

**Н.А. Антанович**



Белорусский государственный университет,  
Беларусь, г. Минск, e-mail: antanovich.bsu@gmail.com

## **КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ**

В статье государственное управление изучается как процесс формирования, реализации и оценки различных направлений политики. Государственная политика рассмотрена как результат политического цикла. Определены предметные поля прикладного анализа политического процесса.

Цель статьи – на основе концептуализации этапов цикла государственной политики изучить инструментальные механизмы государственного управления.

В статье решались вопросы: о соотношении моделей «этапов государственной политики» и «политических потоков» с инструментальными механизмами государственного управления; об особенностях применения конкретных управленческих инструментов в разных политических системах; применимости опыта других стран в выборе инструментов государственного управления; инструментальных технологиях обеспечения политической стабильности с учетом оценки эффективности реализации государственной политики.

Основу методологии, примененной в статье, составили дедуктивные методы, с помощью которых общее знание о процессуальном характере государственного управления трансформировалось в понимание инструментов реализации политики в конкретных условиях, также использованы сравнительный анализ, методы наблюдения и case studies.

Основные результаты исследования: классическая модель «этапов государственной политики» сведена к трем укрупненным этапам: I) установка повестки дня и формирование государственной политики; II) реализация (имплементация) политических решений; III) контроль и оценка эффективности имплементации. Три указанных этапа коррелируют с концепцией политических потоков («проблемный поток», поток выработки политического курса, поток «процессуальной политики»). Инструментальные механизмы выступают связующим звеном между формулированием того или иного направления политики и ее реализацией. Приведены различные классификации управленческих инструментов. Типы государственной политики по классификации Т. Лоуи – распределительная, перераспределительная, регулирующая, конституирующая типы политики – рассмотрены в связи с доминирующими инструментами управления.

Научная значимость статьи состоит в приращении знания о процессах государственного управления. Практическая значимость определена возможностями прикладного применения научного знания об инструментах государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная политика, инструменты государственной политики, этапы политического цикла, политические потоки, политическая наука

N.A. Antanovich

Belarusian State University,  
Belarus, Minsk, e-mail: antanovich.bsu@gmail.com

### **Conceptualization of the process and instrumental mechanisms of public administration in political science**

Public administration is studied as a process of formation, implementation and evaluation of public policies in the article. Public policy is seen as the result of a policy cycle. The scientific fields of the policy process analysis are determined.

The purpose of the article is to discuss the instrumental mechanisms of public administration based on the conceptualization of the public policy cycle stages.

The article addressed the following questions: on the relationship between the models of “policy stages” and “policy streams” with instrumental mechanisms of public administration; about application of the specific instruments / public administration tools in different political systems; about applicability of the external experience in the selection of public administration instruments; instrumental technologies for ensuring political stability, taking into account the assessment of the effectiveness of the public policy implementation.

Methodology used in the article: deductive methods to gain general knowledge about procedural nature of public administration which were transformed into understanding of the policy implementation tools in the specific conditions, comparative analysis, observation and case studies methods were also used.

The main results of the research: the classical model of “stages of public policy” is reduced to three stages: I) the agenda setting and public policy formulation; II) political decisions implementation; III) monitoring and evaluation of the implementation effectiveness. These three stages correlate with the political flows concept (problem stream, policy stream, politics stream). Instrumental mechanisms link policy formulation and policy implementation. Various classifications of the public policy instruments are presented. Types of public policy according to the T. Lowe’ classification (distributive, redistributive, regulatory, constituent types) are considered in connection with the dominant policy instruments.

The scientific significance of the article consists in the increasing of knowledge about the processes of public administration. The practical significance is determined by the possibilities of applied scientific knowledge about the instruments of public administration.

**Key words:** public administration, public policy, public policy instruments, policy cycle stages, policy streams, political science.

