

DOI 10.35775/PSI.2024.111.11.002

УДК 32

А.И. ПЕТРОПОЛЬСКИЙ

аспирант РГСУ,

Россия, г. Москва

E-mail: petropolsky@inbox.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА»

Введение. Статья посвящена изучению основных теоретических подходов к определению понятия «Государственная политика». В рамках исследования в статье рассмотрены теории рационального выбора, теория групп, инкрементализм.

Цель: проанализировать теоретические подходы к определению понятия «Государственная политика».

Задачи: выявить существующие во всем мире теоретические подходы к определению понятия «государственная политика»; выявить специфические черты теорий рационального выбора, теории групп, инкрементализма.

Методы: абстрагирование, дедукция, индукция, исследование, описание, обобщение, синтез, сравнение, систематизация.

Результаты: рассмотрены и в общих чертах раскрыты три наиболее распространенных теоретических подхода к определению понятия «Государственная политика».

Выводы: В современных реалиях, участие негосударственных субъектов в формировании политики является одной из значимых черт современного управления. По мере возрастания проблем, в обществе увеличивается спрос на процессы принятия решений, более прозрачных и инклюзивных, а также и повышается роль субъектов, выходящих за пределы традиционного государственного аппарата, к примеру таких как бизнес, неправительственные организации (НПО), группы гражданского общества, малые и средние предприятия (МСП). При этом исследование теоретических основ такого участия обладает как научной новизной, так и практической значимостью, и в первую очередь для участников процесса выработки государственной политики. Перед тем как перейти к изучению теоретических подходов к участию негосударственных акторов в процессе выработки государственной политики, надо как можно подробнее изучить, что подразумевается под государственной политикой представителями разных мировых научных школ.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, теория рационального выбора, теория групп, инкрементализм.

Введение. Вовлечение негосударственных субъектов в процесс формирования политики становится все более значимым аспектом современного управления. По мере того, как сложность общественных проблем возрастает, а спрос на более инклюзивные и прозрачные процессы принятия решений усиливается,

роль субъектов за пределами традиционного государственного аппарата – таких как бизнес, неправительственные организации (НПО), группы гражданского общества, малые и средние предприятия (МСП) – становится все более заметной. Понимание теоретических основ этого участия имеет как научную, так и практическую значимость для участников процесса выработки государственной политики. Прежде чем изучить теоретических подходов к участию негосударственных акторов в процессе выработки государственной политики, необходимо подробнее изучить, что именно понимается под государственной политикой представителями разных научных школ.

Результаты исследования. Государственная политика – это действия государства, направленные на решение проблем общества, регулирование поведения и предоставление общественных благ и услуг. Она включает в себя широкий спектр действий, в том числе разработку, реализацию и оценку законов, нормативных актов и программ. Государственная политика направлена на достижение конкретных результатов, которые приносят пользу обществу или решают коллективные проблемы, такие как экономическая стабильность, здоровье населения, защита окружающей среды и социальное благополучие.

Процесс разработки государственной политики обычно состоит из нескольких этапов: формирование повестки дня, формулирование политики, принятие решений, реализация политики и оценка политики. Каждый этап требует участия различных заинтересованных сторон, включая правительственных чиновников, экспертов, заинтересованные группы и широкую общественность.

Различные научные школы предлагают разные взгляды на то, как определяется и разрабатывается государственная политика. Эти подходы помогают понять особенности, связанные с процессом формирования и реализации государственной политики.

Теория рационального выбора является основополагающим подходом для изучения государственной политики. Уходя своими корнями в классическую политическую экономику (А. Смит) и теорию игр, теория рационального выбора предполагает, что люди как рациональные субъекты принимают решения, систематически оценивая затраты и выгоды своих действий, чтобы максимизировать свою полезность или личную выгоду. Этот подход обеспечивает четкую, хоть и упрощенную, возможность анализировать процессы принятия решений в рамках государственной политики [4].

