

2

*На правах рукописи*

**КОСТИНА Ксения Константиновна**

**ТЕХНОЛОГИЯ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ  
НЕПОПУЛЯРНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

23 00 02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

*Костина*



Саратов – 2007

Диссертация выполнена  
в Федеральном государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Поволжская академия государственной службы  
имени П.А. Столыпина»

- Научный руководитель** доктор исторических наук, профессор  
*НАУМОВ Сергей Юрьевич*
- Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор  
*ДЕМИДОВ Александр Иванович;*  
кандидат политических наук  
*УТЕНКОВ Геннадий Николаевич*
- Ведущая организация** Российская академия государственной  
службы при Президенте РФ  
(г. Москва)

Защита состоится «25» мая 2007 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 502 005 02 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» по адресу:

410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корп. 1, ауд. 336

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина»

Сведения о защите и текст автореферата диссертации размещены на сайте ПАГС ([www.pags.ru](http://www.pags.ru))

Автореферат разослан «21» апреля 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Ю.А. Корсаков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Преобразования в сфере экономики, политики, социального обеспечения, характерные для России конца XX – начала XXI века, заставили федеральные и региональные органы власти пересмотреть принципы и методы принятия политических решений. Власть неоднократно заявляет о необходимости так называемых непопулярных решений.

В то же время современное развитие коммуникаций и технологий политического управления и политического манипулирования позволяет структурировать и формировать общественное мнение. Политическое решение при надлежащем сопровождении может быть понято поразному. под воздействием коммуникаций формируются качественные признаки популярности / непопулярности решений.

Необходимость введения в науку такого термина, как «непопулярное политическое решение», обусловлено современной политической ситуацией и достаточно частым использованием данного словосочетания в научной литературе и средствах массовой информации. Кроме того, данная характеристика оказывается весьма важной при сравнительном анализе различных этапов развития демократических обществ, требующем четкого определения качественной реакции на государственно-политическое решение со стороны гражданского общества.

Проблема принятия непопулярных политических решений актуальна и с позиции оправдания действий власти, ее легитимности в глазах общественности. За последние два десятка лет в России было принято огромное число непопулярных решений, что не могло не сказаться на репутации власти в целом и на уровне доверия населения к властным структурам в частности.

В данном диссертационном исследовании рассматривается множество политических решений, которые характеризуются как непопулярные определенным общественным сегментом – гражданским обществом, в более широком смысле – общественностью.

Непопулярным может стать только публичное политическое реше-

ние, которое поддается публичной оценке со стороны социума. Характерную черту, «непопулярность», публичное политическое решение может приобрести не только на стадии реализации этого решения, но и при освещении в медиа-пространстве на стадии разработки. На этапе исполнения и контроля наиболее часто возникают «подводные камни», препятствующие нормальному прохождению политического решения, что приводит к сбоям и соответствующей реакции населения.

Негативная реакция общественности на политическое решение может формироваться посредством искусственных рычагов, через соответствующее медиа-сопровождение, путем формирования отрицательных информационных потоков. Непопулярность – характеристика, порожденная коммуникационными процессами. Именно поэтому даже эффективные решения могут стать непопулярными у общественности по причине сиюминутных неудобств или плохого исполнения. Непопулярность – один из постоянных рисков в процессе принятия политических решений. Негативная оценка политических решений – один из самых распространенных рисков в государственном управлении.

В психологии толпы переносить ответственность за любое негативное явление в общественной жизни на власть верховную. Вот почему сбой в системе принятия и реализации политических решений так опасен для современного общества.

**Степень научной разработанности проблемы.** Рассматриваемый в диссертации блок проблем, касающихся технологии принятия непопулярных политических решений, не получил подробной разработки в современной политической науке.

Термин «политическое решение» вошел в широкое научное употребление лишь в XX веке, но многие теоретические идеи и практические принципы принятия решений были сформулированы еще в период ранней античности. Элементы теории политических решений и ее основные направления отражены в работах Конфуция, Платона и Аристотеля.

Проблемы обеспечения рационального принятия государственных решений исследовали представители политической мысли Возрождения и Просвещения. Н. Макиавелли, Ж. Боден, Т. Гоббс, Б. Спиноза, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо. Так, учение Руссо о законе как выражении общей воли и о законодательной власти в форме неотчуждаемого народного суверенитета, а также концепция общественного договора оказали огромное воздействие на развитие социально-политических практик и теории государственного управления. Доктрина Руссо стала

одним из основных идейных источников в процессе подготовки и проведения Великой французской буржуазной революции, особенно на ее якобинском этапе

Особо следует отметить работы П.-П. Ройе-Коллара, который обосновывает необходимость принятия решений, выдержанных между авторитаризмом и демократией. Критикуя идею национального представительства, Ройе-Коллар заменяет ее концепцией представительства интересов. Причем он не просто признает существование множественности интересов, но и включает их в систему легитимности. Одним из первых четко сформулированных принципов, оправдывающих непопулярные меры в политике, является принцип бонапартизма.