Н.А. Антанович

Белорус мемлекеттік университеті,  
Беларусь, Минск қ., e-mail: antanovich.bsu@gmail.com

### **Саяси ғылымдардағы мемлекеттік басқару механизмдері мен тұжырымдамалау процесі**

Мақалада мемлекеттік басқару саясаттың әртүрлі бағыттарын қалыптастыру, іске асыру және бағалау процесі ретінде зерттеледі.

Мемлекеттік саясат саяси циклдың нәтижесі ретінде қарастырылады. Саяси процестердің қолданбалы сараптамасының пәндік аумағы анықталды.

Мақаланың мақсаты – мемлекеттік саясат кезеңдерін тұжырымдамалау негізінде мемлекеттік басқару механизмдерін зерттеу.

Мақалада келесі сұрақтар қаралды: «мемлекеттік саясаттың кезеңдері» және «саяси ағымдар» модельдерінің мемлекеттік басқарудың инструменталды механизмдерімен байланысы туралы; әртүрлі саяси жүйелерде басқарудың нақты құралдарын қолдану ерекшеліктері туралы; мемлекеттік басқару құралдарын таңдауда басқа елдердің тәжірибесінің қолданылуы; мемлекеттік саясатты іске асырудың тиімділігін бағалауды ескере отырып, саяси тұрақтылықты қамтамасыз етудің аспаптық технологиялары. Мақалада қолданылған әдістеменің негізін мемлекеттік басқарудың іс жүргізу табиғаты туралы жалпы білімнің нақты жағдайдағы саясатты жүзеге асыру құралдары туралы түсінікке айналатынын көрсететін дедуктивті әдістер құрады, сонымен қоса, салыстырмалы талдау, бақылау әдістері және кейстер қолданылды.

Зерттеудің негізгі нәтижелері: «мемлекеттік саясат кезеңдерінің» классикалық моделі үш этапқа жинақталған: I) күн тәртібін белгілеу және мемлекеттік саясатты қалыптастыру; II) саяси шешімдердің іске асырылуы (имплементация); III) іске асыру тиімділігін бақылау және бағалау.

Көрсетілген үш кезең саяси ағындар тұжырымдамасымен («проблемалық ағым», саяси бағыттың ағымы, «процедуралық саясат» ағымы) сәйкес келеді.

Аспаптық тетіктер саясаттың белгілі бір бағытын тұжырымдау мен оны жүзеге асырудың арасындағы байланыс ретінде әрекет етеді.

Басқару құралдарының әр түрлі жіктелімдері келтірілген. Т. Лоуи классификациясы бойынша мемлекеттік саясаттың түрлері – таратудың, қайта бөлудің, реттеудің, құрылтай саясатының түрлері – басым басқару құралдарына байланысты қарастырылады. Мақаланың ғылыми маңыздылығы мемлекеттік басқару процестері туралы білімнің артуында жатыр. Практикалық маңыздылығы мемлекеттік басқару құралдары туралы қолданбалы ғылыми білімнің мүмкіндігімен анықталады.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік басқару, мемлекеттік саясат, мемлекеттік саясат құралдары, саяси цикл кезеңдері, саяси ағымдар, саясаттану.