Рассмотрим основные принципы теории рационального выбора:

- **Индивидуализм.** Теория рационального выбора фокусируется на отдельных субъектах, а не на группах или институтах. Каждый субъект рассматривается как автономное лицо, принимающее решения.
- **Рациональность.** Предполагается, что акторы принимают решения рационально, то есть они систематически рассматривают все доступные варианты и выбирают тот, который максимизирует их полезность.

- **Собственный интерес.** Решения принимаются из корыстных побуждений. Действующие лица стремятся достичь наилучшего возможного результата для себя, основываясь на своих предпочтениях и ограничениях.

- **Оптимизация.** Рациональные субъекты стремятся оптимизировать свои результаты, сравнивая затраты и выгоды, связанные с каждым возможным выбором.

- **Последовательность.** Предполагается, что предпочтения последовательны и транзитивны, то есть если вариант А предпочтительнее варианта В, а вариант В предпочтительнее варианта С, то вариант А предпочтительнее варианта С [9].

В контексте государственной политики теория рационального выбора используется для моделирования того, как политики, группы интересов и другие заинтересованные стороны принимают решения. Теория помогает объяснить поведение различных участников политического процесса и результаты их взаимодействия.

- **Решения политиков.** Политики рассматриваются как рациональные субъекты, которые стремятся максимизировать свою политическую поддержку и перспективы переизбрания. Они взвешивают потенциальные выгоды от политики (например, общественное одобрение, политический капитал) против издержек (например, оппозиция, экономические последствия).

- **Группы интересов и лоббирование.** Группы интересов и лоббисты используют теорию рационального выбора для выработки стратегии влияния на политические решения. Понимая предпочтения и ограничения политиков, они могут адаптировать свои усилия для достижения максимального эффекта от своей пропаганды.

- **Результаты политики.** Теория рационального выбора может предсказать результаты политических действий на основе предпочтений и действий всех вовлеченных сторон. Например, политика, получившая широкую поддержку со стороны влиятельных групп интересов и общественности, с большей вероятностью будет принята.

Теорию рационального выбора часто критикуют за чрезмерное упрощение человеческого поведения, и, в частности, за предположение, что акторы абсолютно рациональны и всегда действуют в своих собственных интересах. Теория склонна игнорировать влияние социальных, психологических и эмоциональных факторов на принятие решений. Кроме того, теория может неадекватно учитывать сложные институциональные и контекстуальные ограничения, которые определяют политические решения [3].

В целом, теория рационального выбора является важной научной базой для понимания процессов принятия решений в рамках государственной политики. Хотя она дает ценные знания о поведении политиков и других заинтересованных сторон, важно дополнять теорию рационального выбора другими

теориями, которые учитывают более широкие социальные, психологические и институциональные факторы, влияющие на государственную политику.

Еще одной теорией для исследования государственной политики является **инкрементализм**. Согласно этой теории, изменения в политике происходят путем небольших, постепенных корректировок, а не масштабных, всеобъемлющих реформ. Этот подход контрастирует с другими теориями, в том числе теорией рационального выбора, которые представляют изменения в политике как результат масштабных, систематических перестроек. Разработанный политологом Чарльзом Э. Линдбломом в середине XX века, инкрементализм подчеркивает практические реалии процесса формирования политики, признавая ограниченность человеческого познания, ограничения политической среды и сложность социальных систем [8].

В своей основе инкрементализм признает, что политики действуют в условиях ограниченной рациональности, когда доступность для них информации, времени и ресурсов может быть лимитирована. Вместо того чтобы стремиться к решению сложных проблем с помощью единственного оптимального решения, политики склонны принимать решения, сравнивая несколько альтернативных вариантов политики, которые лишь незначительно отличаются от статус-кво. Этот процесс, известный как «доведение дел до конца кое-как» («muddling through»), предполагает внесение незначительных корректировок в существующую политику, а не применение совершенно новых подходов. В результате изменения в политике обычно носят инкрементальный характер – небольшие шаги вперед, отражающие осторожный и прагматичный подход к управлению [2].

