

УДК 14:16:[32(075):519.816]



Батурин В.К.

О технологии принятия политических решений: философский анализ

Батурин Владимир Кириллович, доктор философских наук, заведующий кафедрой философии и социологии Заочного финансово-экономического института Финансового университета при Правительстве РФ, действительный член РАЕН
E-mail: BaturinVK@yandex.ru

Управленческие решения, в том числе и в первую очередь в области политики, являются базовым элементом формирования политической онтологии, аксиологии, праксиологии и, в конечном счете, всех человеческих практик, поскольку активность людей всегда есть реализация того или иного проекта, в том числе политического. Принятие и исполнение политических решений является важным элементом политического процесса, а так же внутренней стороной механизма воспроизведения целостной политической системы. Автор анализирует теоретико-методологические подходы к принятию политических решений, рассматривает принципиальную структуру политического решения, его сущность и природу, а также базовые факторы и на основе полученных теоретических выводов и обобщений дает практически-значимые рекомендации, актуальные для современной России.

Ключевые слова: политическое решение, управленческое решение, управление, объект и субъект управления, политика, онтология, аксиология, праксиология, политический процесс, политическая система, политические факторы, структура политического решения, базовые задачи принятия политического решения, легитимизация, проблематизация.

Принятие и исполнение политических решений является важным элементом политического процесса, а также внутренней стороной механизма воспроизводства политической системы. Можно уверенно констатировать, что имеющая политическая система и протекающие в ней политические и иные процессы — *некий совокупный результат ранее принятых политических решений*. За примерами ходить далеко не надо: современная Российская Федерация, а так же все постсоветское пространство — результат политических решений эпохи перестройки в СССР, закончившейся, как известно, распадом Советского Союза и образованием целого ряда суверенных государств.

Любое политическое решение принимается для разрешения конкретной политической ситуации. Если исходить из того, что политическая деятельность есть последовательная, внутренне связанная цепь политических событий и явлений, а также совокупность поступков различных субъектов политики, то в качестве исходного момента, «пускового механизма» всех событий и поступков выступает именно политическое решение.

1. Принципиальная структура политического решения

Любое политическое решение включает в себя две основные стороны:

А) процесс определения целей политического действия;

В) выбор политических средств и методов достижения этой цели.

Первая составляющая политического решения — принципиально политическая, содержательная, она в той или иной мере отвечает политическим программам субъектов политического процесса — партий, отдельных социальных общностей, элит, граждан и т.д.

Вторая сторона политического решения — технологическая — отвечает на вопрос, как поставленные политические цели реально будут достигаться, с помощью каких средств, инструментов, методов. В этом плане данная сторона политического решения представляет собой определенную технологическую цепочку действий, связанную с получением особого интеллектуального и организационного «продукта» — искомого политического решения, которое, как правило, должно быть таким, чтобы, по крайней мере, не ухудшить имеющуюся политическую ситуацию, не «обвалить» ее к не-

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

к которому неустойчивому состоянию и, тем более, к политическому хаосу.

В политической же практике можно найти примеры различных по степени успешности и направленности решений — одни из них вели политические системы соответствующих обществ к положительной динамике их развития, другие же надолго выводили из строя или же даже отбрасывали политическое развитие стран и народов на многие десятилетия назад. Принятие политического решения — чрезвычайно ответственное деяние, от которого зависят судьбы народов, и отношение к нему со стороны политических субъектов должно быть именно таковым.

В качестве положительного примера можно привести политическое решение относительно дальнейшего развития Германии в середине 19 века. Как известно, в силу своей раздробленности эта страна как бы выпала из экономической системы мира и проигрывала другим передовым государствам. Тогда было найдено верное политическое решение, и благодаря ему Германия достаточно быстро смогла ликвидировать свое отставание путем масштабного строительства на своей территории железных дорог. В результате Германия оказалась в центре мировой торговли, приобрела огромный экономический потенциал и ресурсы для дальнейшего своего развития.

В качестве отрицательного примера принятия политических решений следует привести целый блок политических решений в нашей стране в начале и середине 1980-х гг. Известно, что перед так называемой перестройкой потенциал и динамика развития СССР были на много большими, чем в тот же период у КНР. Однако в результате тех политических решений, которые были приняты политическим руководством СССР во главе с Горбачевым наша страна не только уступила КНР свои позиции в мире, но и не смогла сохранить даже своей целостности. Политическое же руководство КНР, находясь первоначально в гораздо худших стартовых условиях, нежели СССР, своими взвешенными и обоснованными решениями смогло не только наверстать имевшее место отставание, но и уйти далеко вперед за последние 20—25 лет. Подобных примеров, показывающих прямую зависимость политической системы и политических процессов от влияния на них принимаемых политических решений, — великое множество.

Ясно, что содержательная и технологическая стороны политического решения взаимосвязаны и взаимообусловлены, образуют некое целостное единство — как между собой, так и определенностями той конкретной ситуации, для разрешения которой принимается данное политическое решение. Последнее обстоятельство называют учетом политической конъюнктуры данного политического решения, — не только политической обстановки в данное время и в данном политическом пространстве, но и интересов конкретных политических субъектов, принимающих эти решения, а также господствующих политических стратегий (см. ниже). Все это чрезвычайно усложняет процесс принятия и реализации политических решений, делает его зависящим от множества факторов как рационального, так и иррационального характера, от различного рода субъективных и случайных обстоятельств.

Таким образом, можно констатировать, что основной проблематикой теории и практики принятия политических решений являются следующие проблемы:

- сущность и природа политических решений;
- основные факторы, от которых зависит принятие политических решений;
- основных теоретико-методологические подходы к принятию политических решений;
- основные требования, предъявляемые к политическим решениям;
- особенности принятия политических решений;
- основные типовые задачи принятия политических решений;
- технология и методы принятия политических решений;
- экспертные методы принятия политических решений;
- принятие решений в условиях неопределенности и риска;
- сущность и виды ответственности при реализации политических решений;
- особенности контроля хода реализации политических решений и др.

Рассмотрим основные проблемы принятия политических решений, делая упор на анализе, прежде всего, их технологических аспектов.

2. Сущность и природа политических решений

В научном сообществе можно выделить две распространенные точки зрения о роли решений в системе политического менеджмента, а также в системе государственного управления и государственной политики — «широкой» и «узкой».

Согласно «широкой» точке зрения западных специалистов в области управления [Simon 1976, 1991; Мескон и др. 2000; Mescon et al. 1985; Lasswell 1956], политическое решение представляется не одномоментным актом, а длительным и сложным управленческим процессом. Таким образом, согласно сторонникам «широкого» взгляда на данную проблему сущность управления состоит в организации процесса достижения определенных целей, принятия и осуществления оптимальных решений.

Согласно «узкой» точке зрения [Anderson 1984; Ham, Hill 1984; Hill 1997; Карпов 1996, 1999], политическое решение выступает либо одной из функций публичной политики, либо лишь одной из фаз управленческого процесса наряду с фазами аналитической подготовки и практической реализации тех же решений. Так, М. Хилл отмечает: «Политическое управление может иногда быть идентифицировано в терминах решения, но очень часто публичная политика включает в себя целые группы решений или же то, что выглядит несколько шире, чем простое их проектирование. Публично-государственная по-

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

литика развивается скорее даже в рамках фазы, обозначаемой как фаза реализации решений, чем на стадии их выработки и принятия внутри политико-управленческого процесса» [Hill 1997, p. 7]. Следовательно, необходимо обращать внимание не только на политические или иного рода «заявления», но и на реальные «поступки». С одной стороны, нужно обращать внимание на продекларированную программу политических действия, в частности, а с другой — на результат.

3. Основные факторы принятия политических решений

К основным факторам, от которых зависит принятие политических решений, следует отнести, прежде всего, следующие.

На первом месте следует поставить целевой фактор — политическое решение зависит, прежде всего, от той цели, которую ставит субъект политического решения. Цель, несомненно, — фактор номер один при принятии любого политического решения, поскольку именно она задает тот вектор направленности последующих действий и шагов в политике, которые потом будут предприняты. Цели могут быть разрушительными и созидательными, текущими и стратегическими, глобальными и локальными, и всё в политическом решении, в конечном счете, будет определяться именно этим целевым фактором.

Не меньшее значение для принятия политического решения имеет и другой фактор — ценностный (аксиологический). В самом деле, выбор той или иной цели будущего политического решения вытекает из ценностных пристрастий и определенностей субъекта политического решения. Аксиология политического субъекта — принципиально важный фактор, без анализа которого невозможно постичь суть политического решения. Ясно, что аксиологии таких политических субъектов, как Наполеон, Гитлер, Индира Ганди, Джорж Буш и др. оказывали существенное влияние как на определение целей и содержания политических решений, так и на технологии их достижения данными политическими деятелями.