## Введение

Развитие теории государственного управления в политической науке связано с изучением публичной политики, процессов формирования и реализации государственной политики. Основы концепции политико-управленческих наук (Policy Sciences) заложены в конце 1940-х – начале 1950-х годов в работах Г. Лассуэлла, Д. Лернера, Г. Саймона. Теория публичной политики как академическая сфера сложилась в США 1960-е годы. Значимый вклад в развитие теории публичной политики внесли Т. Биркланд, Р. Гудин, Г. Питерс, Дж. Перри. Англоязычный термин Public Policy трактуют и буквально, как публичную политику, и конкретно, как государственную политику (работы Н.Ю. Беляевой, Л.И. Никовской, А.И. Соловьева, А.Ю. Сунгурова, Н.А. Шматко), и в усредненном варианте как общественно-государственную политику. С нашей точки зрения, *публичная политика* представляет собой сферу политического управления, находящуюся под влиянием широкого гласного обсуждения социально значимых вопросов и проблем. Применяя модель политической системы, можно утверждать, что *государственная политика* является результатом политического цикла, в ходе которого общественные запросы преобразуются во властные решения государственных институтов. Термин *общественно-государственная политика* позволяет охватить взаимодействия государственных институтов с социумом (в лице бизнес-сектора и его организаций, а также НКО) при выработке политических, нормативно-правовых, административных механизмов государственной экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда (ст. 107 Конституции Республики Беларусь). Кристаллизация того или иного вида и направления государственной политики становится результатом взаимодействия органов государственной власти и общества, а также сложных взаимодействий между самими центрами принятия политических решений. Политологами разработана модель «цикла государственной политики» (см. работы Дж. Андерсона, Р. Рипли, Ф. Бенойт). Данную модель также называют линейной, последовательной или «моделью эвристических этапов» (Benoit, 2013). М. Хоулетт, А. Макконнелл, Э. Перл считают, что развитие теории государственно-

го управления и публичной политики происходило благодаря «выдающимся метафорам с высоким аналитическим потенциалом: метафорам этапов и циклов, множественных потоков» (Howlett, McConnell, Anthony, 2014). Наибольшую известность получили пятистадиальная модель (установка повестки дня, формирование государственной политики, принятие решений, их реализация и оценка) и модель «политических потоков» Дж. Кингдона.

Несмотря на достижения современной политической науки в изучении процессуальной составляющей государственного управления, актуальными и проблемными остаются следующие вопросы:

Как соотнести модели «этапов государственной политики» и «политических потоков» с инструментальными механизмами государственного управления?

Какие особенности политического курса влияют на выбор конкретных управленческих инструментов?

Насколько уместен / полезен опыт других стран в выборе инструментов государственного управления?

Каковы инструментальные технологии обеспечения политической стабильности с учетом оценки эффективности реализации государственной политики?

*Цель данной статьи* – на основе концептуализации этапов цикла государственной политики изучить инструментальные механизмы государственного управления.

*Объектом* исследования в данной статье являются государственная политика и управление, *предметом* – инструментальные механизмы государственного управления.

Основу методологии, примененной в статье, составили дедуктивные методы, с помощью которых общее знание о процессуальном характере государственного управления трансформировалось в понимание инструментов реализации политики в конкретных условиях, также применены сравнительный анализ, методы наблюдения и case studies.

## Основная часть

Для достижения цели кратко рассмотрим предметные поля прикладного анализа политического процесса (рис.1). При осуществлении визуализации предметных полей использованы идеи Лоуренса Мида (Mead, 2013: 389). Государственная политика и управление являются

междисциплинарным предметом исследования: политическая наука (политическая теория и политическая этика), правовые науки, социология, экономическая наука вносят основной вклад в

изучение указанного предмета, опираясь на терминологическую демаркацию и формирование специализированных исследовательских программ.

