

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 (*policies*) 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.