В эпоху Нового времени (XIX – середина XX века) политическая наука начинает изучаться в качестве академической дисциплины. Исследуются политические процессы, деятельность политических партий и других политических организаций. В трудах К. Маркса, Ф. Энгельса, М. Вебера формируются подходы к определению понятия «политическое решение», предлагается объяснение функционирования его политических механизмов.

Основоположниками современной теории политических решений являются такие авторы, как Г. Алмонд, Дж. Андерсон, Р. Арон, Дж. Бьюкенен, А. Вилдавски, Р. Даль, И. Дрорр, Д. Истон, Г. Лассуэлл, Ч. Линдблом, Дж. Прессман, Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. Были разработаны концептуальные модели в интерпретации политических решений: бихевиоралистская модель (Г. Лассуэлл), когнитивистская модель (Г. Саймон), инкременталистская модель (Ч. Линдблом), модель «всеобщей рациональности» (Дж. Бьюкенен), модель групповой репрезентации (Р. Даль), модель политико-управленческого цикла (Д. Истон, Дж. Андерсон).

Термин «политическое решение» вошел в научный оборот отечественных исследователей сравнительно недавно, в начале 90-х годов XX века. Существенный вклад в разработку теории и практики принятия государственных политических решений внесли отечественные ученые: Г. Атаманчук, К. Гаджиев, А. Дегтярев, А. Демидов, И. Киселев, Т. Корнилова, О. Ларичев, В. Мельник, А. Соловьев, О. Шабров, Т. Шаулова и другие. Как правило, процессы принятия политических решений рассматриваются с использованием инструментов междисциплинарных исследований в контексте управленческой науки, психологии, социологии, политической философии, теории ценностей.

В контексте данного исследования использованы научные работы, связанные с изучением политического риска. В специальной литера-

туре в рамках философских, политических, экономических и ряда других знаний немало сделано для определения и анализа венчурных явлений в сфере политики. В частности, раскрываются различные атрибуты и субстанции политического риска. Это труды У. Бека, Э. Гидденса, Н. Лумана, А. В. Мозговой, Б. Н. Порфирьева, С. Ю. Наумова, О. Н. Яницкого. Особый блок работ посвящен проблемам венчурности политических решений, что отражено в исследованиях С. Кобрина, И. Джуса, И. Тихомировой.

В анализе непопулярных политических решений в практиках политического управления ключевую роль сыграли работы классика гуманистической психологии А. Маслоу.

Круг научных проблем большинства названных авторов касается вопросов определения политических решений в сфере политических отношений, механизмов их выработки, принятия и реализации. При этом качественная характеристика политических решений – непопулярность – пока еще не получила четкого описания в рамках теории принятия политических решений.

Анализ научных теорий, собственные исследования и выводы позволили сформулировать цель и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования** – определить в теории политических решений качественную характеристику политических решений – их непопулярность и описать особенности технологии принятия непопулярных политических решений через механизмы ответственности власти за принятые решения и общественного контроля над процессом принятия политических решений.

**Достижение поставленной цели предполагает решить следующие исследовательские задачи:**

1. Дать характеристику публичной государственной политики и определить особенности процесса принятия политических решений.

2. Объяснить специфику непопулярных политических решений, разделив термины «непопулярное политическое решение» и «неэффективное политическое решение».

3. Охарактеризовать модель политико-управленческого цикла, выделив в нем наиболее опасные фазы для возникновения негативных откликов на политические решения со стороны общественности.

4. Раскрыть понятие рискогенности процесса принятия политических решений.

5. Определить условия снижения рисков в процессе принятия политического решения на каждом из этапов политико-управленческого цикла.