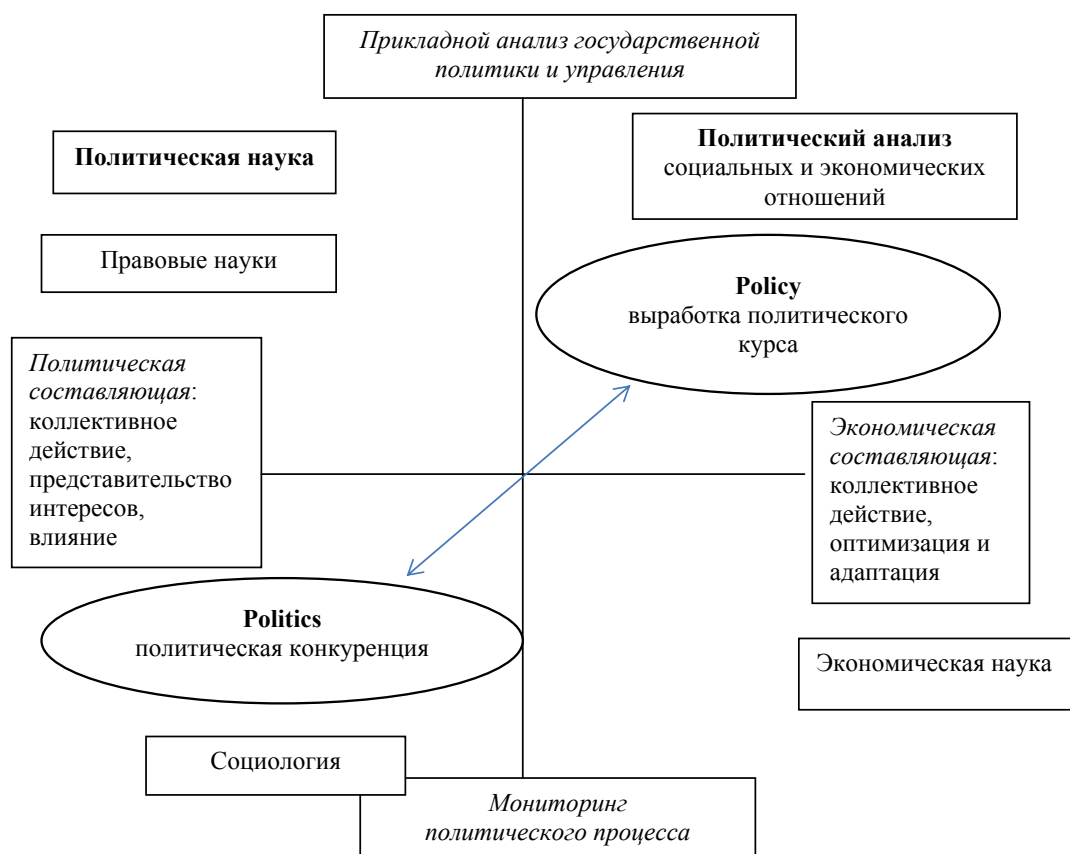


Рисунок 1 – Предметные поля прикладного анализа политического процесса

Для концептуализации этапов цикла государственной политики нами будут использованы две модели – «этапов государственной политики» (или стадийная модель) и «политических потоков». С нашей точки зрения, ставшую классической модель «этапов государственной политики» можно свести к трем укрупненным этапам:

I) установка повестки дня и формирование государственной политики;

II) реализация (имплементация) политических решений;

III) контроль и оценка эффективности реализации решений (Antanovich, 2018: 27).

Три выше указанных укрупненных этапа коррелируют с концепцией политических потоков, разработанной Дж. Кингдоном. Для

описания концепции политических потоков необходимо отразить многоуровневые трактовки политики. 1) Polity – полития – представляет собой институциональную систему, закрепленную конституционно и охватывающую структурные и нормативные компоненты системы, формирующие основу для социально-политического действия. 2) Policy – политическая линия, политический курс государства. Policy называют содержательным и материальным измерением политики, отражающим определенный набор действий, которые предпринимает администрация для решения проблем. 3) Термин «politics» фиксирует процессуальные аспекты политики. Политика – конфликтно-консенсусный процесс, в котором представлены общие и различающиеся интересы и взгляды, конфликты и компро-

миссы, противостояние и переговоры (к примеру, в форме политического представительства, избирательных кампаний, парламентских дебатов, коалиционных переговоров, лоббирования) (Key Definitions, 2015).