Третий важнейший фактор при принятии политического решения — ресурсный. Совершенно очевидно, что роль ресурсного фактора чрезвычайно велика: если определенный ресурс имеется у лица, принимающего политическое решение, то совсем иная ситуация для принятия такого же решения будет в том случае, когда этот ресурс отсутствует. В качестве примера можно привести факт принципиальной зависимости всех политических и военных решений, принимаемых руководством гитлеровской Германии, от ресурсного фактора, прежде всего от постоянной нехватки нефти.

В качестве других факторов, существенно влияющих на процесс принятий политических решений, следует отметить «прежнего опыта груз», а также действие тех определенностей, которые характеризуют начальное состояние объекта политического управления, состояние внешней среды, принципиальное наличие других возможных альтернатив при выборе из них наиболее оптимального для данного политического решения и др. факторы.

Политическое решение — это всегда сложный диалектический процесс, начинающийся с появления политической проблемы и заканчивающийся с ее разрешением, снятием. Политическое решение — это и способ реализации интересов участников политических событий. Политический процесс есть взаимодействие определенных политических позиций, носителей соответствующих взглядов, исполнителей тех или иных политических ролей.

Ясно, что принципиально не может быть некоего универсального, «полного» и единого алгоритма принятия решений, поскольку всегда различны цели, политическая конъюнктура, методы и средства принятия и реализации политического решения.

4. Теоретико-методологические подходы к принятию политических решений

В современной политологии принято выделять два основных теоретико-методологических подхода к принятию политических решений — нормативный и поведенческий.

Нормативный подход [Абельсон 1987; Levi 1985; Simon 1976; Knoke 1990; Сергеев, Цымбурский 1990; Sabatier 1991, 1994, 2001; Richards 2000; May, Wildavsky 1978] рассматривает принятие решений как совокупность рационально обусловленных действий и процедур, последовательное применение которых способствует выдвигению оптимальных целей и средств их реализации. Такая исследовательская установка, тесно связанная с основными постулатами теории «рационального выбора», исходит из понимания человека как сугубо рационального существа, способного с помощью своего разума принципиально разрешить любую политическую ситуацию наиболее оптимальным способом. С процессуальной и технологической стороны принятие решений с точки зрения нормативного подхода представляет собой совокупность действий, жестко связывающих оценку проблемы, выбор решения из некоторого множества альтернатив и рационально определяемый будущий позитивный результат (как достижение поставленной цели принятого политического решения); важнейшими методами и инструментами здесь являются математические модели и исследование операций, прежде всего, метод экспертных оценок, математические игры — матричные, биматричные, кооперативные, статистические и др. (см., напр.: [Кофман, Фор 1966; Ланге 1967; Мак-Кинси 1966; Оуэн 1971; Вентцель 1980; Садовский 1980; Кини, Райфа 1981; Грешилов 2006]).

Поведенческий подход к трактовке принятия решений [Simon 1955; Lasswell 1948; Lindblom 1959, 1979; Lindblom, Woodhouse 1993; Dror 1971a,b, 1983; Hill, Hupe 2002] основывается на том, что реальные, стоящие перед человеком политические цели и задачи слишком сложны, чтобы их можно было описать с помощью только классического рационализма или, тем более, с помощью неких чисто количественных (математических) подходов. Данный теоретико-методологический подход исходит из того, что политические решения принимаются конкретными субъектами, с целями, с рационализмом и иррационализмом, открытой и сокрытой сторонами их целей и намерений. Во всяком случае, при

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

принятии решений следует исходить из того, что альтернатив возможных решений вовсе не сводится к чисто рациональному и явно выраженному их спектру, причем все это непрерывно может меняться в зависимости от конъюнктуры и реального взаимодействия политических субъектов. В силу этого принятие решений представляет собой уникальный способ взаимодействия конкретных субъектов, формирующих целевую программу своих действий в каждый раз заново складывающихся условиях. Поэтому, как полагают Л. Планкетт и Г. Хейл [*Планкетт, Хейл 1984*], принятие решений — это принципиально ситуационный процесс, в котором цели, методы и прочие его компоненты постоянно варьируются в зависимости от изменения всего комплекса условий существования конкретной проблемы.

Два рассмотренных теоретико-методологических подхода — определенные крайности, в реальной политической практике, как правило, применяется *некий комплексный подход*, сочетающий в себе преимущества обоих подходов. Однако и в этом случае сочетание элементов нормативного и поведенческого подходов настолько своеобразно в каждом конкретном случае, что по сути дела опять-таки исключает возможности универсализации и алгоритмизации процесса принятия решений в целом.

Тем не менее, в принятии политического решения можно выделить основные этапы и соответствующие им задачи, которые необходимо решать. В современной управленческой науке, в такой дисциплине, как «Разработка управленческих решений», выделяются восемь основных типовых задач, которые при определенной адаптации к политологическому содержанию, могут быть успешно применены и для процессного понимания сути политического решения.

5. Типовые технологические задачи принятия политического решения**5.1. Задача анализа проблемы**

Самая ответственная и важная часть принятия политического решения — четко и ясно определить именно ту проблему, которую следует решать в первую очередь. Условно говоря, если объект управления охвачен пожаром, то правильное решение первой задачи — задачи анализа проблемы — будет политическое решение этот пожар незамедлительно потушить, а не заниматься, скажем, благоустройством территории вокруг горящего здания или не приглашать в гости своих соседей. При ошибке в решении задачи анализа проблемы, лицо, принимающее политическое решение рискует вообще заняться совсем не той проблемой, которую действительно необходимо решать «здесь-и-сейчас». Поэтому главная опасность при решении этой первой задачи — «имитация управления» — решение совсем не той задачи, которую следовало бы решать. Имитацией управления в современной России является решение множества принципиально не очень актуальных для данного времени и политической ситуации проблем, таких, например, как строительство роскошных офисов для государственных управленческих структур или покупка для них же дорогих и роскошных лимузинов. Эти действия производятся в то самое время, когда в регионах нет самого необходимого и первоочередного, например, противопожарного оборудования и техники, что наглядно показали природные пожары жаркого лета 2010 г.

Выявление социальных проблем и принятие политических решений — это взаимосвязанные процессы. Социальная проблема есть не что иное, как сложности, с которыми сталкиваются люди при их попытках удовлетворить те или иные свои потребности. Субъектам более или менее ясно, в чем состоят их потребности и какие имеются препятствия для их удовлетворения. Смысл же политических действий в том и состоит, чтобы устранять из системы социальных отношений эти препятствия.

Довольно часто в общественно-политической практике встречаются действия отдельных индивидов или общественных групп, которые, на первый взгляд, кажутся необъяснимыми. На самом деле, в основе таких действий, как правило, находятся невыявленные потребности, которые существуют, быть может, в бессознательном состоянии или стали фактом сознания лишь отдельных лиц. Подобные действия сначала возникают как случайные и хаотические, но становятся все более распространенными и упорядоченными по мере того, как потребности, лежащие в их основе, приобретают ясность для все большего числа индивидов.

Таким образом, предварительным условием принятия политического решения являются осознание социальными субъектами своих потребностей и их четкое, ясное формулирование в виде определенных социальных запросов и предпочтений. Если это условие не выполнено, то неизвестно, в чем состоит суть социальной проблемы, которая подлежит разрешению, и есть ли она вообще. Процесс, в ходе которого социальные субъекты осознают свои потребности и преобразуют их в определенные социальные притязания и устремления, называется артикуляцией интересов.

Первым этапом артикуляции интересов является выявление социальных потребностей и связанных с ними реальных социальных проблем. Исходным моментом при этом выступают различного рода сигналы о неудовлетворенных потребностях тех или иных социальных групп или общества в целом. В любой политической системе имеются каналы регистрации и передачи в центры принятия решений проявившихся социальных потребностей и интересов. В качестве таковых в первую очередь выступают выборные органы власти, политические партии и общественные организации. Важным источником такой информации являются встречи избирателей с кандидатами в представительные органы, а также с уже избранными туда своими представителями. Следует указать на деятельность специализированных органов государства — планирующих и административных институтов, исследовательских учреждений, социологических центров, советников, экспертов и других. И, конечно же, ничем незаменима в этом деле роль средств массовой информации. В условиях демократии они являются, пожалуй, наиболее мощным каналом выражения интересов различных социальных групп.