6 Рассмотреть особенности политических и управленческих технологий, на их основе описать технологии принятия непопулярных политических решений

7 Выявить принципы повышения политической проходимости непопулярных политических решений

8 Проанализировать механизмы ответственности субъектов, принимающих политические решения и контроля общественности над процессом принятия политических решений

**Объектом исследования** является непопулярное политическое решение

**Предметом исследования** выступают особенности технологий принятия и реализации непопулярных политических решений.

**Теоретико-методологической основой** диссертационного исследования являются общепризнанные методы современной политологии, среди которых структурно-функциональный анализ, системный, сравнительный подходы, а также методы прикладной политологии и психологии. Используются методы общегуманитарного плана аксиологический и гносеологический подходы

В основу исследования положен и общеметодологический принцип социального детерминизма. При анализе институциональных характеристик политических решений используются теоретические разработки других наук: психологии, социальной психологии, социологии и юриспруденции

В основе анализа лежат классические концепции институционализации: теория социального конституирования реальности Т. Лукмана и П. Бергера, системно-функциональная теория общества и неофункциональный подход к анализу социальных изменений Н. Лумана

Реализация поставленных задач осуществлялась с помощью прикладных методов исследования: сравнительного анализа данных социологических исследований, анализа документов и нормативных актов

Исследование проводится только для тех политических решений, которые принимаются в демократических политических системах

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** Реализация поставленных задач осуществлялась с помощью следующих методов исследования: историко-графического анализа, сравнительного анализа данных социологических исследований, анализа документов, законов и нормативных актов, государственных документов, анализа статистических и других мониторинговых данных

**Научная новизна диссертационной работы** заключается в самой постановке проблемы, а также в следующем

дано авторское определение особенностей процесса принятия непопулярных политических решений;

проведено разграничение понятий «непопулярное политическое решение» и «неэффективное политическое решение»;

выделены две категории непопулярных решений объективно непопулярные решения, принимаемые вследствие диктата ситуации и необходимости устранить тенденции распада в обществе, и непопулярные решения, ставшие таковыми в результате субъективных ошибок;

определена технология принятия непопулярных политических решений как технология, структурирующая действия субъектов, принимающих непопулярные политические решения с целью минимизировать негативные последствия решений и кризисных ситуаций;

выявлены принципы повышения политической проходимости непопулярных политических решений;

дифференцированы элементы ответственности власти в технологии принятия непопулярных политических решений и определены функции негосударственных общественных организаций в системе контроля над качественной реализацией политических решений

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1 Принятое публичное политическое решение имеет специфическую характеристику при общественном одобрении оно становится популярным, в обратном случае – непопулярным

2 Политические решения могут быть подвергнуты дифференциации с точки зрения общественной оценки решения могут определяться как популярные и непопулярные в процессе прохождения через систему массовых коммуникаций, анализа экспертов по направлениям Политическое решение в контексте исторического процесса и оценок определяются как эффективное / неэффективное

3 Принятие непопулярных политических решений приводит к повышению рискогенности политической системы государства Для того чтобы минимизировать риски, необходимо подвергнуть каждое принимаемое политическое решение анализу на его непопулярность, то есть на соответствие общественным настроениям

4 Непопулярные политические решения в контексте принятия политических решений делятся на объективно непопулярные решения, которые принимаются под влиянием ситуации, и решения, ставшие непопулярными по причине ошибок целеполагания в процессе выработки решения, некачественного мониторинга альтернатив решения или сбоев в исполнении решения

5 Технологии принятия и исполнения непопулярных политических



решений должны быть ориентированы на определение правильного места проблемы в сложной и изменчивой системе координат коллективных и индивидуальных ценностей, потребностей, предпочтений и интересов.

6 Характерной особенностью технологии принятия непопулярных политических решений должны стать усиление контроля над процессом принятия решений и выработка механизма ответственности за принятое решение

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяется вкладом в развитие политической науки в целом и разработку теории принятия политических решений в частности. Использование результатов данного диссертационного исследования возможно в качестве концептуальной основы работы ведомств и служб, занимающихся принятием и реализацией политических решений, мониторингом и информационной политикой, а также в практической деятельности.

Диссертационная работа представляет практическое значение для специалистов в сферах исследования общественного мнения и массовых коммуникаций.

Любая политическая система, в особенности демократическая, подвержена рискам дестабилизации и потенциального краха. Нередко одной из причин таких последствий является некорректная политика в сфере принятия государственных решений. Непопулярные в обществе решения власти способны разрушить не только политическую стабильность, но и всю систему в целом. В данной работе предлагаются теоретическая и праксиологическая концепции для действий государственной власти в процессе принятия решений и их мониторинга с точки зрения общественного мнения. Положения и выводы диссертационного исследования могут быть значимы для деятельности органов государственной власти и других структур, занимающихся информированием населения о деятельности власти и установлением связей с общественностью.

**Апробация исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации могут быть использованы при разработке политических общественных стратегий развития государственными структурами, а также при изучении теории принятия политических решений в рамках дисциплин «Политология», «Социология общественного мнения», «Теория принятия политических решений», «Социология массовой коммуникации» в высших учебных заведениях.