Инкрементализм обусловлен несколькими ключевыми факторами. Во-первых, неопределенность и сложность государственных вопросов затрудняют для политиков прогнозирование результатов масштабных изменений. Небольшие, постепенные шаги позволяют вносить коррективы и исправления с течением времени, снижая риск непредвиденных последствий. Во-вторых, политическая обстановка часто требует компромисса. Политикам приходится ориентироваться на противоречивые интересы, динамику власти и институциональные ограничения, что делает масштабные реформы труднодостижимыми. Постепенные изменения, с другой стороны, более приемлемы для широкого круга заинтересованных сторон, поскольку не вызывают такого сильного сопротивления.

Более того, инкрементализм отражает адаптивную природу политических систем. По мере реализации политики и наблюдения за ее последствиями можно вносить дальнейшие коррективы в ответ на обратную связь. Этот непрерывный процесс эволюции политики позволяет правительствам реагировать на меняющиеся обстоятельства и возникающие проблемы, не перестраивая всю систему. В этом смысле инкрементализм рассматривается как практическая стратегия управления неопределенностью и сложностью, присущими государственной политике.

Критики инкременталистского подхода отмечают, что такое видение может привести к застою в политике, когда необходимые, но политически сложные реформы откладываются или вовсе избегаются. Критики утверждают, что инкрементализм может увековечить статус-кво, затрудняя решение системных проблем, требующих более комплексных и смелых действий. Кроме того, постепенные изменения могут оказаться недостаточными для решения срочных или масштабных проблем, таких как изменение климата или экономическое неравенство, когда постепенные корректировки могут оказаться недостаточными для достижения значимого прогресса [6; 7].

Несмотря на эти критические замечания, инкрементализм остается широко признанным и применяемым подходом в разработке государственной политики. Он отражает реалистичное понимание ограничений и проблем, с которыми сталкиваются политики, особенно в демократических системах, где власть распределена между множеством субъектов с различными интересами. Инкрементализм позволяет постепенно накапливать изменения в политике, которые со временем могут привести к значительным преобразованиям. Такой подход также способствует формированию более стабильной и предсказуемой политической среды, поскольку заинтересованные стороны с меньшей вероятностью могут быть подорваны внезапными и радикальными изменениями.

На практике инкрементализм можно наблюдать в различных областях государственной политики. Например, при проведении реформы здравоохранения вместо внедрения совершенно новой системы правительства часто вводят постепенные изменения, например, расширяют доступ к определенным услугам или постепенно увеличивают финансирование конкретных программ. Аналогичным образом, в образовательной политике постепенные корректировки могут включать в себя небольшие изменения в стандартах учебных программ или скромное повышение зарплаты учителей, а не кардинальную перестройку системы образования.

В целом, инкрементализм предлагает прагматичный подход к государственной политике, который признает сложности и ограничения процесса формирования политики. Сосредоточившись на небольших, управляемых изменениях, инкрементализм обеспечивает средства для непрерывного развития и адаптации политики, уравнивая необходимость прогресса с реалиями политических и институциональных ограничений. Хотя его не всегда достаточно для решения всех политических задач, инкрементализм остается ценным инструментом в арсенале политиков, особенно при работе в сложной и неопределенной обстановке [13].

Важным направлением в изучении государственной политики является **теория групп**, которая подчеркивает роль групп интересов в формировании результатов политики (Дж. Медисон, А. Бенгли, А. Просс, Т. Дай и др.). Вместо того чтобы рассматривать государственную политику как продукт рациональных решений отдельных политиков или прямой результат институциональных процессов, теория групп утверждает, что политика возникает в результате конкуренции,

торга и переговоров между различными группами интересов. Каждая из этих групп представляет собой отдельные сегменты общества, каждый из которых имеет свой собственный набор интересов и целей.