Далеко не по каждой выявленной, сформулированной и преобразованной в конкретные политические требования со-

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

циальной потребности может быть принято политическое решение. Для того чтобы решение состоялось, то или иное требование должно быть не только четко заявлено, но и в достаточной мере обосновано. Иначе оно не привлечет к себе необходимого внимания тех, кто принимает политические решения, или будет квалифицировано ими как малозначащее.

Для привлечения внимания соответствующих политических структур к выдвигаемым требованиям используются и подчиненные этой задаче политические действия: создание общественных комитетов с участием людей, обладающих публичным авторитетом; направление в компетентные инстанции делегаций; подача петиций властям; стимулирование потока писем и обращений граждан с выражением определенных требований. В этих целях также используются процедуры формирования общественного мнения и опосредованного воздействия на политиков: распространение «научных» разработок относительно спорной проблемы; публикация в прессе «открытых писем» авторитетных людей; организация маршей протеста для привлечения внимания широкой общественности. Отчаявшиеся социальные группы, переживающие чувство крушения надежд, в качестве крайнего средства привлечения внимания к своим проблемам иногда используют массовые противоправные действия типа разгрома предприятий торговли, захвата зданий, блокирования дорог.

Государство формирует базу данных, достаточную для вычленения требующих решения проблем, вырабатывает перечень наиболее важных для государства проблем («повестка дня»), выделяет и формулирует наиболее значимые среди них вопросы, а также определяет критерии измерения проблемы и достижения успеха в ее решении.

При признании наличия проблемы государство выбирает между тремя альтернативами: 1) обозначить свое нейтральное отношение к ней либо сформулировать ту или иную позицию по отношению к ней, не предпринимая дальнейших действий; 2) умышленно затянуть начало действий по ее реализации; 3) начать активно работать над ее разрешением. В последнем случае у государства также имеется несколько вариантов действий: оно может предпринять действия по разрешению ситуации без ее анализа; начать затягивать какие-либо действия, чтобы в дальнейших событиях более выпукло высветились причины конфликта и можно было выбрать более выгодные пути его разрешения (государство при этом будет отставать от развития ситуации); постараться передать разрешение проблемы на другой уровень (например, ассоциациям гражданского общества) и начать предпринимать действия по оперативному урегулированию ситуации.

В общем случае решение первой задачи — задачи анализа проблемы — осуществляется в двух формах: **либо легитимизации, либо проблематизации.**

Свести анализ проблемы к первой форме ее решения — **лигитимации** — означает выбор пути ее решения на основе прежнего опыта деятельности, без каких-либо нововведений или изменений, принципиально в рамках уже сложившихся традиций, структур, практик и т.д. В этом отношении лигитимация представляет собой имплицитную программу управленческой деятельности, основанную на применении старого стандартного политического решения и на фактическом отказе от инновационного способа ее решения. Пример решения первой задачи в форме лигитимизации — решение проблем развития КНР ее политическим руководством, с ориентацией, в первую очередь, на стандартные политические решения.

Свести анализ проблемы ко второй форме ее решения — **проблематизации** — означает переход к экспликативным управленческим программам деятельности политических субъектов, которые характеризуются двумя главными положениями:

- 1) недоверие и сомнение в отношении прежних практик деятельности, признание необходимости нового политического решения для данной проблемной ситуации;
- 2) начало рационального анализа проблемы с целью поиска принципиально нестандартного — инновационного политического решения — «решения-джокера».

Примером решения этой задачи в форме проблематизации является комплекс политических решений, условно называемых «перестройкой» в СССР. Горбачевым и его окружением были применены такие «инновации», такие политические решения-джокеры, что в итоге не стало самого объекта политических решений — Советского Союза.

Итак, первая задача в принятии политического решения — это задача анализа проблемы с целью определения наиболее важных целей для дальнейшей политической деятельности. При ее решении очень важно не потерять связь с управляемым объектом, всегда решать именно те проблемы, которые действительно нужно решать «здесь-и-сейчас». В этих целях начинать надо с того, что больше всего вызывает сомнение, неуверенность в надежности и адекватности прежних, привычных управленческих практик, с отыскания самых уязвимых и слабых мест.

Следующий этап, на котором осуществляется выбор решения, концентрируется вокруг процесса выработки конкретных целей (подцелей) деятельности.

В сфере государственного управления явно прослеживаются три типа проблемных ситуаций и соответствующих задач, в связи с которыми рассматриваются различные альтернативы действий и принимаются решения.

Во-первых, это хорошо структурированные (стандартные) задачи, которые государственные органы периодически решают, например, в связи с появлением определенных условий. В подобных случаях уже имеются отработанные алгоритмы решения, подкрепляемые богатым прошлым опытом, известными сроками, применяемыми обычно средствами и т.д. Как правило, задачи этого типа достаточно быстро переформулируются в цели, содержат разветвленную систему подотчетных действий, компонентов сформулированных и готовых к реализации целей.

К другому типу задач относятся задачи слабо структурируемые, при их решении прогнозы дают не вполне убедительные результаты. И, наконец, задачи третьего типа — это не структурируемые задачи, при оценке которых вообще отсутствуют критерии объективно лучшего и которые не понятны ни с точки зрения целей, ни с точки зрения средств, темпов

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

и ресурсов обеспечения. Необходимые компоненты решения плохо описываются количественно и проявляются лишь по мере развития ситуации. Таким образом, решение этих задач требует творческих подходов, предполагающих разрушение существующих стереотипов и пересмотр ранее известных подходов. В результате эффективность принимаемых в связи с такими ситуациями решений может быть основательно снижена.

Важнейшим средством решения нестандартных (неструктурированных) задач является применение разнообразных аналитических методик, помогающих вычленив цели, определить критерии успеха, нащупать связи между переменными, дать качественную и количественную характеристику ситуации. Как полагает Э. Квейд [Квейд 1969], подобные методики за счет определения элементов проблемы, о которых существует достаточная информация, могут уменьшить сложность проблемы до управляемых пропорций, а также исключить из анализа наиболее слабые альтернативы и даже рекомендовать варианты действий, приемлемые для всех заинтересованных сторон, даже если они не полностью удовлетворяют их интересам.

Способом уточнения возможностей государства в решении задач всех указанных типов является формулировка подцелей, призванных дифференцировать программу действий государства в связи с конкретными групповыми и индивидуальными исполнителями, снять противоречия между краткосрочными и долгосрочными установками и заложить основы для формирования соответствующих организационных структур.

Необходимо выбрать наиболее предпочтительную модель будущих действий путем сопоставления ее основных параметров с параметрами других моделей, оценки ожидаемого эффекта от предполагаемых действий. Выбор одной альтернативы позволяет сформулировать конечные цели, а также выявить главные (прогнозируемые и непрогнозируемые, управляемые и неуправляемые) факторы, способные повлиять на динамику событий как извне, так и внутри государства.

При этом государственные органы вынуждены ориентироваться на конечный результат, а потому ставить не столько оптимальные, сколько реально достижимые цели, ориентироваться на осуществимые в действительности программы. Лица, управляющие государством, просто вынуждены чураться бесплодных фантазий, учитывать реалии дня, стремиться рационально расходовать ограниченные ресурсы и при всем том принимать во внимание возможность возникновения непредвиденных ситуаций. Важным критерием формулировки целей является и предотвращение дополнительных проблем и противоречий, которые могут проистекать из принятого решения. Управляющие должны действовать так, чтобы удачное в той или иной сфере решение не вызвало разрастания конфликтов в смежных областях и не увеличило груз проблем, лежащих на плечах государства.

Управляемые подталкивают процесс путем предъявления требований к институтам, органам и лицам, принимающим политические решения. Каждое такое требование есть, в сущности, альтернативное политическое решение. Представление социальных потребностей в виде четко сформулированных политических целей и задач есть необходимое условие всякого сознательного политического действия.

С ростом многообразия артикулированных потребностей и интересов возникает необходимость в их систематизации на той или иной концептуальной основе. В политологии процесс формулирования социальных потребностей в виде определенным образом упорядоченных альтернатив государственной политики называется агрегированием интересов (от лат. *aggrego* — присоединяю). В ходе данной операции различные частные требования, предъявляемые к структурам власти, сопоставляются друг с другом; среди них выявляются более или менее однородные, а затем обобщаются и систематизируются по существенным признакам. При этом одни политические требования могут усиливаться, другие — принимать компромиссный характер, третьи — отвергаться. В результате артикулированное многообразие интересов и требований приобретает определенную согласованность и соподчиненность.