Теоретические положения и выводы, практические результаты, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследо-

вании, излагались на межвузовской конференции «Системные характеристики политического режима современной России и стран Восточной Европы» (Саратов, ПАГС, 2005 г.), Всероссийской конференции «Информационные технологии в политическом, социальном, экономическом менеджменте» (Саратов, ПАГС, 2005 г.), Всероссийской конференции «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса» (Саратов, ПАГС, 2006 г.), II Международном политологическом симпозиуме «Политические процессы в России и зарубежных странах национальные особенности в условиях глобализации» (Саратов, ПАГС, 2006 г.)

Основные теоретические положения и концепции, лежащие в основе диссертационного исследования, обсуждались на заседаниях кафедры политических наук Поволжской академии государственной службы им П.А. Столыпина. Выводы диссертационной работы апробированы в научных публикациях по теме исследования.

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены в четырех научных публикациях общим объемом 1,8 печатных листа

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, его теоретическая и практическая значимость, анализируется степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования, теоретико-методологическая основа работы, отражаются основные результаты исследования и их научная новизна

Первая глава «**Непопулярные политические решения в контексте теории принятия политических решений**» посвящена анализу базовых концепций и понятий, раскрывающих проблематику исследования.

В первом параграфе «*Общая характеристика феномена непопулярности политических решений*» определяется место решений в системе политического менеджмента и управления. Категория политических решений связывается с таким понятием, как публичная государственная политика. Автор, анализируя основные качественные характеристики этого явления, дает формулировку понятия «государственная политика»: это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации

общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер. Рассматривая категорию публичной государственной политики, автор приходит к выводу, что решение является основной составляющей общего процесса разработки и осуществления публичной политики. В когнитивном аспекте это означает, что данный процесс служит аналитическим контекстом для понимания политических решений.

Наиболее распространен взгляд на государственную организацию как на целостный и синхронизированный публично-легитимный механизм регулирования социума. Этот механизм обеспечивает адекватное выражение базовых общественных потребностей. Подобный архетип государственного управления, как правило, имеет симплексно-холистический, нормативный и закрытый характер. Автор делает вывод о том, что в такой трактовке государственного управления преобладает дедуктивный способ интерпретации – общие цели и рациональные функции государственной организации превалируют над частными задачами и интересами составляющих ее элементов. Такая модель предполагает официально-нормативную характеристику государственного управленческого процесса.

Альтернативный подход обозначается комплексно-компонентным, социально-эмпирическим, открытым.

Государство и его агенты являют собой в первую очередь организационную систему конкурирующих индивидов и групп, которые включают как государственных чиновников, руководителей, так и политических деятелей, активистов и простых рядовых избирателей. Подобный анализ системы государственного управления имеет индуктивную логику – линия управления выстраивается как равнодействующий продукт деятельности различных социально-политических групп. Этот подход носит исково-эмпирический характер. В организационной теории данная версия квалифицируется в качестве открытой модели управления, предусматривающей не только внутриаппаратное общение, но и постоянное взаимодействие с политико-сетевыми структурами и институтами гражданского общества.

Проанализировав оба архетипа, автор делает вывод, что для исследования более всего приемлем комплексно-компонентный, социально-эмпирический, открытый подход, поскольку сама характеристика непопулярности – это продукт общественности, сетевых общественных структур.

Публично-государственное решение в диссертации определяется как основной компонент государственной политики и политико-управленческого процесса.

При рассмотрении государственно-политического решения в качестве комплексного процесса взаимодействия институционального центра (где готовится и принимается это решение) с центрами, проводящими в жизнь это узаконенное решение, приводятся пять базовых типов решений, в зависимости от количества участвующих акторов и сложности взаимосвязей между ними. Это позволяет определить политическое решение как макроорганизационное, отличающееся комплексной и многоуровневой иерархией во взаимоотношениях множества групп и общностей.

В диссертационном исследовании подробно рассматриваются подходы к политическим решениям: при «узком» подходе рассматриваются лишь те решения, которые принимаются должностными лицами и коллегиальными органами государственной власти, при «широком» подходе в круг политических решений включаются не только решения в рамках государственных институтов, но и решения политических партий, групп давления, обладающих значительным влиянием и оказывающих серьезное воздействие на политический процесс.

В политических решениях обычно формулируются общие задачи, в которых затрагиваются общие гуманистические ценности и коренные интересы основных социальных групп и политических акторов. Такие решения часто связаны с регулированием, распределением и перераспределением ключевых ресурсов в обществе. В совокупности все эти признаки дают возможность разграничить политико-управленческие решения и исключительно организационные.