Модель Дж. Кингдона является нелинейной, учитывает пересечение трех политических потоков: 1) «проблемного потока» (problem stream), 2) потока выработки политического курса (policy stream), 3) потока «процессуальной политики» (politics stream). «Проблемный поток» касается жизни граждан, а также формирования повестки дня политики. Поток выработки политического курса охватывает действия политиков и высших должностных лиц, экспертов и лоббистских групп (Kingdon, 1994). Поток «процессуальной политики» включает изменения в органах исполнительной власти, внесение изменений в нормативно-правовые акты, а также колебания общественного мнения.

Как верно отмечают М. Хоуллетт, А. Макконнелл и Э. Перл, три «политических потока» коррелируют с формированием, реализацией и оценкой политики. Выявленные Кингдоном потоки независимы друг от друга, пока не возникают обстоятельства, ведущие к их слиянию. Пересечение потоков формирует так называемые «окна возможностей», которые возникают в периоды политических изменений и кризисов, иных «драматических фокусирующих событий». Кингдон применил метафору «окон возможностей, чтобы уловить перспективы повестки дня политики». Действующие политики или «политические предприниматели» проявляют свою волю по проблемам, которые ранее не были приоритетными и выдвигались на политическую повестку (Howlett, McConnell, Perl, 2014: 421).

Концепция политических потоков соотносится с теорией организационной анархии, основы которой сформулированы М. Коэном, Дж. Марчем, И. Олсеном. Теория организационной анархии описывает организации со сложной средой для принятия решений (условия высокой неопределенности), оперирующие неопределенными целями («проблемными предпочтениями»), осуществляющие внутриорганизационные процессы на основе проб и ошибок («неясные технологии»), отличающиеся плохо определенными ролями («текучесть кадров»). Как результат – «границы организации являются неопределенными и меняющимися». Организационные анархии характеризуют быстро меняющиеся организации с небюрократической структурой. Наиболее яркие примеры таких организаций –

общественные и образовательные, а также нелегальные организации (Cohen, March, Olsen, 1972a: 1). М. Коэн, Дж. Марч, И. Олсен критиковали стадийную модель и обосновывали «потокую модель», назвав ее моделью «мусорной корзины» (Garbage can model). Указанные авторы обращали внимание на четыре потока: проблемы, решения, участники, возможности выбора (Cohen, March, Olsen, 1972b: 3).

Далее рассмотрим три укрупненных этапа государственной политики и управления подробней.

**I.** На этапе *установки повестки дня и формирования государственной политики* заинтересованные группы, организации, СМИ и государственные институты соперничают за выдвижение проблем на повестку дня. В этом смысле различают общественную, медийную, институциональную, формальную типы повестки дня политики. Борьба за выдвижение *определенных* проблем в *определенной* формулировке – это форма политической борьбы за объективную или конструируемую *политизацию* социальных проблем.

Согласовать различные типы повесток дня призваны специальные процедуры и «переговорные площадки». Примеры согласительных процедур: работа с письмами и обращениями граждан и юридических лиц, выездные заседания государственных комиссий; конференции, семинары, круглые столы; общественные слушания и обсуждения, общественные /консультативные советы; Зеленые и Белые книги (или иные документы для обсуждения).

Остановимся на согласительных процедурах. В развитых политических системах в явной форме присутствует стадия выдвижения и рассмотрения вероятных вариантов/альтернатив решений. В демократических политических системах на этой стадии задействуется общественный потенциал, в процессе согласований применяются дискуссионные документы. «Бумажный процесс, – по выражению Т. Ферриса, – как правило, начинается с Зеленых книг, которые являются дискуссионным документом, где изложена проблема, предложены различные варианты ее решения, преимущества и недостатки этих вариантов. Общественности предлагается высказаться по выдвинутым вариантам. Далее составляется Белая книга, в которой излагается позиция правительства». Феррис указывает, что «иногда названия Зеленые и Белые книги не используются... Белые книги могут публиковаться без Зеленых книг. Также применяются докумен-

ты, эквивалентные Белым книгам, но называемые стратегическими или справочными. Сам процесс консультаций также различен» (Ferris, 2015a: 94).