Функцию агрегирования потребностей практически могут выполнять любые общественные структуры» призванные выражать, артикулировать имеющиеся интересы. Однако в высокоразвитых политических системах существуют специализированные институты, которые играют роль связующего звена между широким спектром артикулированных интересов и окончательным принятием решений. Важнейшей агрегирующей структурой в демократической политической системе справедливо считается политическая партия. Партии возникают там, где число и многообразие заявленных интересов становится слишком большим, что затрудняет их реализацию путем неформального взаимодействия. В этих условиях партии агрегируют интересы различных социальных групп в политические предложения, а затем стремятся обеспечить себе победу на выборах, чтобы в органах, принимающих решения, оказались лица, которые будут руководствоваться ранее выработанной альтернативной политикой.

Задача трансформации социальных потребностей в конкретные альтернативные требования предполагает наличие для этого у участников политического действия определенных навыков и способностей. Она посильна не каждому социальному субъекту. Это означает, что в процессе подготовки политических решений возникает необходимость выделения индивидов и групп, имеющих способности четко формулировать требования своей группы и тем самым придавать осознанное направление ее действиям.

В ходе данного процесса становятся заметными среди других людей отдельные личности — лидеры группы (идеологи, политические лидеры — вожди, в терминологии первой половины 20 в.). Им принадлежит роль открытия созревающей воли группы и придания ей первого публичного выражения (в форме вызвавшей резонанс в тех или иных общественных кругах речи, послания, публикации и т.д.).

Выявление социальных потребностей и их формулирование в виде альтернативных решений не остается, однако, ис-

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

ключительно делом социальных групп, организаций и их лидеров. Политический центр, правящая группа также не безразличны к процессу артикуляции социальных потребностей, интересов, и они стремятся не упускать его из-под своего контроля. Дело в том, что неконтролируемый процесс осознания социальной группой своих потребностей может привести к нежелательным для центра последствиям. По мере прояснения потребностей у их носителей появляется социальное возбуждение и готовность к их удовлетворению. Эта готовность непременно переходит в действие, если группа имеет доступ к удовлетворению своей новой потребности, что может серьезно нарушить равновесие социальной системы. Поэтому политический центр, как правило, стремится своими действиями предотвратить дальнейшее усиление названного явления. С помощью имеющихся в его распоряжении средств он может либо тормозить, либо стимулировать процесс артикуляции тех или иных потребностей на начальной его стадии.

5.2. Задача моделирования механизма ситуации

При выработке политического решения необходим учет так называемого механизма ситуации. В «Разработке управленческих решений» под механизмом ситуации понимается состояние объекта управления с точки зрения его принципиального реагирования на управленческие воздействия. Различают два основных механизма ситуации:

1. **Детерминистический механизм ситуации**, в котором отношения между состоянием объекта и управленческими воздействиями носят однозначный и строго определенный характер по формуле «если А, то обязательно В». При наличии именно такого механизма ситуации говорят о разработке политического решения в условиях определенности;

2. **Стохастический механизм ситуации**, который принципиально неоднозначным, вероятностным, недетерминистическим отношением между состоянием объекта и управленческими воздействиями согласно формуле «если А, то может быть В, а может С, а может Д...». При наличии именно такого механизма ситуации говорят о разработке политического решения в условиях неопределенности.

Различение механизмов ситуации имеет принципиальное важное значение для разработки политических решений, поскольку, как это наглядно видно, вместо одного класса задач вводит их принципиальное разделение на два разных класса задач — в условиях определенности и в условиях неопределенности. Политические решения, как правило, относятся к классу управленческих решений в условиях неопределенности и поэтому чрезвычайно сложны. Для такого класса задач разработаны методы их решения, основанные на применении математической теории игр.

5.3. Задача получения информации

Политические решения принимаются всегда на основе определенной информации, имеющейся у политических субъектов в их распоряжении. Главные источники получения информации: эмпирические данные («опыт»), поиск общедоступной информации, знания, опыт и интуиция самого политического субъекта, его рассуждения, рефлексии и т.д., информация, в том числе секретная, от различного рода специалистов и экспертов форме индивидуальной экспертизы или методов коллективного экспертного оценивания. Ясно, что от степени точности информации принципиально зависит степень успешности принимаемого политического решения. Если говорить еще более точно, то не только точность характеризует информационный ресурс и его применимость для принятия политического решения. В современной политологической науке следует говорить о:

- точности информации — степени близости содержащихся в ней данных тем, какие объективно присутствуют в реальности;
- надежности информации — степени схождения (повторяемости) сведений об одном и том же из одного и того же источника информации;
- достоверности информации — степени ее истинности;
- полноте информации — мере ее разнообразия и достаточности для обоснованного политического решения в отведенное время.

Главным условием выработки «повестки дня» является получение информации, которая, собственно, и создает для управляющих проблемную ситуацию: как отнестись к тому или иному вопросу. При этом информация должна быть получена о тех принципиальных моментах, которые должны быть учтены при принятии решений [Квейд 1969]. Такая необходимость предполагает наличие у аполитических субъектов возможностей для накопления достоверных сведений о социальных процессах и для их переработки.

Прежде чем стать «сырьем» для принятия решений, полученная информация должна быть соотнесена с ценностными предпочтениями лиц, принимающих решения, а также с действующими правилами и регламентами рассмотрения вопросов. Эти регламенты могут носить макрохарактер (т.е. воплощать конституционно закрепленный порядок принятия решений, например, требовать наличия не менее 50% голосов законодателей для того, чтобы включить вопрос в повестку заседания парламента), или учитывать действие факторов, условно говоря, микрополитики (устанавливающих, к примеру, порядок представления мнения экспертов политикам, говорящим от лица государства). И те, и другие правила действуют для всех, кто не просто участвует в принятии решений, но и пытается сохранить и укрепить свой властный статус. При переходе властей на резервную систему принятия решений в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций (войн, серьезных внутривластных кризисов) эти регламенты и правила могут быть отменены и заменены новыми.

5.4. Задача формирования исходного множества альтернатив

Как уже не раз отмечалось, при принятии политического решения мы имеем дело с целым набором (пучком) различных альтернатив, в соответствии с которыми мог бы развиваться политический процесс или политическая система. Альтернатива — последовательность и способ реального применения активных ресурсов для достижения цели.

Любая предлагаемая альтернатива должна содержать ответ только на один принципиальный вопрос, какими способами будет достигаться поставленная ранее цель. Для политики этот вопрос имеет разные варианты его разрешения: дипломатические, военные, экономические, информационные и иные способы. Очевидно, что все это действительно принципиально разные альтернативы и от выбора одной из них зависит очень много, но данном технологическом этапе разработки политического решения речь идет просто о формировании полной и всеобъемлющей совокупности альтернатив и только; выбор оптимальной альтернативы — это другая задача, о которой ниже.

5.5. Задача измерения

Для выбора оптимальной альтернативы необходимо найти способы и методы «взвешивания» степени значимости каждой из них. Для этих целей лучше всего подходит количественное сравнение разных альтернатив друг с другом по каким-то их характеристикам, но чтобы это получилось, необходимо решить задачу измерения этого самого качества. В самом общем плане задача измерения представляет собой следующую последовательность действий.

Пусть мы имеем

$$S_{\mathfrak{A}} = \{D, R_{\mathfrak{A}}\}, \quad (1)$$

где

$S_{\mathfrak{A}}$ — некая модель эмпирической реальности,

D — конкретные элементы (предметы) реальности,

$R_{\mathfrak{A}}$ — множество отношений между ними.

Тогда измерением называется значительное упрощение формулы вида (1) в формулу вида (2):

$$S = \{X, R\}, \quad (2)$$

где

X — некие числа, заменяющие собой объекты D ,

R — отношения, но теперь уже между этими числами.

Иначе говоря, процедура измерения есть фактически перевод реальной ситуации, взятой из самой действительности в некий чисто математический ее аналог (модель).

Простейшим примером измерения в политике является подсчет голосов при голосовании за ту или иную кандидатуру. Чтобы определить, кто из претендентов на определенную государственную должность, например, на должность губернатора субъекта Российской Федерации, более достоин, проводится избирательная компания, в ходе которой победителем оказывается то лицо, которое наберет наибольшее количество голосов избирателей.