Автор отмечает, что политическое решение приобретает такую характеристику, как непопулярность, главным образом на окончательном этапе процесса принятия политического решения. Это является следствием непродуманного механизма и сбоев в алгоритме процесса принятия политических решений. Процесс принятия решений в целом невозможно представить как четкий универсальный алгоритм, поскольку этот процесс характеризуется межличностными отношениями, психологическими производными, коммуникационным вмешательством, эмпирическим восприятием. Однако в науке для исследования политико-управленческих процессов принято использовать модель так называемого «политико-управленческого цикла». Именно в ней выражены наиболее общие характеристики и фазы, процессы принятия публичных решений различных государственных органов.

В модели политического цикла принято использовать аналитический прием, при помощи которого обозначаются ключевые точки, где разрабатываются важнейшие политические решения. Однако автор счи-

тает, что большинство политологов склонно трактовать политический цикл более широко, как серьезную концептуальную конструкцию. Это дает возможность осмыслить эволюцию той или иной государственной политики и понять предпосылки и причины принятия политических решений и пути их продвижения.

В диссертационном исследовании особое внимание уделяется выявлению стадий политического цикла, на которой решение может стать непопулярным, вызвать волнения и протесты со стороны общественности. Этому способствует применение процессуально-циклического метода, обеспечивающего информацией об интеракциях между государственным и негосударственным агентами (чиновниками и группами давления, судьями, депутатами и пр.). По мнению автора, непопулярность решения может прогнозироваться уже на стадии рассмотрения возможности принятия решения, но чаще его непопулярность проявляется на стадии выполнения. Несовершенство исполнения политического решения может дезавуировать саму идею, находящуюся в основе политического решения. Решение может стать непопулярным и на стадии официального объявления о принятии решения. Отметим, что, при негативной общественной реакции на ранних стадиях процесса принятия политического решения легче приостановить его, подвергнуть корректировке или обеспечить позитивное сопровождение в коммуникационной среде. Чтобы избежать негативных отзывов общественности на планируемые решения, актор должен проанализировать ситуацию на всех стадиях ее развития. На первом этапе делается информационный вброс, необходимый для мониторинга общественного мнения по проблеме. При резкой непопулярности гипотетического решения его корректируют или готовят мощную агитационную основу для сопровождения этого решения в системе массовых коммуникаций. Последний вариант действий справедлив для случаев, когда политическое решение направлено на коренное изменение и реформирование той или иной сферы общественной жизни. Как показывают практические исследования, большинство людей крайне негативно реагируют на инновационные процессы, даже несмотря на их потенциальную пользу в будущем.

Автор рассматривает внутривременной контекст оценки политического решения. Сиюминутная реакция общественности на политическое решение характеризуется дихотомией «популярное – непопулярное». Вместе с тем более взвешенная, проанализированная историческая оценка политического решения приобретает характеристики «эффективное – неэффективное». Система определений «эффективное – неэффективное»

объективна, основана на фактах исторического, экономического, политического исследований

Автор считает, что негативная реакция общественности на политическое решение может формироваться посредством искусственных рычагов, соответствующего медиа-сопровождения, формирования отрицательных информационных потоков

Во втором параграфе *«Политические риски в процессе принятия политических решений»* определяются непопулярные политические решения в контексте возникающих государственных рисков и дестабилизации общественной системы

Как любой социальный процесс, принятие государственных решений органично связано с рисками. Социум изначально содержит рискогенность, венчурность взаимоотношений, которые фиксируют неизбежное наличие неких практически постоянно присутствующих в человеческих действиях разрушительных последствий его предварительных замыслов. Чтобы минимизировать риски при принятии и реализации политических решений, по мнению автора, необходим строгий отлаженный механизм их выработки, анализа, исполнения и контроля.

Без сомнения, риски присутствуют на всех этапах процесса принятия государственных решений – от диагностики проблемы (в части адекватности ее оценки складывающейся ситуации) до подведения итогов реализации целей и их оценки. Автор описывает три наиболее авторитетных подхода к трактовке риска: классический (Дж. Милль), неклассический (А. Маршалл, А. Пичу), модернистский (У. Бек, Э. Гидденс). На всех стадиях принятия государственного решения, где властвует принудительная, однозначно детерминированная система управления, риск, если и не исчезает, то, по крайней мере, сокращается. Там же, где существует множественность вариантов действий, риск становится постоянным атрибутом управления. Таким образом, повышенная рискогенность – одна из характерных черт демократических систем государственного управления.

