

На правах рукописи

РУССО Татьяна Юрьевна

**Процесс принятия политических решений в США:
институциональные аспекты**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2005

Работа выполнена на кафедре мировой и российской политики
философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель - кандидат исторических наук,
доцент Евгеньева Т.В.

Официальные оппоненты - доктор политических наук,
профессор Василенко И.А.

- кандидат социологических наук
Брицкий Г.О.

Ведущая организация - Институт США и Канады
Российской Академии Наук

Защита состоится "22" июня 2005 г. в _____ часов на заседании
Диссертационного Совета (Д. 501.001.47) по политическим наукам при
Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу:
119992, ГСП – 2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных
факультетов, 11 этаж, аудитория 1156.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки
МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан "___" _____ 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета,
доктор политических наук



БОЙЦОВА О.Ю.

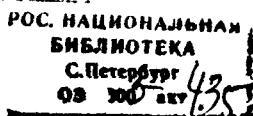
Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования

В современной политической науке и практике происходит непрерывный поиск оптимальной модели принятия политических решений, которая обеспечивала бы устойчивое функционирование и преемственность государственной политики независимо от политической конъюнктуры и личных пристрастий субъектов, участвующих в этом процессе. Создание подобной модели невозможно без детально проработанной теоретической базы. За последние 30 лет на Западе накоплен значительный опыт аналитического обобщения принимаемых политических решений на основе различных методологических подходов и теоретических моделей.

Современная российская политическая наука также накопила значительный эмпирический материал, разнообразный исследовательский опыт, который нуждается в георетическом осмыслиении. Одновременно в политической практике процесс построенияластной «вертикали» сопровождается крупными внутриполитическими изменениями, перестройкой государственных институтов и трансформацией характера взаимоотношений между ними.

В этих условиях одной из основных проблем, стоящих перед российскими исследователями, становится проблема адекватного понимания и грамотного применения теоретических подходов и прикладных технологий, наработанных зарубежными авторами. Особое место в этом процессе принадлежит анализу американской политической мысли и американских исследовательских практик, посвященных проблеме взаимоотношения исполнительной и законодательной власти, взаимодействия законодательных органов со СМИ, с политическими партиями, с группами интересов и лобби в процессе принятия политических решений.



При этом в центре внимания находятся вопросы, 1) за счет чего существующая в США модель принятия решений устойчиво функционирует, независимо от того, кто в данный момент занимает пост главы государства, 2) почему государственные институты не подвергаются существенной трансформации с приходом к власти нового президента и 3) что регламентирует процесс принятия решений и не позволяет противоборствующим политическим силам завести его в тупик.

Особое положение в системе американских политических институтов занимает Конгресс США. В процесс принятия политических решений внутри Конгресса включена значительная часть существующих государственных институтов и политических акторов, таких как Президент США, палаты и комитеты Конгресса, политические партии, группы интересов и лобби, а также другие политические акторы, за исключением институтов судебной власти, участие которых предусмотрено Конституцией США на этапе правовой экспертизы принятых законов. Таким образом, исследуя процесс принятия решений внутри Конгресса США, можно выявить как основные закономерности, так и специфические характеристики взаимодействия основных политических акторов.

Вопросом, на примере которого, анализировались позиции и действия указанных акторов, стал вопрос о ратификации Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ – 2) с декабря 1993 г. (подписание Договора Президентом США) по январь 1996 г. (принятие решения о ратификации Договора Сенатом США). Выбор в качестве источника исследования процесса ратификации Договора СНВ – 2 в Конгрессе США обоснован не столько значимостью этого Договора, сколько тем фактом, что указанный процесс совпал с выборами Президента США, в результате которых произошла смена политической принадлежности Президента. Это привело к ситуации т.н. разделенного правления (Президент США принадлежал к Демократической партии, а

большинство в Конгрессе – к Республиканской). Нас интересовал, прежде всего, вопрос о том, почему указанные обстоятельства не остановили процесса ратификации и не стали причиной кризиса законодательной деятельности в целом.

Объектом исследования являлся процесс принятия политических решений в Конгрессе США. Необходимо выявить какие субъекты участвуют в данном процессе, какие факторы на него воздействуют, как разрешаются возникающие в процессе обсуждения противоречия. Особый интерес представляет система организации и регламентации обсуждения и принятия политических решений.

Предметом исследования стали особенности взаимодействия субъектов принятия политических решений в Конгрессе США, специфические характеристики процедур, норм и правил указанного процесса как воплощение философских принципов либерализма в постановке и реализации основных целей государственной политики.

Цель и задачи исследования. Цель работы — выявление общих оснований и специфики процесса принятия политических решений в Конгрессе США, как с точки зрения практической реализации основных принципов либерализма в американской демократии, так и с точки зрения верификации разрабатываемых современной политической наукой моделей принятия политических решений.