В основе теории групп лежит идея о том, что общество состоит из многочисленных групп интересов, начиная от бизнес-ассоциаций и профсоюзов и заканчивая профессиональными организациями, группами защиты интересов и гражданскими движениями. В рамках подхода эти группы рассматриваются как основные участники процесса формирования политики. Государственная политика, согласно теории групп, отражает не волю одного актора или института, а баланс сил между этими конкурирующими группами. Этот процесс динамичен и плюралистичен, он предполагает постоянные переговоры и компромиссы между этими разнообразными группами.

Процесс формирования политики, как его представляет себе теория групп, вращается вокруг конкуренции между группами интересов за то, чтобы их предпочтения и требования нашли отражение в государственной политике. Эта конкуренция проявляется в лоббировании и использовании политического влияния для формирования политических программ и решений. С этой точки зрения, результаты политики являются результатом интенсивного торга и переговоров, в ходе которых каждая группа стремится максимизировать свои выгоды при минимизации уступок. В результате политика часто представляет собой компромисс, отражающий относительную силу, ресурсы и влияние участвующих групп [1].

Теория групп также подчеркивает роль государства, но не как доминирующей силы, навязывающей политические решения, а как посредника, который облегчает процесс переговоров между конкурирующими группами. Государство рассматривается как нейтральная структура, которая обеспечивает всеохватность процесса выработки политики и сбалансированность различных интересов. Такое представление государства как посредника, а не диктатора политики отражает акцент теории на плюрализме – идее, что власть распределяется между несколькими группами, не позволяя какой-либо одной группе интересов полностью доминировать в процессе формирования политики.

Одна из главных критических точек зрения на теорию групп заключается в том, что она может упускать из виду неравное распределение власти между группами интересов. Более богатые и организованные группы, такие как крупные корпорации или хорошо финансируемые правозащитные организации, часто обладают непропорционально большим влиянием, что может привести к принятию политики, благоприятствующей влиятельным лицам за счет маргинальных или менее организованных групп. Такой дисбаланс сил вызывает опасения по поводу справедливости и равноправия процесса формирования политики в рамках теории групп [11].

Кроме того, теория групп подвергается критике за укрепление статус-кво. Делая акцент на переговорах и компромиссах между существующими группами, теория может непреднамеренно препятствовать принятию более радикальных

политических мер, которые бросают вызов укоренившимся интересам. Этот уклон в сторону статус-кво предполагает, что теория групп может ограничивать потенциал для значительных изменений в политике, особенно таких, которые нарушат существующий баланс сил [5].

Еще одно важное критическое замечание в отношении теории групп заключается в том, что она может недооценивать роль государства в формировании политики. Хотя теория представляет государство как нейтрального посредника, в реальности государственные акторы часто имеют свои собственные планы и могут оказывать значительное влияние на результаты политики [10].

Наконец, акцент теории групп на конкуренции и переговорах между группами интересов может привести к чрезмерному акценту на конфликтах в процессе формирования политики. Хотя конфликт и конкуренция, безусловно, являются важными аспектами разработки политики, такой акцент может не учитывать потенциал сотрудничества, достижения консенсуса и кооперации между группами, которые также могут играть решающую роль в формировании эффективной государственной политики [12].

В целом теория групп представляет собой реалистичный и плюралистический взгляд на формирование государственной политики, признавая сложное взаимодействие различных групп интересов, борющихся за влияние. Хотя теория предлагает интересный подход к пониманию динамики политической конкуренции и распределения власти, она также сталкивается с серьезной критикой. Эти критические замечания подчеркивают необходимость более тонкого понимания процесса выработки политики, которое дополняло бы понимание теории групп другими перспективами, учитывающими более широкий социальный, политический и институциональный контекст, в котором разрабатывается и реализуется политика.

Заключение. Теоретические подходы к государственной политике, рассмотренные в этой статье, предлагают различные взгляды на то, как политика формулируется, реализуется и изменяется с течением времени. Теория рационального выбора подчеркивает роль отдельных лиц, принимающих решения, которые, руководствуясь собственными интересами, делают рациональные расчеты, чтобы максимизировать свою выгоду. Этот подход обеспечивает основу для понимания стратегических соображений, лежащих в основе принятия политических решений, но может чрезмерно упрощать сложность человеческого поведения и влияние более широких социальных факторов.