Любое принимаемое политическое решение содержит в себе риски, а следовательно, может оказаться непопулярным. Это, в свою очередь, предполагает наличие проявляющегося на практике ущерба – морального, материального, репутационного. В результате возникает нестабильность в общественной среде, что соответственно требует принятия не менее рисковосодержащих решений. Именно поэтому процесс принятия политических решений характеризуется постоянным нарастанием рисков.

Таким образом, в процессе разработки и продвижения политичес-

ких решений наряду с системой целей, в которой формулируются те или иные альтернативы, складывается система рисков, характер которой свидетельствует о последовательном усложнении всего процесса целеполагания. Кроме того, это детерминирует нарастание опасностей и угроз, способных при своем развитии побудить необратимые сдвиги и деформировать или подорвать процесс решения задач на любой его стадии.

Автор делает попытку ответить на вопрос, каким образом можно минимизировать риск в процессе принятия политических решений, и предлагает рассмотреть три основные стадии процесса принятия политических решений: выработки решения, утверждения решения и исполнения решения. Однако отмечается, что даже при исключении возможных рисков на стадиях процесса принятия решения необходимо обеспечить позитивное прохождение решения через коммуникационные каналы.

Общественно-политическая проблема является зависимой от условий и акторов, места и времени проявления, поэтому не может быть определена однажды раз и навсегда. Она нередко подвергается корректировке, переформулированию основными акторами даже в ходе построения повестки дня. В политико-управленческом цикле стадия подготовки государственного решения служит для разработки и селекции альтернатив публичного решения.

Автор анализирует четыре фактора, влияющих на успешную разработку и продвижение проекта решения: технологическую обоснованность, экономическую обоснованность, политическую проходимость, позитивное восприятие обществом.

Описав схему формирования альтернатив политического решения, автор переходит к анализу процесса подготовки публичного решения, который представляет собой оценку сильных и слабых сторон конкурирующих вариантов проектируемого решения. На этом этапе указывается необходимость подготовки прогнозных оценок позитивных и негативных последствий каждой из альтернатив с учетом определенных критериев и приоритетов, которые дают возможность оценить эти альтернативы с точки зрения их полезности как степени достижения поставленных целей. Для того чтобы дать комплексный прогноз возможных положительных или отрицательных последствий решения, требуется учесть всю совокупность факторов: от финансово-экономических до социально-психологических. На этапе окончательного выбора итогового проекта публичного решения из множества альтернатив лицо, принимающее решение, берет на себя ответственность за согласование ин-

тересов и прохождение решения через совокупность процедур Стадия официального утверждения государственного акта занимает центральное место во всем цикле принятия политических решений, связывая воедино этапы формирования и реализации публичных проектов

Анализируя механизм процесса согласования и утверждения государственного решения, автор выявляет зависимость хода утверждения решений от иерархии и организационных отношений, сложившихся внутри различных законодательных и исполнительных институтов В качестве примера приводятся вертикальная форма организации совместной деятельности по принятию государственных решений, отличающаяся строгой иерархией и подчиненностью, и горизонтально-паритетная форма утверждения и одобрения решений в представительных и законодательных органах власти, где участники процесса равноправны

После того как государственное решение утверждено и подписано, обнародовано и опубликовано, правовой акт вступает в законную силу Решение трансформируется в государственный документ, который должен быть применен и обязательно исполнен Именно на последней стадии – стадии реализации – велики сбои в самой системе принятия политических решений, так как это самый рискогенный этап всего процесса

При исследовании стадии реализации автор обнаруживает целый ряд парадоксов управленческого процесса Например, сначала разрабатывался и принимался один дизайн решения, а в ходе его реализации цели и задачи принятого дизайна подменялись другими или же значительно корректировались Автор задается актуальным вопросом почему в большинстве случаев предполагаемый идеальный проект решения, который разрабатывается и принимается «наверху», сильно отличается от того, что реализуется «внизу» Прямым последствием такой «подмены» является разочарование от результатов реализации решения, которое приводит к негативному восприятию всего комплекса разработки решения в целом

Автор анализирует две модели интерпретации процесса реализации государственных решений «сверху – вниз» (Дж Прессман и А Вилдавски) и «снизу – вверх» (М Липски, Б Хьерн, Р Элмор) В модели «сверху – вниз» приоритет отдается рациональному проектированию целей и средств того или иного государственного акта, а затем «вертикальному» контролю за поведением исполнителей по неукоснительному внедрению в жизнь официального решения. В концепции «снизу – вверх» внимание концентрируется на анализе реальных мероприятий, осуществляемых исполнителями в рамках политико-управленческой



сети в той или иной социальной сфере. В связи с этим центр исследования сосредоточен на «низовом» уровне, который включает в себя изучение целей и стратегий, действий и взаимодействий «непосредственных исполнителей» тех или иных публичных решений.