Исходя из поставленной цели, были сформулированы следующие задачи исследования:

1. Рассмотреть основные теоретические модели процесса принятия политических решений и выделить ту из них, на основании которой будет исследоваться поставленная проблема.
2. Рассмотреть политico-правовые основания принятия политических решений в США в качестве примера практической реализации философских принципов либерализма.
3. Всесторонне проанализировать специфику процесса принятия

политических решений в Конгрессе США, выявить место и роль отдельных государственных институтов и политических акторов в данном процессе.

4. На основании проведенного анализа выявить общие закономерности и специфические особенности взаимодействия основных институтов политической системы США в процессе принятия политических решений.

Степень разработанности проблемы. Исследования указанной проблемы можно разделить на два направления: во-первых, работы, посвященные анализу процесса принятия политических решений в целом¹, во-вторых, работы как политико-правового, так и политологического характера, посвященные исследованию политических систем, институтов и их взаимодействию в рамках подхода, основанного на принципах либерализма. Особую группу работ представляют собой работы, посвященные процессу принятия внешнеполитических решений.

Разработка теории принятия решений как научной дисциплины разрабатывалась в трудах Ч. Бернарда, Э. Стина, Г. Саймона, Д. Марча, Р. Снайдера, Г. Брука, Б. Сапина.

При анализе историографии проблемы нами было выделено несколько направлений в теории принятия решений. Первое (Дж. фон Нейман, Д. Шонг, Р. Нойштадт, Д.А. Уэлч, Б.Ф. Ломов, О.И. Ларичев, Л.Г. Евланов, А.Г. Смирнова, И.Ю. Киселев и др.) базируется на теории рационального выбора, решение в данном случае рассматривается как результат продуманного выбора рационального субъекта.

Второе и третье направления рассматривают процесс принятия

¹ См., например Дегтярев А.А. Принятие политических решений М., Издательский дом «Университет», 2004, Соловьев А.И. Теория принятия государственных решений. - М Университетский гуманистический лицей, 2004; Корнилова Т.В. Психология риска и принятия решений. М.: Аспект Пресс, 2003; Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волгебных Странах. М.: Логос, 2000, Axelrod, R. Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites Boston Little, Brown, 1976; George A. Presidential Decision-making in Foreign Policy. Boulder, Colorado: Praeger, 1980.

решений с точки зрения организационной (Р. МакДермотт, К. МакГроу, В.А. Козбаниенко, Г.В. Атаманчук, А.Н. Шохин и др.) и бюрократической (Е. Финк, С. Нива, Г.К. Ашин, О.А. Колобов, А.А. Корнилов, А.С. Макарычев, А.А. Сергунин, В.Н. Конышев, В.В. Лысцов и др.) теорий. С точки зрения организационной теории, решение представляет собой результат взаимодействия правительственные структур, руководствующихся рутинными процедурами. Тогда как бюрократическая теория полагает, что решение есть результат компромисса между субъектами принятия решений, каждый из которых преследует собственные цели.

Авторы моделей, сформулированных в рамках когнитивного направления (А. Тверски, Д. Каннeman, О. Холсти, А. Джордж, Р. Аксельрод, В.М. Сергеев, В.Л. Цымбурский, Г.М. Андреева, К.Ф. Завершинский, Л.Я. Гозман, Е.Б. Шестопал, Ю.М. Плотинский, А.В. Карпов, В.Б. Силов, Б. Джентлсон, А. Беннетт, В.В. Голубинов, Т.В. Корнилова, В.И. Кнорринг и др.), обращают внимание на то, что во многих случаях субъекты, принимающие политические решения, находятся в ситуации дефицита времени и располагают неполной, ограниченной информацией.

Пятым направлением (Р. Джервис, С. Чан, Д. Силван, А.А. Казанцев, И.Ю. Киселев, А.Г. Смирнова, А.В. Карпов и др.) является рассмотрение внешних средовых факторов, определяющих характер принятия политического решения. Внешние средовые факторы - это объективные воздействия среды, не связанные с «человеческим фактором».

В работах Б. Фарнхэма, И.А. Василенко, В.А. Козбаниенко, Г.Л. Куприяшина, А.И. Соловьева, В.В. Лобанова и др. теория принятия политических решений рассматривается как составная часть теории государственного управления.

Одним из наиболее продуктивных направлений в рамках теории принятия политических решений является исследование динамики данного процесса. Основным понятием здесь является понятие политико-

управленческого цикла (Дж. Андерсон, У. Дани, Р. Келли, А. Вильдавски, М. Коган, Дж. Мэй, Б. Хогвуд, Л. Гани, Т. Биркленд, А.А. Дегтярев, Л.Г. Евланов, О.И. Ларичев и др.).