На рассматриваемом этапе принимаются решения, формирующие основу для социально-политического действия. Указанные решения воплощаются в *программах действий политико-административных институтов*. Государственные программы, с нашей точки зрения, различаются тем, что одни лишь фиксируют долгосрочные цели и намерения правящих политических элит, слабо учитывая при этом ресурсную составляющую достижения желаемого. Другие программы отличаются обстоятельным ситуационным анализом проблемы, учитывают ресурсную составляющую и строятся по принципу «трех W» (Who/ Кто, Where/ Где, Why/ Как).

Завершая рассмотрение первой стадии, приведем критическое замечание Т. Ферриса: «Линейной политика будет в идеальном мире, где политические решения, начинаясь с ряда вариантов, затем фильтруются до приемлемых, а далее уточняются с помощью исследований, консультаций и оценки регулирующего воздействия и воплощаются в единый вариант, который должен быть обсужден в парламенте, включен в законодательство, а затем принят к реализации правительством» (Ferris, 2015b: 89).

**II.** На втором этапе происходит *реализация (имплементация) политических решений*. Ключевое значение здесь имеет применение релевантных принятым решениям инструментов, поскольку инструменты выступают связующим звеном между формулированием того или иного направления политики и ее реализацией. Применение управленческих инструментов (или средств практической реализации принятых решений) осуществляется для достижения целей политики, с учетом социальных, экономических проблем и политико-административных ресурсов.

В западной социальной науке инструменты государственной политики часто подразделяют на регулирующие, финансово-экономические и инструменты «мягкой силы». Для указанных трех групп инструментов применяются метафоры: «палки», «морковь» и «молитвы». М. Холлетт и М. Ремеш детально рассмотрели набор инструментов политики, применяемых в американской политической системе (ссылаясь на работы Р. Даля, Ч. Линдблома, С. Линдера, Г. Питерса):

– сертификация, стандарты качества;

– администрирование, контроль цен, ограничения и запреты, «жесткое давление» государства, «процедурное руководство»;

– кредитные гарантии, ссуды, денежные гранты;

– налоговые льготы;

– государственные инвестиции и предприятия, спонсируемые государством;

– квоты, лицензии / разрешения; франшиза; страхование (Howlett, Ramesh, 1993a: 7).

Инструменты также разграничиваются по применению принуждения: приказы, медиация, консультирование, информирование; по характеру государственного контроля: национализация, лицензирование, налогообложение, субсидирование, макрорегулирование (Howlett, Ramesh, 1993b: 6).

Ласкум П., Симард Л., Маккой Дж. выделяют следующие управленческие инструменты: законодательство, налогообложение и госрасходы, государственные институты, административно-бюрократический аппарат, информирование, убеждение, осуждение и поощрение (Lascoumes, Simard, McCoy, 2011: 12).

В белорусской социальной науке инструменты управления подразделяют на политические и правовые, программно-целевые и организационно-распорядительные. Особенности выбора управленческих инструментов в Республике Беларусь изучены коллективом ученых под руководством К. В. Рудого (с 2016 по 2020 гг. Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Беларусь в Китайской Народной Республике). В монографии «Финансовая диета» описан инструментарий государственного капитализма в Беларуси: государственная поддержка и директивное доведение показателей предприятиям, антикризисное управление предприятиями (госорганы выступают в роли антикризисных управляющих), прямое администрирование (административный ресурс, использование совещаний, «штабов», расширенных коллегий органов государственной власти), банковская система, Государственный целевой бюджет национального развития (Ruduj, 2016: 34–42).