Автор подчеркивает, что несмотря на недостатки в каждой из концепций с определенной стороны оценивается степень точности исполнения решения и формируется механизм контроля над самим процессом реализации политических установок, заложенных в решении.

Политическое решение, как и любое управленческое решение, должно соответствовать следующим требованиям: быть реальным, содержать механизмы реализации, быть устойчивым к возможным ошибкам в определении исходных данных, готовиться, приниматься и выполняться в реальном масштабе времени тех политических процессов, которыми управляют, с учетом возможных скоростей развития нештатных, авантюрных ситуаций, быть реализуемым, гибким, предусматривать возможность верификации и контроля исполнения. Несоответствие этим требованиям повышает уровень управленческого риска.

Во второй главе «Непопулярные политические решения в практиках политического управления» рассматриваются особенности технологии принятия непопулярных политических решений.

Автор анализирует понятия «социальные технологии», «политические технологии», «управленческие технологии». На основе этого анализа дается определение множеству технологий принятия политических решений. Отмечается, что технология принятия непопулярных политических решений структурирует действия субъектов, принимающих непопулярные политические решения, что минимизирует негативные последствия в кризисных ситуациях.

В первом параграфе второй главы «Принципы политической проходимости непопулярных политических решений» автор рассматривает вопросы политической и общественной поддержки и одобрения непопулярного политического решения.

Любое решение является жизнеспособным тогда и только тогда, когда оно сможет привлечь политическую и общественную поддержку. Политические решения получают такую поддержку из различных источников: исполнительной, законодательной властей, общественных и политических организаций, лидеров общественного мнения и рядовых граждан. В связи с этим автор выявляет трудности, связанные с принятием непопулярных политических решений, которые не поддерживаются большинством граждан, общественностью и некоторыми партиями, образованными без влияния государства.

Технология принятия непопулярных политических решений требует умения найти правильное место проблемы в сложной и изменчивой системе координат коллективных и индивидуальных ценностей, предпочтений и интересов. Автор обращается к двум основополагающим подходам: рациональному, стремящемуся максимизировать эффект принимаемых решений, и поведенческому, стремящемуся максимизировать политическую проходимость принимаемых решений. Именно второй подход пригоден для формирования базиса технологии принятия и реализации непопулярных политических решений, поскольку в основании поведенческого подхода задействована не рациональная аргументация, а практическая возможность достижения согласия по поводу данного решения.

В контексте принятия непопулярных политических решений необходимо учитывать смещение целей субъекта, принимающего решение, в механизме этого действия требуется обеспечить не политическую поддержку и одобрение общественности, а хотя бы исключить негативные тенденции и общественные риски, возникающие при принятии непопулярного решения.

Поведенческий подход к технологии принятия непопулярного политического решения делает проще требования к аналитическому обеспечению процесса, но усложняет требования к реализации его политической проходимости не только в органах государственной власти, но и внутри общественной системы.

Перевод непопулярных политических решений из плоскости общественного неодобрения хотя бы в нейтральную полосу возможен через стратегии повышения политической проходимости. Степень проходимости политического решения характеризуется совокупной оценкой вероятности положительного либо отрицательного результата в каждой точке принятия решения на стадии легитимации.

Стратегия повышения политической проходимости включают в себя перенос решения из одной сферы принятия в другую, кооптацию (в практической области – создание консультативных комиссий и групп), компромисс, предполагающий существенную модификацию политических предложений с целью повышения их политической приемлемости, манипулирование обстоятельствами политического выбора, риторику.

В практической части исследования автор выделяет две категории непопулярных решений: объективно непопулярные решения и непопулярные решения, ставшие таковыми в результате субъективных ошибок.

Объективно непопулярные решения принимаются лишь вследствие диктата ситуации и необходимости устранить тенденции распада в обществе, как правило, в кризисных ситуациях. Субъективные ошибки, связанные с неточным мониторингом ситуации, определением целей, неверным прогнозированием результатов принятого решения и слабым сопровождением решения в СМИ, могут трансформировать решение, задуманное как популярное, в непопулярное.

Таким образом, можно дифференцировать непопулярные политические решения по критериям мотивации, оправданности, целесообразности, с одной стороны, и по критериям качества механизма реализации и исполнения, с другой. По мнению автора, подобное структурирование непопулярных решений базируется не столько на теоретических доводах, сколько на практических аспектах процесса принятия политических решений. В качестве примеров автор рассматривает два непопулярных проекта из новейшей российской истории: построение вертикали власти и «монетизация» льгот.