Второй блок исследований включает работы как политико-правового, так и политологического характера, посвященные исследованию политических систем, институтов и их взаимодействия в рамках подхода, основанного на принципах либерализма (Дж. Сантаяна, Л. Харц, А.Н. Медушевский и др.).

Важнейшим политическим институтом, рассматриваемым в рамках нескольких подходов, является институт президентства (Х. Ласки, Е. Корвин, С. Росситер, Л. Кенинг, Р. Пьюс, Р. Нейштадт, Х. Финер, Р. Херринг, Дж. Барнс, Дж. Ридди, А. Шлезингер, Дж. Барбер, В. Бушанан, Ф. Гринстайн, С. Реншон, Е. Харгроув, А. Джордж, Ю. Дмитриев, В.И. Митрохин, Л.А. Окуньков, А.М. Салмин, Ю. Скуратов, М. Шафир, М.Б. Агаев, В.Н. Суворов, А.А. Котенков, Г.А. Сатаров, А.А. Огородников, Н.А. Сахаров, В.В. Согрин и др.).

Неотъемлемой частью исследований института президентства являются исследования проблемы его взаимоотношений с законодательной властью в лице Конгресса (Ф. Рурке, Л. Додд, Р. Харрис, Ф. Баумгартер, Б. Джонс, Р. Кобб, Ч. Элдер, Э. Доунс, П. Лайт, Дж. Крайз, Д. Коэн, К. Майер, Р. Нойштадт, Дж. Барбер, Г. Хагер, Т. Салливан, Б. Келлерман, Дж. Бонд, Дж. Эдвардс, Б. Оппенхаймер, Б. Локкерби, В.В. Согрин, И.А. Василенко и др.).

В политической системе США партии являются одним из ключевых агентов принятия значимых политических решений. В течение почти двух десятилетий в политической науке ведутся дебаты, посвященные оценке политических партий в законодательном процессе (Дж. Уилсон, Б. Синклер, А. Клаузен, П. Харлей, Д. Вард, С. Смит, Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон, Дж. Снайдер, Д. Маккабинс, Х. Эулау, Я.А. Пляйс, А.С. Мадатов, А.Н. Кулик и др.).

Наиболее распространенным в американской политике и политической науке представлением стало представление о чрезмерном влиянии на законодательную деятельность групп интересов (Г. Алмонд, П. Шаран, Х. Эрмани, Р. Миллс, Р. Саллисбари, Дж. Хантер, А. Клаузен, Дж. Кингдон, С. Айнсворд, К. Коллман, Л. Ротенберг, В. Митчелл, М. Мангер, М. Олсон, Е. Шаттшнайдер, Р.А. Бурханов, С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семененко и др.), а также средств массовой информации (Г. Лассуэл, Дж. Эдвардс, Э. Роджер, Дж. Диеринг, Дж. Кингдон, П. Лайн, Р. Броуди, Дж. Кросник, Л. Бартельс, Я.Н. Засурский, Н.Н. Богомолова, Г.Г. Почепцов, А.И. Соловьев, О.А. Феофанов, А.Л. Артемов, Е.Л. Вартанова и др.).

Теоретико-методологические основания исследования.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили: системный анализа, разработкой которого в политической науке занимались Д. Истон, К. Дойч, Г. Алмонд, У.Митчелл² и другие американские исследователи, и структурно-функциональный подход, представленный Т. Парсонсом, Р. Мертоном и др³.

Анализ процесса принятия политических решений базируется на понимании теории либерализма, предложенной Дж. Сантойной, Л. Харцем⁴ и А.Н. Медушевским, согласно которому либерализм – это, в том числе, «совокупность известных институтов, процедур и принципов управления, обеспечивающих функционирование всей системы в

² Easton D. System Analysis of Political Life N Y.: Wiley, 1965; Almond G The civic culture Princeton (N.Y.): Princeton University Press, 1963; Deutsch K. Social mobilization and political development // American Political Science Review. 1961 Vol. 55. P. 494-514, Mitchell W. The shape of political theory to come: From political sociology to political economy // Political and the social sciences / ed by S. Lipset. New York Oxford University Press, 1969

³ Merton R.M The sociology of science Chicago: University of Chicago Press, 1973 А.Ф. Филиппов Функциональный подход в социологии // Современная западная социология. Составители – Давыдов Ю.А., Ковалев М.С., Филиппов А.Ф. М., 1990; R.Merton, Social theory and social structure. Glencoe (III), Free Press, 1957, E.Sampson, Social Psychology and Contemporary Society N-Y, 1971.

⁴ Харц Л. Либеральная традиция в Америке. М., 1993.

соответствии с принципами демократии, создающих возможность проведения соответствующей государственной политики»⁵.