5.6. Задача формализации

Формализация — представление той или иной содержательной информации из какой-либо предметной области, в нашем случае, из области политических процессов и явлений, в виде формальной системы или такого же исчисления, — всегда осуществляется на базе определённых абстракций, идеализаций и искусственных символических языков и используется прежде всего в математике, а также там, где применение математического аппарата достигает достаточной для этой цели степени зрелости. Формализация предполагает усиление роли формальной логики как основания теоретических наук, поскольку в случае формализованных теорий уже нельзя удовлетворяться интуитивным убеждением, что та или иная аргументация согласуется с логическими правилами, усвоенными благодаря так или иначе приобретённой способности к правильному мышлению. Степень формализации политологии принципиально незначительна в силу сложности предмета политологического исследования. Полностью могут быть формализованы лишь элементарные теории с простой логической структурой и небольшим запасом понятий (например, исчисление высказываний — в логике, элементарная геометрия — в математике). Тем не менее, формализация — важный инструмент познания, поскольку позволяет систематизировать, уточнить и методологически прояснить содержание теории, выявить характер взаимосвязи между собой различных её положений, выявить и сформулировать ещё не решенные проблемы.

Для процесса принятия политического решения формализация хороша тем, что в случае формализации основных альтернатив, появляется принципиальная возможность выбрать из них наиболее оптимальную по принятым в данной формализации признакам и параметрам. Иначе говоря, возможность формализации в практике принятия политических решений — это решение и другой задачи, а именно выбора оптимальной альтернативы из всех имеющихся.

5.7. Задача выбора оптимальной альтернативы

Мы уже отметили, что относительно успешно эта задача решается в случае принципиальной возможности формализации задачи принятия политического решения. Таких решений — огромное количество, прежде всего, в экономике — ведь оценка предпочтительности той или иной альтернативы по различным экономическим показателям и есть

одновременно. Во-первых, формализация задачи и, во-вторых, выбор оптимальной альтернативы. Совершенно очевидно, что в политике абсолютное большинство задач формализации в силу своей сложности принципиально не подлежат. Как тогда в этих условиях осуществлять выбор оптимальной альтернативы? Поскольку нет формализации, нет и каких-то однозначных и жестких правил выбора оптимальной альтернативы. В этих условиях полагаются на предыдущий опыт, интуицию, экспертные заключения, хотя в практике принятия политических решений совершенно не редки случаи субъективизма, произвола, случайности, надежды на «авось, небось и как-нибудь». Задача выбора оптимальной альтернативы — без преувеличения не только самая сложная, но и самая важная задача в технологии принятия политического решения.

5.8. Задача оценки политического решения

Последняя задача из рассматриваемых здесь — задача оценки политического решения. Ясно, что правильность и обоснованность того или иного политического решения проявляется с течением времени и чаще всего определяется самой жизнью и практикой в широком понимании этого слова. Тем не менее, есть определенные способы и технологические возможности оценки политического решения на его достоверность и адекватность сложившейся политической конъюнктуре на принципиально других началах. Здесь, прежде всего, принимаемое политическое решение следует подвергнуть оценке на степень его соответствия господствующей политической стратегии.

6. Политическая стратегия и политическое решение

Как известно, политическая стратегия — это направление и способ осуществления политической деятельности государством, партиями и другими политическими институтами, характеризующиеся ориентацией на общие долговременные цели, крупномасштабные задачи, а также использованием соответствующих ресурсов. Политическая стратегия определяет долговременные цели политического, социально-экономического и духовного развития; основные этапы и их последовательность; принципы и приоритеты; средства мобилизации ресурсов и т.д. Политическая стратегия воплощается в политическом курсе, который направляется и фиксируется в теориях, политической доктрине, программе.

Таким образом, политическая стратегия **(P)** — это совокупность:

(A) — долговременных целей;

(B) — политических (управленческих) решений (технологий) их достижения;

(C) — используемых ресурсов.

Тогда условная формула политической стратегии может быть представлена как:

$$(P) = (A) + (B) + (C).$$

Особо отметим, что стратегию характеризует не только определенное наличие в ней всех необходимых ее составляющих — целей, ресурсов, политических решений, но и их обязательное соответствие друг другу, их принципиальная совместимость. Именно в последнем условии и заключается принципиальная возможность проверки правильности принимаемого политического решения. Если оно соответствует политической стратегии, сопрягается с ней, является ее органическим элементом, то тогда политическое решение, по крайней мере, в рамках действующей стратегии, верно и имеет право на свою реализацию в политическую практику. Если политическое решение принципиально расходится с господствующей политической стратегией, то либо политическое решение не прошло проверку на адекватность и соответствие политической конъюнктуре, либо пора менять саму эту господствующую политическую стратегию.

Политическое решение — это и акт волевого усилия того, кто принимает решение. Добиваться поставленной цели в политике — это значит встретить возможное противодействие других участников политических событий, следовательно, предусмотреть проявление значительных волевых усилий по реализации. Политическое решение предполагает также возможность применения санкций в отношении тех субъектов (индивидов, групп, организаций), которые не признают обязательств, налагаемых на них данными целями.

Политическое решение — это всегда сложное диалектическое переплетение объективного и субъективного в политическом процессе. Практически всегда политическое решение приходится принимать в условиях высокой степени эмоциональной напряженности, вызываемой, с одной стороны, нехваткой времени для спокойного и досконального изучения всех аспектов проблемы и оценки возможных последствий решения, с другой — давлением заинтересованных в том или ином варианте решения групп.

Психологическая среда, в которой проходит процесс принятия политического решения, практически всегда является неблагоприятной, серьезно осложняющей поиск наиболее рационального варианта. Тем не менее, можно выделить ряд условий, соблюдение которых позволяет обеспечить высокий уровень объективности и реалистичности политического решения.

Во-первых, важна целесообразность принятия решения. Необходимо иметь четкие ответы на вопросы: зачем принимается решение, с какой целью, для чего? Принимается ли политическое решение под давлением того или иного политика, чтобы удовлетворить его амбиции, или в интересах очень узкой группировки лиц — все это должно быть выяснено до начала работы над политическим решением.

Во-вторых, важным из требований является своевременность разработки решения. Нельзя ни забегать вперед, ни,

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

тем более, опаздывать.

В-третьих, необходима системность в учете факторов, значимых для принятия решения. Необходимо иметь в виду, что любая политическая проблема носит комплексный, многоуровневый характер, обладает множеством аспектов. Поэтому обязательным требованием является всесторонность и полнота анализа и оценки всех данных о ситуации, которую следует изменить политическим решением, всесторонность и полнота анализа и оценки всех последствий принимаемого политического решения. Если говорить более определенно о тех важнейших факторах, на которые нужно сделать особый упор, то это те самые факторы, о которых мы уже говорили, — целевые, ценностные, ресурсные, средовые, стартового состояния политической конъюнктуры и т.д.

В-четвертых, требуется коррекция, внесение необходимых изменений — как в само решение, так и в механизм его реализации, что включает модификацию цели, времени достижения, средств и способов реализации поставленной задачи. Необходимость коррекции возникает вследствие появления новых обстоятельств, условий деятельности, что ведет к изменению ситуации после принятия решения.

В-пятых, следует учитывать, что всегда существует опасность неадекватной оценки политической ситуации, она вытекает из объективной неспособности отразить все многообразие составляющих ее элементов, тенденций и противоречий. Упрощение или абсолютизация, преувеличение значения того или иного аспекта политической ситуации ведет к принятию неверного политического решения. Всесторонний учет политической ситуации, ее важнейших, ведущих компонентов, основного звена оказывает решающее воздействие на успех или неудачу процесса принятия решения.

В обществе с достаточно высоким уровнем политической культуры принимаемые решения в основном соответствуют вышеизложенным главным требованиям, и поэтому их реализация не нарушает целостности и стабильности политической системы общества в целом. Там же, где данные требования не учитываются или учитываются не в полной мере, принимаемые политические решения нередко приводят к серьезным политическим кризисам.

Необходимо отметить, что в западной политологии, прежде всего в США, в годы Второй мировой войны началось формирование специальной теории принятия политических решений¹. Именно тогда появились исследования, связанные с

¹ Сам термин «теория принятия политических решений» для обозначения самостоятельной дисциплины, входящей в политико-управленческие науки (policy sciences), был введен в научный оборот одним из основателей Чикагской школы политического бихевиоризма Г. Лассуэллом, предложившим следующее определение: «...научная дисциплина может быть отнесена к политико-управленческим наукам, если она разъясняет процесс принятия политических решений в обществе или же обеспечивает необходимыми данными разработку рациональных способов разрешения политико-управленческих вопросов» [Lasswell 1948, p. 120].

обоснованием наличных аспектов этой теории: разработка системы соподчиненных решений и условий их оптимальности, рационализация техники их принятия, исполнения и оценки результатов.

Первоначально эти исследования были подчинены главным образом военным целям, затем затронули сферу делового мира и лишь после этого стали все шире проникать в область политического управления.

