P.123-136.