В качестве теоретических оснований модели исследования процесса принятия политического решения использована, во-первых, бюрократическая модель принятия решения, разработанная Р. Хилсманом, во-вторых, пятифазовая модель политico-управленческого цикла, представленная в работах Дж. Андерсона и В. Дана, а в России получившая развитие в трудах А.А. Дегтярева.

Источниковая база диссертационного исследования.

Для построения теоретической модели исследования использовались труды западных и российских политологов, посвященные рассмотрению отдельных аспектов взаимодействия институтов в процессе принятия решений, в частности, проблемам взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти, роли политических партий, групп интересов и средств массовой информации в законодательном процессе США.

Другая группа источников исследования - это Конституция США и многочисленные документы, регламентирующие деятельность Конгресса США, в т.ч. Устав Конгресса, а также тексты слушаний и другие документальные издания. Данные документы необходимы для выяснения политico-правовых оснований процесса принятия политических решений в США.

В качестве источника были использованы также документы, подробно освещавшие процесс ратификации Конгрессом США Договора СНВ – 2. В том числе, это тексты договоров, стенограммы слушаний по указанному Договору в комитетах Конгресса, опубликованный в 1993 г. сборник документов о Договоре СНВ-2 (так называемая Белая книга)⁶,

⁵ Медушевский А Н Политическая философия русского конституционализма. Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук в виде научного доклада. М., 1994 Стр 20.

⁶ Договор СНВ-2 Факты и аргументы (Белая книга). М., 1993

подробно освещавший предысторию СНВ-2 (Рамочная договоренность между президентами России и США от 17 июня 1992 г.), сам текст Договора СНВ-2 и являющиеся его частью Меморандум о зачислении, Протокол о ликвидации и переоборудовании, о показах и инспекциях, а также сопровождавшие Договор письма официального характера, в том числе от государственных деятелей США.

Положения, выносимые на защиту.

- 1) Подходы, опирающиеся на т.н. бюрократическую теорию принятия политических решений и пятифазовую модель политико-управленческого цикла, являются наиболее продуктивными для анализа взаимодействия субъектов в процессе принятия политических решений.
- 2) Проведенное исследование подтверждает, что взаимоотношения субъектов принятия политических решений в США определяются в большей степени исторически сложившимися процедурными практиками, нежели Конституцией США. Процесс принятия политических решений в Конгрессе США носит нелинейный характер, однако в нем достаточно четко можно проследить развитие основных пяти фаз модели политико-управленческого цикла.
- 3) Комплекс сложившихся процедурных практик и правил является эффективным инструментом разрешения конфликтных ситуаций и обеспечивает тщательное и скрупулезное рассмотрение и экспертизу вносимых законопроектов, способствуя стабилизации политической системы США.
- 4) Правила принятия решений в американском обществе – это не просто юридическая норма, они являются воплощением философских принципов либерализма, в той его трактовке, которая понимает либерализм как совокупность институтов, процедур, норм и правил принятия политических решений в рамках постановки и реализации основных целей государственной политики.

Научная новизна диссертации. В диссертации на конкретном фактологическом материале выявляются общие основания и специфика процесса принятия политических решений в Конгрессе США в рамках т.н. бюрократической теории Р. Хилсмана и пятифазовой модели Дж. Андерсона и В. Дана.

Одновременно указанный процесс рассматривается в качестве практической реализации основных принципов либерализма в американской демократии.

Теоретическая и практическая значимость исследования. В теоретическом плане материалы диссертации могут быть использованы для дальнейшей разработки теории принятия политических решений и верификации модели политico-управленческого цикла принятия политических решений, предложенной американскими политологами Дж. Андерсоном и В. Данном и разрабатываемой в настоящее время отечественным исследователем А.А. Дегтяревым.

В практическом плане исследование может быть применено для анализа достоинств и недостатков процесса принятия политических решений в российской политической системе и для совершенствования организации и регламентации процесса принятия политических решений. Результаты исследования могут также стать основой для создания учебного курса, посвященного теории и практике принятия политических решений.

Структура диссертационного исследования. Рукопись диссертации состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложения.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры мировой и российской политики философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите. Основные положения и выводы диссертации отражены в выступлениях на заседаниях Сектора военно-технической и военно-экономической

политики (1998 – 2001 гг.) и Центра северо-атлантической безопасности (2001-2002 гг.) Института США и Канады РАН, на международном летнем симпозиуме "Diffusion of Power: Non-State Actors and International Security" (WIIS, Washington D.C., 1998), на междисциплинарном семинаре «Научные обмены и исследования в России: актуальные проблемы безопасности» (ИСКРАН, 2001), на X11 Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых "Ломоносов - 2005" (апрель 2005), на Международном научно-образовательном форуме «Двадцать лет перестройки: эволюция гуманитарного знания в России» (апрель 2005) и в научных публикациях автора.