С точки зрения автора статьи, основными управленческими инструментами являются:

– управленческие приемы: антикризисный менеджмент (АКМ), «ручное управление» (совещания, коллегии, заседания «штабов»), доведение показателей для выполнения, директивное воздействие на производственный сектор;

– институты, осуществляющие госрегулирование экономики и отношений собственности;

государственные целевые фонды; налоговая, кредитно-денежная системы;

– нормативно-правовые акты (общие и специальные правовые нормы, обеспечивающие реализацию отраслевых видов политики) и оценка регулирующего воздействия (ОРВ)<sup>1</sup>;

– социально-психологическое воздействие и мотивация к производительному труду;

– воздействие посредством использования символической политики; приемы убеждающей коммуникации, агитация, пропаганда.

Одно из ключевых мест в перечне управленческих инструментов занимают *экономические инструменты*. Однако они вторичны по отношению к политической воле, политическим решениям. Приведем цитату на этот счет. «Фактически политические решения прямо или косвенно влияют на распределение и перераспределение экономических и иных ресурсов, – указывают М. Драшкович, М. Делибасич, В. Драшкович, М. Ивич – ... распределение и перераспределение ресурсов осуществляется в политическом процессе и лишь частично путем рыночных отношений. Различные статусы и роли граждан, являющихся потребителями общественных благ, производимых государством, в политической системе определяют возможности их влияния на принятие решений. Потребители общественных благ проявляют и защищают свои интересы в ходе голосования. Влияние этого большинства граждан на принятие политических решений зависит от специфики политической системы, ее демократичности, от процедур голосования, которые не являются нейтральными» (Draskovic, others, 2017a: 599).

Можно утверждать, что применение тех или иных управленческих инструментов является не только следствием идеологических установок лиц, принимающих решения, но и их представлений о конкретных проблемах. Поэтому применение управленческих инструментов является следствием когнитивных эффектов. Кроме того, формирование параметров государственной политики «зависит от пути». К примеру, Э. Бардач подчеркивает: «современные вариан-

ты политики являются продуктом политических решений, принятых ранее, несколько десятилетий назад. Отсюда возникает концепция зависимости от пути. Ранее принятые решения могут иметь как сдерживающих, “замкнутый” эффект, так и эффект повышения возможностей» (Bardach, 2011: 945).

Говоря о стадии имплементации, уместно упомянуть классическую классификацию типов государственной политики Т. Лоуи: распределительная, перераспределительная, регулирующая / нормативная, конституирующая типы политики (Lowi, 1972: 298-299).

При реализации *распределительной* политики речь идет о распределении госконтрактов и госзаказов. Группы, представляющие бизнес-интересы, ведут борьбу за заказы от государства. Реализация распределительной политики востребует следующие инструменты: государственные институты, осуществляющие регулирование экономического развития и отношений собственности; кредитно-денежная система; сертификация, стандарты качества; государственные целевые фонды; налоговая система.

*Перераспределительная* политика означает, что в государственном управлении применяются механизмы передачи ресурсов от одних групп другим. Подобную политику называют также классовой. Как указывает П. Чалекиан, «число получателей благ может расти, ... и в отличие от распределительной политики может потребоваться принуждение по отношению к лицам и организациям, которые уклоняются от оплаты» (Chalekian, 2014).

При реализации перераспределительной политики используются такие инструменты как «ручное управление», «процедурное руководство», «жесткое давление» государства, ограничения и запреты, контроль цен, доведение показателей и директивное воздействие на производственный сектор, государственные инвестиции в предприятия, спонсируемые государством.

*Регулирующая / нормативная* политика направлена на контроль поведения индивидов и групп, воплощается в принятии и обеспечении соблюдения правовых норм. Этот тип политики направлен на гармонизацию социальных отношений, но, несмотря на это, порождает конфликты в разных типах политических систем. Инструменты реализации данного типа политики: общие и специальные правовые нормы, обеспечивающие реализацию отраслевых видов политики, ОРВ, согласительные процедуры.

<sup>1</sup> Относительно ОРВ примеряют различные названия: в Украине – анализ влияния регуляторного акта, в Кыргызстане – анализ регулятивного воздействия нормативно-правовых актов, в Республике Казахстан – оценка социально-экономических последствий законов, в Российской Федерации – оценка регулирующего воздействия, в Республике Беларусь – экономическая экспертиза (Ahmetzhanova, 2014), в Евразийском экономическом союзе – оценка регулирующего воздействия.