Инкрементализм представляет собой более консервативный взгляд на разработку политики, при котором изменения происходят постепенно и укореняются в существующем политическом ландшафте. Эта теория подчеркивает практическую природу разработки политики, где небольшие корректировки предпочтительнее радикальных изменений, что отражает осторожный подход, часто используемый политиками.

Теория групп переносит акцент с индивидуальных акторов на коллективные действия групп интересов. Она утверждает, что государственная политика

является результатом конкуренции и переговоров между этими группами, а политика отражает баланс сил. Эта теория подчеркивает плюралистическую природу формирования политики, но может недооценивать влияние доминирующих групп или структурное неравенство, которое может определять результаты политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Каневский П.С.** Эволюция и современное состояние теории групп интересов // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2014. № 4 // <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-i-sovremennoe-sostoyanie-teorii-grupp-interesov>.
2. **Климова И.И.** Концепция инкрементализма и его эволюция // Финансовый журнал. 2011. № 4 // <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-inkrementalizma-i-ego-evolyutsiya>.
3. **Рыжкова М.В.** «Провалы» теорий рационального выбора // Вестник Томского Государственного Университета. 2012. № 3 (19).
4. **Швери Р., Козлова Л.А.** Теория рационального выбора: аналитический обзор // Социологический Журнал. 1995. № 2.
5. **Bachrach P. & Baratz M.S.** The Two Faces of Power // American Political Science Review. 1962. № 56 (4).
6. **Baumgartner F.R., Jones B.D.** Agendas and Instability in American Politics. University of Chicago Press, 1993.
7. **Durant R.F., Diehl P.F.** Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena // Journal of Public Policy. 1989. № 9 (2).
8. **Lindblom Ch.** The science of muddling through // Public administration review. 1959. Vol. 19. № 2.
9. **Lovett F.** Rational Choice Theory and Explanation // Rationality and Society – RATION SOC. 2006. № 18 (2).
10. **Lowi T.J.** The End of Liberalism: The Second Republic of the United States. Norton, 1979.
11. **Schattschneider E.E.** The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Holt, Rinehart and Winston, 1960.
12. **Stone D.** Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. W.W. Norton & Company, 2012.
13. **Woodhouse Edward J. and David Collingridge.** «Incrementalism, intelligent trial-and-error, and the future of political decision theory». An heretical heir of the enlightenment. Routledge, 2019.

A.I. PETROPOLSKY

Graduate student of study at the Russian State Technical University, Moscow, Russia

THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF «PUBLIC POLICY»

Introduction. The article is devoted to the study of the main theoretical approaches to the definition of the concept of «Public policy». As part of the research, the article examines the theories of rational choice, group theory, and incrementalism. Purpose: to analyze theoretical approaches to the definition of the concept of «Public policy».

Tasks: to identify theoretical approaches existing all over the world to the definition of the concept of «public policy»; to identify specific features of rational choice theories, group theory, and incrementalism. Methods: abstraction, deduction, induction, research, description, generalization, synthesis, comparison, systematization. **Results:** the three most common theoretical approaches to the definition of the concept of «Public policy» are considered and generally disclosed.

Conclusions: In modern realities, the participation of non-state actors in policy formation is one of the significant features of modern governance. As problems increase, there is an increasing demand in society for decision-making processes that are more transparent and inclusive, as well as the role of actors beyond the traditional state apparatus, such as business, non-governmental organizations (NGOs), civil society groups, small and medium-sized enterprises (SMEs), increases. At the same time, the study of the theoretical foundations of such participation has both scientific novelty and practical significance, and primarily for participants in the process of developing public policy. Before starting to study theoretical approaches to the participation of non-state actors in the process of developing public policy, it is necessary to study in as much detail as possible what is meant by public policy by representatives of different world scientific schools.

Key words: Public policy, public administration, rational choice theory, group theory, incrementalism.