Основное содержание диссертационного исследования

Во введении формулируется содержание научной проблемы, определяются объект и предмет исследования, проводится историографический анализ проблемы исследования. Кроме того, здесь представлены теоретические и методологические основания исследования проблемы, характеризуется источниковая база исследования и структура работы, а также обосновываются выводы, имеющие научную новизну.

Первая глава «Теоретические основания анализа процесса принятия политических решений в США» посвящена анализу основных теорий принятия политических решений, эволюции взглядов американских и российских политологов на данную проблему, а также политico-правовых оснований принятия политических решений в США как воплощения принципов либерализма.

В первом параграфе **«Основные теоретические модели процесса принятия политических решений»** рассматриваются разработанные современной политической наукой теоретические модели процесса принятия политических решений.

В данном параграфе анализируются такие направления

исследований процесса принятия решений, как модель рационального выбора, организационная модель, бюрократическая модель, когнитивная модель, модель принятия решений как составной части процесса государственного управления и ряд других.

В результате проведенного анализа сделан вывод, что наиболее эвристичными являются следующие теоретические основания – т.н. бюрократическая модель Р. Хилсмана и пятифазовая модель политико-управленческого цикла, представленная в работах Дж. Ландерсона и В. Дана. В России данная модель получила развитие в трудах А.А. Дегтярева.

Применив бюрократическую модель, становится возможным осмыслить функционирование сложной системы взаимоотношений разнообразных субъектов в процессе принятия политических решений. Вскрывается нелинейная, в определенной степени нерациональная, сущность принятия решений в условиях конкурентной борьбы между различными государственными институтами и социальными субъектами политической власти, такими как группы интересов, СМИ и т.п. В данной системе окончательно сформулированное политическое решение представляет собой результат не столько рационального выбора и скрупулезного учета всех обстоятельств дела, сколько итог компромиссов между различными субъектами процесса принятия решений, каждый из которых по-своему воспринимает саму проблему и преследует собственные интересы в ходе ее решения.

Для более конкретного рассмотрения процесса принятия политического решения следует учитывать динамику данного процесса, разделение его на фазы, выявление функционально-ролевых характеристик акторов и, соответственно, видов политико-управленческой деятельности, присущей каждой из фаз:

- построение политической повестки дня;
- формулирование проектов государственного решения;
- утверждение публичного решения;
- реализация государственного решения;

— оценка результатов осуществления публичного решения;

Все это становится возможным исследовать, применив пятифазовую модель процесса принятия решений.

Во втором параграфе «Политико-правовые основания процесса принятия политических решений в США» политико-правовые основания процесса принятия политических решений рассматриваются с точки зрения принципов либерализма. Основными источниками анализа являются Конституция Соединенных Штатов Америки, Устав Конгресса США и ряд других основополагающих правовых документов.

Как справедливо отметил Л. Харц, «догматический либерализм» представляет собой первопричину многих специфических характеристик американской демократии. Самой главной в США является огромная власть Верховного суда и «культ Конституции, на которую он опирается»⁷. А столь характерное для американского общества влияние юридических норм и правил было бы немыслимо, «не прими американская нация вероучения Локка, нашедшее свое воплощение в Конституции, ибо перенесение высшей политики в сферу арбитража предполагает предварительное признание принципов, служащих основой для юридических толкований»⁸. Теория общественного договора в трактовке Локка оказала огромное влияние на принципы функционирования американской демократии, в первую очередь, посредством повышенного внимания к четкой регламентации политической и экономической деятельности.

Правила принятия решений в американском обществе — это не просто юридическая норма, они являются воплощением философских принципов либерализма, в той его трактовке, которая понимает либерализм как совокупность институтов, процедур, норм и правил принятия политических решений в рамках постановки и реализации

⁷ Харц Л. Либеральная традиция в Америке. М., 1993. Стр. 18.

⁸ Там же.

основных целей государственной политики. Именно поэтому главными требованиями к правилам принятия решений в США со времен отцов-основателей были стабильность, надежность и предсказуемость результата. Как сказал Томас Джефферсон во введении к первому Наставлению палате представителей: «Лучше плохие законы, чем отсутствие законов вообще»⁹.

Вторая глава «Основные элементы политической системы в процессе принятия политических решений в Конгрессе США» посвящена анализу места и роли основных государственных институтов США и акторов политического процесса в принятии политических решений Конгрессом США.