Значительный вклад в развитие теории принятия политических решений внес американский политолог Г. Саймон, сформулировавший ее важнейшие принципы в середине 20 в. [Simon 1976, 2001] и отметивший, что теория принятия решений не только лежит в основе механизма всякого, в том числе политического, поведения в обществе, но и предопределяет характер организационной структуры этого общества. Цельность концепции Г. Саймона, изложенная, прежде всего, в таких его работах, как «Административное поведение» (1947) и «Новая наука управленческих решений» (1960), состоит в том, что в ней логически связаны между собой различные элементы, относящиеся к проблеме принятия решений, а именно:

- цель,
- динамичность внешней среды,
- организация и ее уровни,
- иерархия лиц,
- волевой момент,
- оценка и выбор альтернативы,
- критерии выбора и оптимизации,
- количественное выражение процессов управления,
- моделирование политических процессов и др.

В свою очередь Р. Даль определил факторы, от которых зависят политические решения [Dahl 1985, 1990; Dahl, Lindblom 1976], указав, что:

- выбор решения зависит от того, существует ли выбор политических курсов; если возможен лишь один политический курс, невозможно принять решение;
- характер решения основывается на возможных последствиях каждого из альтернативных курсов;
- характер решения зависит от значения результатов каждого из альтернативных курсов действия;
- в сомнительных ситуациях характер принимаемого решения зависит от предположения относительно возможности достижения определенных результатов, от психологической подготовки к риску, учета фактора непредсказуемости.

Таковы некоторые важные технологические и содержательные аспекты принятия политических решений. Не раз было обращено внимание на а то важное обстоятельство, что в процессе принятия политического решения исключительно важная

роль принадлежит политическому субъекту, принимающему политическое решение. Именно поэтому следует особо остановиться на вопросе о сущности и принципиальных сторонах политической активности субъектов политических решений.

7. Субъекты политических решений

Если объект в политике — это некоторая часть политической реальности, политическая система с ее институтами, социальными группами и личностями, включенными в некий политический процесс, то субъект в политике — источник целенаправленной, предметной политической деятельности на объект. К субъектам в политике относятся: личности, классы, социальные слои, политические институты, этносы, конфессиональные и демографические группы и т. д., имеющие и реализующие таким образом свой социально-политический интерес. Субъект и объект в политике — не только рефлексивные (взаимозаменяемые) величины — один и тот же институт или социальная группа могут быть одновременно и субъектом и объектом, и могут меняться местами, — но и взаимозависимые понятия: объект оказывает такое же влияние на субъект, определяя методы и способы воздействия, задавая алгоритм и матрицу политической деятельности, ограничивая пространство активного субъекта, который, в свою очередь, тоже изменяет объект.

Особо подчеркнем, что в понятии политической субъективности содержатся два интегрально связанные между собой элемента: сознание (ибо для практического осуществления политических целей и идеалов необходимо знание об объекте, ценностно-оценочная шкала и пр.) и активность (само реальное действие).

Итак, субъектами политических решений выступают непосредственно индивиды, граждане, члены общественных организаций либо их представители в выборных органах государственной власти, политических, профессиональных и иных общественных организациях, в компетенцию которых в соответствии с конституцией или уставом входят выработка и принятие политических решений. На различных этапах процесса подготовки и принятия решений могут быть задействованы различные социальные субъекты. Так, на этапе выявления проблемы могут заявить о своих интересах самые широкие слои населения, политические партии в целом и общественные организации по интересам. На этапе формулирования и анализа проблем политической жизни, не оставляющих равнодушными самые различные социальные слои, на первый план выходят политические партии, общественные организации, эксперты, представители государственной власти. На этапе непосредственного принятия решений в действие вступают, главным образом, представительные органы государства, партийных и общественных организаций. В определенных случаях сам акт принятия решения в зависимости от значения проблемы могут осуществить более или менее широкий круг граждан на различных собраниях или большинство взрослого населения на референдумах.

Однако ответ на вопрос, кто готовит и принимает политические решения, не всегда может быть дан лишь на основе положений конституции, в которой определяется компетенция различных политических институтов. Вполне возможны ситуации, при которых политические институты, призванные принимать решения, на самом деле являются марионетками, исполняющими волю других лиц. Они лишь придают законную форму подготовленным и принятым за кулисами политическим решениям.

Поэтому чтобы определить, кто фактически при данном политическом режиме принимает решения, требуется тщательно изучить отношения между политическими элитами и формальными субъектами власти, выявить конкретных лиц или группы, которые контролируют деятельность формальных политических институтов или оказывают на них непосредственное влияние.

8. Типы политических решений

Все разнообразие политических решений можно подразделить на пять типов:

- 1) законы и постановления высших органов власти;
- 2) решения местных органов власти;
- 3) решения, принимаемые непосредственно гражданами;
- 4) решения высших органов политических партий и общественных организаций;
- 5) решения местных органов политических партий и общественных организаций.

Как видно, первый и второй типы решений принимаются представительными и исполнительными органами власти, третий — непосредственно населением, четвертый и пятый — негосударственными организационными структурами политической системы.

Решения, которые принимают непосредственно граждане, могут быть как общего значения (выборы высших органов власти, референдумы), так и местного масштаба (выборы в местные органы власти, общие собрания жителей).

Принимаемые на всех уровнях решения могут иметь различное количество адресатов, в отношении которых намечаются определенные политические действия. Решения высшего органа власти определяют содержание действий как в отношении самой системы органов власти, так и внешней среды.

Напомним, что **под внешней средой мы понимаем все элементы общественного организма, а также международное сообщество**. Решения, принимаемые политическими партиями, общественными организациями и группами, могут касаться их действий по отношению к представительным и исполнительным органам власти, негосударственным общественным структурам, а также любым другим элементам социальной системы. Например, партийное решение может определять позицию партии по той или иной социальной проблеме, по отношению к органам государства и его долж-

ностным лицам, к другим политическим партиям или общественным организациям, к тем или иным социальным группам.

Разные типы политических решений характеризуются различным уровнем интеграции социальных интересов. Задачей политического решения, принимаемого на самом высшем уровне в системе власти, является гармонизация разнородных классовых и групповых интересов, общесоциальных, в то время как цель решений местного уровня состоит, прежде всего, в соединении локального интереса с общесоциальным. Таким образом, решения того и другого уровней, как правило, взаимосвязаны, скоординированы друг с другом.

9. Принятие решений

Принятое решение — это лишь возможность успешного достижения цели, поэтому выбор целей является предпосылкой для осуществления еще одного этапа, сущность которого в реальной реализации принятого политического решения.

Содержание технологий реализации подготовленных политических решений определяется действием таких принципов, как директивность, адресность, законность, наличие резервной системы реализации решений, институционализацию контроля за процессом реализации принятых решений, непротиворечивость требований, бесперебойная информация о следствиях и характере реализации политических решений и т.д. Все это дает возможность политическому субъекту, например, государству оперативно производить оценку сведений на основе выработанных критериев ожидаемого успеха, с точки зрения интересов государственной власти в целом (или же организации, ведомства), путем сопоставления целей и результатов своей деятельности, за счет корректировки (по необходимости) собственных действий.

Усложнение технологических приемов зависит и от характера контрагентов государства, в качестве которых могут выступать как все общество (население страны), так и отдельные государственные структуры, другие государства и организации.

Как правило, принято выделять несколько основных типов реализации политических решений: **популизм, элитизм, консерватизм, демократизм и радикализм.**

Каждому из этих типов осуществления политического курса соответствуют определенные методы властного регулирования, характер взаимоотношений властей и населения, информационный режим властвования.

Так, **популизм** в качестве основного средства достижения властных целей предполагает прямую апелляцию к общественному мнению, непосредственную опору на массовые настроения. Поэтому он неизбежно сориентирован на упрощение, а в ряде случаев и вульгаризацию предлагаемых обществу целей. Правящие элиты пытаются выработать какой-то лозунг, призыв к населению, реализация которого, по их мнению, обеспечит преодоление всех противоречий и быстрое продвижение к успеху. Нередко в таких случаях используются лезвие («коммунисты — во главе общественного прогресса»), запугивание внешней или внутренней угрозой («правлящие круги — во власти мафии»), необоснованные посулы и обещания («радикальные реформы быстро приведут к подъему экономики»).

Наиболее ярко популизм проявляется при харизматическом правлении. Но популистские меры могут выступать составной частью политического курса и при демократических и другого типа режимах, придерживающихся рациональных методов управления.

Отличительная черта **элитизма** — курс на предотвращение сколько-нибудь значительного участия граждан не только в выработке, но и корректировке решений, на поощрение различных посреднических форм взаимодействия с электоратом, усечение политического информирования общественности, закрытый характер принятия и осуществления политических решений на всех этапах.