Реакция общественности на политическое решение зависит от того, насколько это решение соответствует удовлетворению потребностей каждого гражданина. Автор рассматривает процесс принятия политических решений в контексте теории человеческой мотивации А. Маслоу. Делается вывод, что проходимость непопулярного политического решения в контексте политической психологии и теории мотивации зависит от степени посягательств на качество удовлетворения потребностей людей в пище, крове, безопасности и самоидентификации в обществе.

В соответствии с теорией ценностей важно, чтобы принимаемое непопулярное решение не шло вразрез со сложившейся в определенном обществе системой политических ценностей и было представлено общественности как необходимое для дальнейшего развития.

Во втором параграфе второй главы *«Ответственность за принятие непопулярных политических решений и общественный контроль»* автор отмечает, что в технологиях принятия непопулярных политических решений усиливается роль механизмов ответственности власти и контроля общественности за политическими решениями.

На основе приведенных примеров определяется ответственность власти как основная характеристика обратной связи во властно-управленческих отношениях. Автор формулирует элементы ответственности власти в технологии принятия непопулярных политических решений и делает вывод о том, что особенно велика ответственность за принятие политических решений в период сложных, кризисных для политичес-

кого управления ситуаций. В целом для того, чтобы принятие политического решения было ответственным, необходимы не только научно обоснованная разработка, но и механизм реализации ответственности, обеспечивающий своевременность, актуальность и целенаправленность в соответствии со стратегической политикой.

Рассматривая участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений, автор отмечает особую роль правозащитных и общественных организаций. Участие в разработке политических решений дает подобным организациям возможность реализации их главных функций: учета интересов представляемой группы уже на этапе разработки политического решения и оказания влияния с целью отмены или изменения решений, ущемляющих интересы представляемой группы. Непопулярные политические решения в первую очередь попадают под критическую оценку именно неполитических общественных объединений, которые далее могут либо обратиться к государственной власти с предложениями по редактированию решения или же начать кампанию негативных отзывов в СМИ и в широкой общественной среде.

Негосударственные общественные организации не только готовы представить лицам, принимающим решения, широкий спектр общественных интересов, но и могут существенно сгладить влияние негативных факторов, связанных с объективной непопулярностью решения или с субъективными ошибками, повлекшими за собой непопулярность решения.

Таким образом, технология принятия непопулярных политических решений должна включать в себя четкий механизм ответственности власти, которая идет на объективно непопулярное решение для необходимости корректировки ситуации, устранения кризиса в той или иной общественной сфере. Еще один необходимый механизм в технологии принятия непопулярных политических решений – общественный контроль, в более узком смысле – контроль неполитических общественных объединений за процессом выработки и реализации политического решения.

В заключении подводятся основные итоги исследования, делаются теоретические выводы и обобщения, определяются направления дальнейшей разработки проблемы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

***1. Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных перечнем ВАК РФ***

1 Костина, К. К. К вопросу о непопулярных политических решениях. Россия вчера и сегодня [Текст] / К. К. Костина // Вестник Сара-

товской государственной академии права – 2006 – № 6. – С 224–227 (0,3 п л.)

## ***II. Иные издания***

2 *Костина, К К* Непопулярные политические решения как следствие неэффективности реформирования системы государственной службы [Текст] / К К. Костина // Политические и экономические процессы в условиях глобализации российский и зарубежный опыт / отв. редактор С Ю Наумов сб науч. тр. – Саратов : ПАГС, 2007 – С 207–214 (0,5 п л.).

3 *Костина, К К* Аксиологические аспекты непопулярных политических решений: война и реформа [Текст] / К К Костина // Федерация – 2007 – № 2 (33) – С 4–9 (0,5 п л )

4 *Костина, К К* Война как непопулярное политическое решение [Текст] / К К. Костина // Стратегии современного развития и управления общественными процессами сб науч работ – Саратов Научная книга, 2007 – С 84–90 (0,5 п л )

**КОСТИНА Ксения Константиновна**

**ТЕХНОЛОГИЯ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ  
НЕПОПУЛЯРНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

23 00 02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

---

Подписано к печати 18 04 2007 г Формат 60х84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Бумага офсетная Гарнитура Таймс

Усл печ л 1,39. Уч -изд л 1,5 Тираж 100 Заказ 1135

---

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы  
им П А Столыпина»

410031, Саратов, ул Соборная, 23/25