В соответствии со спецификой законодательного процесса США нами были выделены следующие субъекты, участвующие в принятии значимых политических решений:

- Палата представителей Конгресса США (при обсуждении законопроектов, касающихся внутренней политики государства);
- Сенат Конгресса США (при обсуждении законопроектов, касающихся внешней политики государства);
- профильные комитеты Конгресса США (в соответствие с содержанием обсуждаемого законопроекта);
- Президент США (через законодательные инициативы, а также опосредованно, через представляемую им политическую партию и представителей исполнительной власти, выступающих в ходе слушаний);
- основные политические партии, представленные в Конгрессе США;
- группы интересов, лоббирующие потребности тех или иных социально-экономических и политических субъектов через

⁹ Алманд Г, Пауэлл Дж, Стром К, Даутон Р Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор М., 2002 Стр. 190-91

неформальные объединения конгрессменов;

- определенное влияние на принятие политических решений могут оказывать также средства массовой информации, инициируя дискуссии по поводу обсуждаемых в Конгрессе США законопроектов.

В первом параграфе «Роль института Президента США в процессе принятия политических решений Конгрессом США» рассматриваются возможности и границы влияния института президентства на законодательный процесс в США.

На современном этапе развития политической науки наиболее актуальным является вопрос о совместимости института президентства с демократическим политическим режимом. В этой связи, нам представляется необходимым выделить точку зрения на президентство как институт, располагающий мощным потенциалом влияния на политический процесс, выполняющий своеобразные “охранительные” функции, т.е. обеспечивающий существование и поддерживающий жизнеспособность демократического режима.

Проанализировав правовые документы, регламентирующие деятельность института Президента США, и основные теоретические подходы к анализу сущности президентства как особого феномена политической системы, мы пришли к выводу, что в контексте принятия политических решений:

- основная роль Президента состоит в «формировании повестки дня Конгресса США», выступая с законодательными инициативами и обращая внимание на наиболее политически значимые с его точки зрения государственные проблемы. Вопрос взаимоотношений Президента и Конгресса США является вопросом способности Президента обеспечить селективное внимание других важных акторов политической системы к определенному кругу проблем;

- при этом, при внесении «заведомо непопулярных» законопроектов

Президент, как правило, пользуется правом передачи законодательной инициативы палатам Конгресса США;

- Президент США имеет возможность обойти необходимость обсуждения законопроекта в Конгрессе, оформив его в качестве «правительственного распоряжения».

Одной из проблем во взаимоотношениях исполнительной и законодательной ветвей власти в США является проблема контроля за бюрократией (чиновниками, принадлежащими как к исполнительной ветви власти, так и к аппарату Конгресса), т.е. минимизации влияния перечисленных выше структур на принятие ключевых политических решений.

Проведенное исследование позволило нам сделать следующие выводы:

- влияние Президента на процесс принятия решений в США является максимальным на этапах формирования повестки дня Конгресса и обсуждения вносимых законопроектов в профильных комитетах. Это влияние осуществляется посредством личных встреч Президента с членами комитетов и лидерами ведущих партий, официальных выступлений, а также косвенным образом через членов его администрации – госсекретаря, министра обороны, директора ЦРУ и т.д.

- на этапе обсуждения законопроекта в палатах Конгресса значительно снижается роль и влияние Президента США и представителей исполнительной власти, так как основная часть работы с конгрессменами была проведена на этапе обсуждений в комитетах. Единственными защитниками позиции Президента становятся конгрессмены - члены политической партии, которую он представляет. Прямое вмешательство самого Президента является минимальным и ограничивается возможностью наложения вето на предлагаемый тем или иным комитетом вариант окончательного решения. Одновременно возрастает роль председателей комитетов, имеющих возможность ускорить или затянуть

процесс принятия решений, так как от председателя комитета зависит, когда именно окончательное решение комитета будет предложено для обсуждения в палатах Конгресса США.

Во втором параграфе «Роль политических партий и групп интересов в процессе принятия политических решений Конгрессом США» рассматриваются возможности и особенности участия политических партий и групп интересов в процессе принятия политических решений.

В результате исследования делается вывод, что влияние политических партий ограничено их активностью в профильных комитетах Конгресса США, однако они имеют возможность участвовать не только в обсуждении законопроектов, но и в формулировании окончательного решения комитета.

Как и в случае с политическими партиями, влияние групп интересов достигает своего максимума на стадии рассмотрения законопроекта в комитетах Конгресса США. При этом группы интересов и лобби имеют гораздо меньше, чем политические партии, возможностей напрямую влиять на формулирование окончательного решения комитета.

В последние годы наиболее распространенным подходом к анализу деятельности групп интересов стала «субправительственная модель» создания политики, которая предполагает, что законодатели и группы интересов формируют единое мнение относительно предпочтений в политике. При этом эти предпочтения имеют тенденцию не совпадать с представлениями общественного мнения.

СМИ не являются самостоятельным субъектом в привлечении внимания общества и государства к ключевым политическим проблемам. В большей степени они выступают в качестве инструмента, с помощью которого такое влияние оказывает Президент США и его администрация. Средства информации скорее сообщают о том, что происходит в правительстве, чем оказывают значимое влияние на формирование

правительственной повестки дня.