При консервативной политике в деятельности властей доминирует установка на сохранение структуры и функций государственных органов власти, традиционных форм и методов политического регулирования. Такие методы управления характерны для стабильных политических режимов, культивирующих внутреннюю приверженность граждан к хранимым и почитаемым в данном обществе ценностям и идеалам. Это неизбежно усиливает патриотические настроения и способствует сохранению целостности общественного и политического организмов.

К прямо противоположным результатам приводит **радикализм политического правления.** Даже когда стремление революционизировать общество, добиться его качественного переустройства не является самоцелью властей, социальные и политические последствия, вызванные радикальными методами преобразований, редко несут гражданский мир, порядок и улучшение жизни населения. Насилие — основной метод управления революционных режимов — неизбежно превращает власть в смертоносное орудие преобразований, чреватое массовой гибелью граждан.

В отличие от радикализма, пренебрегающего во имя глобальных будущих целей насущными правами и интересами людей, **демократизм** ориентируется на реальные потребности и запросы граждан, воплощение их неотъемлемых прав и свобод. Культивируя атмосферу взаимной ответственности между рядовыми гражданами и элитой, демократическая политика добивается доверия людей, желания лояльно сотрудничать с властями.

10. Методы принятия решений

В политической практике можно руководствоваться разными теориями (методами) принятия политических решений. Наиболее распространены два метода принятия решений [Lindblom 1959, 1977]:

- рационально-универсальный (или «корневой метод»);
- метод последовательных, ограниченных сравнений (или «метод ветвей»).

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

При «**корневом методе**» выстраиваются в ряд все «ценности», или «приоритеты», имеющие значение для достижения данной цели, вырабатывается несколько возможных альтернативных путей ее реализации и выбирается оптимальный. Этот метод по выработке решений относят к классу рациональных методов в силу того, что все возможные альтернативы и ценности политического решения логически обосновываются и сравниваются в соответствии с их значимостью. Кроме этого этот метод является и универсальным, так как лицо, вырабатывающее это политическое решение, учитывает абсолютно все возможные альтернативы и ценности. Этот метод требует максимальной объективности и беспристрастности, полной и достоверной предварительной информации и в реальности сталкивается с невозможностью обеспечения отмеченных выше требований и условий. Тем не менее, этот метод достаточно широко применяется в политической практике путем реализации следующих технологических этапов принятия политического решения:

- лицо, принимающее решение старается вычлнить необходимую для решения проблему и изолировать ее рассмотрение от влияния других проблем, ей сопутствующих;
- по отобранной к исследованию проблемы производится тщательный анализ и отбор целей и ценностей предполагаемого политического решения, которые, в свою очередь, выстраиваются в определенный кортеж по степени их значимости и важности;
- системно по каждой цели и ценности осуществляется проверка соблюдения следующих необходимых условий: обеспечивается полнота и известность всех возможных подходов в реализации целей и ценностей; последствия и издержки каждой альтернативы представляются предсказуемыми и сравнимыми между собой; определяется та альтернатива, которая максимально соответствует поставленным целям и ценностям;
- обеспечивается полный учет факторов, значимых для принятия решений, а так же ясность в постановке социальных целей;
- при выработке политического решения учитываются только рационализм и сотрудничество, а такие возможные проявления социального взаимодействия как волевые решения, принуждение и конфликт принципиально не рассматриваются как принципиально не существующие с точки зрения этого метода.

Хорошо видно, что таким условиям и требованиям могут удовлетворить лишь небольшой класс проблем, которые относятся к детерминистическому механизму ситуации в условиях определенности политического решения. И наоборот, такой рациональный метод принятия решений просто является непригодным для большинства реальных политических задач — ведь их приходится решать в условиях полной неопределенности, принципиального недостатка нужной информации, в условиях динамично меняющейся политической среды и т.д.

Ко всем перечисленным обстоятельствам следует добавить так же многообразие потенциально осуществимых целей и политических курсов, личные, идеологические и профессиональные интересы лиц, «делающих» политику; структурные несоответствия, порождающие конфликт среди исполнителей и других участников политического процесса; различные формы девиантного поведения, возникающие в бюрократических инстанциях и др. В таких — принципиально реальных — условиях принятия политических решений рациональный метод их генерации действительно просто неприемлем, выглядит как достаточно упрощенная абстракция, не соответствующая реалиям политических процессов. Рациональный метод в принятии решений подвергается критике.

«**Метод ветвей**» более приспособлен к реалиям политических процессов. Он основан на проведении последовательных, ограниченных сравнений целей и ценностей, причем не всех, а только тех, которые, на взгляд разработчика политического решения, являются наиболее значимыми и приоритетными. На практике политические субъекты, используя «метод последовательных ограниченных сравнений», прагматически отбирают среди находящихся «под рукой» непосредственных возможностей из целей и ценностей наиболее приемлемый вариант, способный удовлетворить группы и лиц, заинтересованных в данной программе. Процесс принятия решения, таким образом, носит «инкрементальный» характер, т.е. обуславливает небольшие конкретные шаги для достижения целей. Он лишен универсальности, поскольку ресурсы политиков всегда ограничены, и это не позволяет учесть весь спектр политического выбора, лишает возможности в полной мере осознать все последствия принимаемых решений.

«Метод ветвей» в принятии решений подразумевает последовательные сравнения, ибо политика никогда не определяется «раз и навсегда», а «делается и переделывается» многократно, путем коротких цепочек сравнений между близкими вариантами сравниваемых элементов политических решений. Более того, в этом методе предпочтение отдается приемлемым, а не максимально эффективным вариантам. Разумный политик сознает, что любая стратегия ведет к достижению лишь части поставленных целей и в то же время может породить непредвиденные и нежелательные последствия.

Данный метод обладает, по крайней мере, одним важным достоинством: действуя методом мелких «инкрементальных» изменений, лицо, принимающее решение, может избежать серьезных ошибок с далеко идущими последствиями и даже постепенно выправить ошибочно избранный курс.

Следует отметить, что «метод ветвей» не выглядит столь строгим и последовательным, как рациональный метод, поскольку процесс принятия решений предстает в нем как ряд фрагментарных и порой непоследовательных вариантов выбора, а не как единое и целостное решение. Этот подход подразумевает сочетание эмпирического анализа и оценочных суждений, но акцент при этом делается на ограниченном числе наиболее актуальных ценностей. Рациональный же подход подчеркивает необходимость самостоятельного эмпирического анализа каждой альтернативы и стремится охва-

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

тить все ценности, имеющие отношение к принимаемым решениям.

В отличие от рационального подхода, который увязывает последствия с целями, согласование позиций заинтересованных сторон способствует координации действий лиц, принимающих решения, и гармонии между ними.

В то же время «метод ветвей» имеет серьезные недостатки, которые не могут быть устранены путем согласования позиций заинтересованных лиц. Так, интересы наиболее влиятельных и хорошо организованных лиц могут поглотить большую часть или даже все внимание лиц, принимающих аполитические решения.

Широкое распространение получил **смешанно-сканирующий метод принятия решений** [Etzioni 1967], обеспечивающий масштабный, фундаментальный процесс принятия решений и их последующую разработку. Он сочетает рациональный подход к одним элементам проблемы и поступательный, менее детализированный анализ к другим.

Смешанно-сканирующий метод имеет ряд преимуществ, поскольку позволяет совместить достоинства двух названных выше методов и адаптироваться к быстроменяющейся ситуации, обеспечивая при этом необходимую гибкость процесса принятия решений в соответствии с конкретными обстоятельствами. При этом эффективность смешанно-сканирующего метода зависит от способностей лица, принимающего решения: чем выше эти способности, тем шире диапазон метода, и, соответственно, эффективнее процесс принятия решений.

Следует подчеркнуть, что проблемы принятия политических решений относятся к области прикладной политологии. Это значит, что высокая теоретическая сложность этих проблем сочетается с практико-ориентированной значимостью их решения. Политическая наука крайне заинтересована в развитии этого направления своих исследований, но свежих идей в этой области, к сожалению, пока крайне недостаточно.