Таким образом, рассмотрев и проанализировав правовые документы, регламентирующие деятельность субъектов принятия политических решений, материалы слушаний Конгресса США, а также теоретические исследования, посвященные данной проблеме, мы пришли к выводу, что данный процесс находит свое теоретическое объяснение в предложенной в первой главе т.н. бюрократической модели принятия решений, а также пятифазовой модели динамики данного процесса. В то же время, пример обсуждения Договора СНВ – 2 в Сенате США демонстрирует возможность не линейного, а параллельного прохождения описанных в первой главе этапов процесса принятия политических решений.

При этом взаимоотношения субъектов принятия политических решений в США определяются в большей степени исторически сложившимися процедурными практиками, нежели Конституцией США. Данные процедурные практики носят прецедентный характер и с течением времени закрепляются как в качестве правил, зафиксированных в уставе Конгресса США, так и в виде неписанных, но признаваемых всеми прав определенных субъектов процесса принятия решений (право Президента на законодательную инициативу). Таким образом, именно сложившаяся система как писанных, так и неписанных правил и процедурных практик определяет процесс принятия политических решений. Данные практики не зависят от политической конъюнктуры и, тем самым, служат гарантией стабильности политической системы США.

Анализ в качестве примера процесса обсуждения и принятия политического решения о ратификации Договора СНВ – 2 в Конгрессе США позволяет подтвердить вывод о том, что организационно данный процесс представляет собой хорошо отлаженный, детально разработанный комплекс процедур, где каждому актору точно определены границы его политико-управленческой деятельности. Проблемные ситуации в ходе принятия решения (в нашем случае, затягивание на несколько месяцев решения о ратификации в комитетах по вооруженным

силам и по разведке, а также контрпродуктивная деятельность председателя комитета по иностранным делам) не приводят к кризису взаимоотношений законодательной и исполнительной власти и не парализуют законодательной деятельности в целом. Все проблемы разрешаются в рамках установленных процедур.

Приложение к диссертационному исследованию представляет собой рассмотрение процесса принятия решения о ратификации Договора СНВ – 2 в Конгрессе США, на основе пятифазовой модели процесса принятия политических решений Дж. Андерсона – В. Дана, а также т.н. бюрократической модели Р. Хилсмана.

При рассмотрении указанного процесса нами были выявлены все фазы (этапы), содержащиеся в предложенных моделях.

На первом этапе «**Построение политической повестки дня**» наиболее последовательно проявилась роль Президента США в формировании «повестки дня» Конгресса.

Второй и третий этапы «**Формулирование проектов государственного решения**» и «**Утверждение публичного решения**» являются ярко выраженным примером нелинейного процесса принятия политических решений, т.к. ход обсуждения проектов резолюций в отдельных комитетах Конгресса США продемонстрировал возможность одновременного, а не последовательного прохождения данных фаз.

Особенность четвертого этапа «**Реализация государственного решения**» состояла в том, что ко времени ратификации Договора СНВ – 2 американской стороной проблема двустороннего сокращения стратегических ядерных вооружений несколько утратила свою актуальность.

На пятом этапе «**Оценка результатов осуществления публичного решения**» американские законодатели придавали все меньшее значения СНВ-2, который никак не мог вступить в силу. Республиканское большинство Конгресса требовало полномасштабной противоракетной

защиты всей территории страны, и уже к 1996 г. в Соединенных Штатах заметно усилились “оборонные” настроения, что способствовало переключению внимания на вопросы, регулируемые Договором по ПРО.

В рассматриваемом примере решение о ратификации Договора СНВ - 2 Конгрессом США стало результатом взаимодействия различных субъектов принятия решений, а именно – Президента США, Сената США и особенно комитетов по иностранным делам, по вооруженным силам и по разведке. Можно с высокой степенью вероятность предположить наличие групп интересов (корпораций, производящих вооружение и специальную аппаратуру для осуществления разведывательной деятельности) в комитетах по вооруженным делам и разведке. Влияние СМИ на процесс принятия решения о ратификации, в целом, было не столь ярко выражено, как воздействие названных выше акторов.

В **заключении** формулируются основные выводы по теме диссертационного исследования.

Проведенное исследование процесса принятия политического решения Конгрессом США свидетельствует об эффективности созданной в США системы взаимодействия политических институтов. В частности, комплекс сложившихся процедурных практик и неписаных правил является эффективным инструментом разрешения конфликтных ситуаций и обеспечивает тщательное и скрупулезное рассмотрение и экспертизу вносимых законопроектов.

Можно сделать вывод, что данная отлаженная система гарантирует независимость процесса принятия политических решений от произвола отдельных субъектов этого процесса.