В теории и практике принятия политических решений основные прорывы, на наш взгляд, еще впереди. Нужны принципиально иные теории, подходы, методы, технологии принципиально прогнозно-опережающего политические события характера, такие исследовательские возможности, которым будут по плечу решение таких задач, как системное и достаточно полное диагностирование политических процессов и явлений на предмет определения различных вариантов их дальнейшего развития; детальный расчет наиболее вероятного варианта развития событий из спектра всех альтернатив; принципиальные возможности блокирования нежелательных вариантов политических событий путем вмешательства в ход политических процессов в самом их зародыше и т.д.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Абельсон Р. Структура убеждения // Язык и моделирование социального взаимодействия: Сб. ст. М.: Прогресс, 1987.
2. Вентцель Е.С. Исследование операций: задачи, принципы, методология. М.: Наука, Главная редакция физико-математической литературы, 1980.
3. Грешилов А.А. Математические методы принятия решений. М.: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2006.
4. Карпов А.В. Методологические основы психологии принятия решения. Монография. М.: Институт психологии РАН, 1999.
5. Карпов А.В. Психология принятия управленческих решений. М.: Юрист, 1996.
6. Квейд Э. Анализ сложных систем М.: Советское радио, 1969.
7. Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения. М.: Радио и связь, 1981.
8. Кофман А., Фор Р. Займемся исследованием операций. М.: Мир, 1966.
9. Ланге О. Оптимальные решения. М.: Прогресс, 1967.
10. Мак-Кинси Дж. Введение в теорию игр. М.: Физматгиз, 1966.
11. Мескон М., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 2000.
12. Оуэн Г. Теория игр. М.: Мир, 1971.
13. Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1984.
14. Садовский В.Н. Системный подход и общая теория систем: статус, основные проблемы и перспективы развития. М.: Наука, 1980.
15. Саймон Г. Новая наука управленческих решений. М.: ПРИОР, 2001.
16. Сергеев В.М., Цымбурский В.Л. Когнитивные механизмы принятия решений: модель и приложения в политологии и истории // Компьютеры и познание: очерки по когнитологии. М.: Наука, 1990.
17. Anderson J.E. 1984. Public Policy-Making. 3rd ed. Holt Rinehart and Winston, N.Y.
18. Dahl R.A. 1985. A Preface to Economic Democracy. Berkeley: University of California Press.
19. Dahl R.A. 1990. After the Revolution. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
20. Dahl R.A., Lindblom C.E. 1976. Politics and Economic Welfare. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
1. Abel'son R. (1987). Struktura ubezhdeniya. In: Yazyk i modelirovanie sotsial'nogo vzaimodeistviya: Sb. st. Progress, Moskva.
2. Venttsel' E.S. (1980). Issledovanie operatsii: zadachi, printsipy, printsipy, metodologiya. Nauka, Glavnaya redaktsiya fiziko-matematicheskoi literatury, Moskva.
3. Greshilov A.A. (2006). Matematicheskie metody prinyatiya reshenii. MGTU im. N.E. Baumana, Moskva.
4. Karpov A.V. (1999). Metodologicheskie osnovy psikhologii prinyatiya resheniya. Monografiya. Institut psikhologii RAN, Moskva.
5. Karpov A.V. (1996). Psikhologiya prinyatiya upravlencheskikh reshenii. Yurist, Moskva.
6. Kveid E. (1969). Analiz slozhnykh sistem. Sovetskoe radio, Moskva.
7. Kini R.L., Raifa Kh. (1981). Prinyatie reshenii pri mnogikh kriteriyakh: predpochteniya i zameshcheniya. Radio i svyaz', Moskva.
8. Kofman A., For R. (1966). Zaimemysya issledovaniem operatsii. Mir, Moskva.
9. Lange O. (1967). Optimal'nye resheniya. Progress, Moskva.
10. Mak-Kinsi Dzh. (1966). Vvedenie v teoriyu igr. Fizmatgiz, Moskva.
11. Meskon M., Al'bert M., Kheduori F. (2000). Osnovy menedzhmenta. Delo, Moskva.
12. Ouen G. (1971). Teoriya igr. Mir, Moskva.
13. Plankett L., Kheil G. (1984). Vyrabotka i prinyatie upravlencheskikh reshenii: Sokr. per. s angl. Ekonomika, Moskva.
14. Sadovskii V.N. (1980). Sistemnyi podkhod i obshchaya teoriya sistem: status, osnovnye problemy i perspektivy razvitiya. Nauka, Moskva.
15. Saimon G. (2001). Novaya nauka upravlencheskikh reshenii. PRIOR, Moskva.
16. Sergeev V.M., Tsymburskii V.L. (1990). Kognitivnye mekhanizmy prinyatiya reshenii: model' i prilozheniya v politologii i istorii. In: Komp'yutery i poznanie: ocherki po kognitologii. Nauka, Moskva.

БАТУРИН В.К. О ТЕХНОЛОГИИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

21. Dror Y. 1971a. Crazy states: A counterconventional strategic problem. Lexington, Massachusetts: Heath.
22. Dror Y. 1971b. Design for Policy Sciences. Elsevier Science Ltd, London.
23. Dror Y. 1983. Public Policymaking Reexamined. Transaction Publishers, New Jersey.
24. Etzioni A. Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. Public Administration Review. 1967. No 27. Pp. 385—392.
25. Ham C., Hill M. 1984. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Harvester Wheatsheaf, London.
26. Hill M. 1997. The Policy Process in the Modern State. London.
27. Hill M., Hupe P. 2002. Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice. SAGE Publications Ltd., Thousand Oaks, CA.
28. Knoke D. 1990. Political Networks. The Structural Perspective. Cambridge/
29. Lasswell H.D. 1956. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
30. Lasswell H.D. 1948. Power and Personality. N.Y.: Norton & Co., Inc.
31. Levi A. 1985. Decision Making and Decision Theory. In: Lindzey G., Aronson E. (ed.). Handbook of Social Psychology. Vol. 1. N.Y.: Random House. Pp. 231—310.
32. Lindblom C.E. 1979. Still Muddling: Not Yet Through. Public Administration Review. No 39. Pp. 517—526.
33. Lindblom C.E. 1959. The Science of 'Muddling Through'. Public Administration Review. No 19. Pp. 79—88.
34. Lindblom C.E. 1977. Politics and Markets. N.Y.: Basic Books.
35. Lindblom C.E, Woodhouse E. 1993. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, New Jersey.
36. Manheim G., Rich R. 1995. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. N.Y.: Longman, White Plains/
37. May J., Wildavsky A. (ed.) 1978. The Policy Cycle. Beverly Hills.
38. Mescon M., Albert M., Khedouri F. 1985. Management: Individual and Organizational Effectiveness. 2nd ed. N.Y.: HarperCollins College Div.
39. Pal L. 1992. Public Policy Analysis: An Introduction. Scarborough.
40. Richards D. 2000. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: the Discourse, Strategy and Networking within the British Core Executive. Public Administration. Vol. 78. No 1.
41. Sabatier P. 1991. Public Policy: Toward better Theories of the Policy Process. In: Political Science: Looking to the Future. Vol. 2. Ed. W. Crotty. Evanston.
42. Sabatier P. (ed.). 2001. Theories of Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy. Boulder.
43. Sabatier P. 1994. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: Policy Process. Ed. M. Hill. London.
44. Simon H.A. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. Quarterly Journal of Economics. Vol. 69. Pp. 99—188.
45. Simon H.A. 1976. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. 3rd ed. N.Y.: The Free Press.
46. Simon H.A. 1991. Organizations and markets. J. of Economic Perspectives. Vol. 5. No. 2. Pp. 25—44.

**ON THE TECHNOLOGY OF POLITICAL DECISION-MAKING:
A PHILOSOPHICAL ANALYSIS**

Vladimir K. Baturin, Doctor of Philosophy, Head of the Chair of Philosophy and Sociology at Extramural Financial and Economic Institute of Finance University of the Government of the Russian Federation, Member of Russian Academy of Natural Science
E-mail: BaturinVK@yandex.ru

Management decisions, including and especially in politics, are a basic element in the formation of political ontology, axiology, praxeology, and, ultimately, all human practices, because the human activity is always a realization of this or that project, including the political. Acceptance and implementation of policy decisions is an important component of the political process, as well as inner side of holistic political system's reproduction mechanism. The author analyzes the theoretical and methodological approaches to policy-making, examines fundamental structure of political decision, its essence and nature, as well as the underlying factors, and based on the received theoretical conclusions and generalizations gives meaningful practical recommendations.

According to the author, political science and practice needs a fundamentally other theories, approaches and methods, as well as technology of political events' outstripping forecasting, and research opportunities for which will on the shoulder such tasks as (1) systemic and complete diagnosis of the political events and processes to determine the various options for its further development, (2) detailed calculation of of the most probable version of events from a spectrum of all the alternatives, and (3) principal possibility to block unwanted options of political events by interference in the political process in its very germ, etc.

Keywords: political decision, administrative decision, governance, the object and the subject of management, politics, ontology, axiology, praxeology, the political process, the political system, political factors, the structure of political decision, the basic tasks of a policy-making, legitimization, problematisation.