Еще одним достоинством этой системы является то, что она обеспечивает нормальное функционирование законодательной деятельности независимо от политических обстоятельств. В случае ратификации Договора СНВ – 2 Конгрессом США имело место т.н. разделенное правление (президент принадлежал к Демократической

партии, а большинство в Конгрессе – к Республиканской), однако это не оказало серьезного влияния на ход процесса принятия решения о ратификации, хотя некоторые конгрессмены – республиканцы сознательно противодействовали этому решению.

В целом, сложившаяся в США система принятия политических решений находится строго в рамках процедурных практик и правил, которым подчиняются все субъекты принятия решений. Она надежно обеспечивает поддержание работоспособности американской государственной системы в целом.

Предпринятое исследование позволяет сформулировать ряд выводов, имеющих как теоретическое, так и практическое значение.

1. Процесс принятия политических решений в США является сложным, тщательно разработанным и хорошо сбалансированным механизмом, обеспечивающим в соответствии с принципами либерализма стабильное функционирование политической системы.

2. Непрерывность и устойчивость процесса принятия политических решений в США обеспечивается сложившейся за долгие годы системой правил и процедурных практик, которые регламентируют вплоть до деталей весь ход принятия политического решения. Данный комплекс правил и практик является гарантисй от принятия поспешных, недостаточно продуманных решений, а также от произвола субъектов принятия решений.

3. Все это способствует независимости законодательного процесса от смены политического руководства и от специфических интересов самих конгрессменов.

В практическом плане данные результаты могут оказаться полезными для упорядочивания и совершенствования российской системы принятия политических решений. В частности, в американской системе принятия решений присутствует то, чего не хватает российской, а именно четкой регламентации законодательной деятельности на всех ее

этапах – от внесения законопроекта и формирования повестки дня, очередности выступления, продолжительности доклада до реализации политического решения. В данной ситуации опыт организации принятия политического решения в США представляется не только применимым к российской действительности, но даже необходимым для предотвращения отдельных инцидентов, парализующих законодательную деятельность в России и дискредитирующих ее. (Так, например, нередки случаи возврата уже принятых законов на доработку в Государственную Думу РФ).

Представляется возможным заимствовать некоторые элементы американской системы принятия политических решений, такие как регламентация процесса принятия решений и механизм разрешения конфликтных ситуаций в ходе принятия решения, с учетом российской специфики.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. *Russo T.YO* Анализ процесса принятия решения о ратификации Договора СНВ – 2 в Конгрессе США //SCHOLA-2005. Сборник научных статей. М.,2005. - 0,25 п.л.
2. *Russo T.YO*. Перестройка и становление теории принятия политических решений в российской политической науке //Двадцать лет Перестройке: эволюция гуманитарного знания в России. Материалы международного научно-образовательного форума. М., Изд-во РГГУ, 2005. - 0,7 п.л.
3. *Russo T.YO*. Применение т.н. бюрократической теории и пятифазовой модели для анализа процесса принятия решений в США //Материалы XII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых "Ломоносов". Серия "Философия", т.5. М., Изд-во МГУ, 2005. - 2 стр.
4. *Почуева (Russo) T.YO., Иванов Ю.А.* Администрация Клинтона, Конгресс США и внешняя политика, Информационно-аналитический материал. М., 1999. - 0,3 п.л.
5. *Почуева (Russo) T.YO.* Договор СНВ – 2 в Государственной думе РФ //Проблемы мира и безопасности. Ежемесячный бюллетень Института США и Канады РАН. М., 1998, № 8. – 0,25 п.л.
6. *Почуева (Russo) T.YO.* Военный баланс России и НАТО //США: экономика, политика, идеология. М., 1997, № 9. – 0,2 п.л.
7. *Почуева (Russo) T.YO.* Уильям Коэн – республиканец в администрации демократов //США: экономика, политика, идеология. М., 1997, № 4. – 0,1 п.л.
8. *Почуева (Russo) T.YO.* Россия и НАТО //Проблемы мира и безопасности. Ежемесячный бюллетень Института США и Канады РАН. М., 1997, № 4. – 0,15 п.л.
9. *Pochueva (Russo) T.* Start II Treaty: Russia's and US Approaches to Ratification Process //Former Soviet Union Fifteen Nations: Policy and Security. Monthly bulletin. М., Institute of USA and Canada Studies, 1996, No 12. P. 19-24. - 0,5 п.л.
10. *Почуева (Russo) T.YO* СНВ – 2 и ядерная стабильность //США: экономика, политика, идеология. М., 1996, № 4. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 16.05.2005 г.
Формат 60x84 1/16, Усл. Печ. Лист1,5
Тираж 100 экз. Заказ № 1117
Отпечатано «АллА Принт»
Тел.: (095) 921-86-07 Факс: (095) 921-70-09
www.allaprint.ru

№ 10351

РНБ Русский фонд

2006-4
7603