*Учредительная* политика (constituent) или политика *правительственных реформ* (government reform) изменяет структуру политической системы и политический режим. Инструменты политики правительственных реформ: принуждение; информирование, консультирование, медиация; социально-психологическое воздействие и мотивация; инструментальные технологии стабилизации политической системы.

Все четыре типа государственной политики встречаются в разных сочетаниях в большинстве современных политических систем, а доминирование того или иного типа характеризует политический курс. Так, доминирование перераспределительной политики свойственно странам с сильной социальной политикой, избравшим социалистические и социал-демократические ориентиры развития. Перераспределительная политика применяется и при консервативно-корпоративистском политическом курсе. Доминирование регулирующей и распределительной политики свойственно для либерального/неолиберального политического курса.

III. На третьем этапе реализуется *контроль и оценка эффективности реализации решений*. Мы считаем, что данный этап является наиболее «чувствительным» для правящих элит, как минимум по трем причинам.

Во-первых, оценка эффективности реализации политики крайне важна для самих правящих элит в силу необходимости мониторинга результатов и последствий проводимой политики, учета материальных ресурсов, выявления латентных конфликтов и дисфункций государственных институтов.

Во-вторых, запоздывание правящих элит в объективном оценивании своих действий создает возможности для ожесточенной критики со стороны оппозиции даже несущественных просчетов официальных властей.

В-третьих, в переходных политических системах возникает так называемое «оппортунистическое поведение бюрократии». Это значит, что чиновники используют недостатки развития политических и экономических институтов («институциональный дефицит»), асимметрию информации о регулировании рынка на фоне слабого контроля в своих целях (Draskovic, others, 2017b: 601).

А. Макконелл рассмотрел спектр возможных результатов реализации политики: от успеха до провала. Политика успешна при следующих об-

стоятельствах: она легитимна, при ее реализации сформировались устойчивые коалиции, она символизирует инновации и влияние; оппозиция не принимала участия в процессе реализации политики, а поддержка политики практически универсальна. Провальной политику признают, если: цель не достигнута, цель и инструменты ее реализации вступили в противоречие; реализация политики нанесла ущерб легитимности правящих сил; политика символизирует устаревшие идеи; противодействие процессу реализации политики было практически универсальным, а поддержка отсутствовала (McConnell, 2010: 352).

Все выше сказанное говорит о необходимости разработки *инструментальных технологий обеспечения политической стабильности*. Динамическая трактовка политической стабильности такова – это способность политической системы развиваться, меняться, не разрушаясь. С. Липсет рассматривал политическую стабильность через призму поддержания легитимного конституционного порядка. Стабильными Липсет считал политические системы, в которых власть легитимна и эффективна. Д. Истон и Г. Алмонд рассматривали политическую стабильность в связи со способностями системы реагировать на внутренние и внешние импульсы. Анализируя факторы дестабилизации политической системы, А. Лейпхарт указал на два основных: раскол политических элит и глубокие социальные, религиозные либо этнические расколы в обществе. Устойчивость открытых политических систем зависит от «адаптации системы к новым реалиям, изменениям внешней среды, повышая или понижая пороги синхронизации между акторами в системе» (Bilyuga, 2018: 52). Возможности применения согласительных «мягких» инструментов возникают в условиях невысокой «турбулентности» политической системы. Как указывает М. Холлетт, «в беспокойных обстоятельствах, когда политические идеи и действующие лица часто меняются, политика должна быть гибкой, поскольку... требует не только дополнительных ресурсов, но и способности правящих кругов менять курс по мере изменения условий» (Howlett, 2019: 31).

В таблице 1 рассмотрена связь между подлежащими контролю факторами дестабилизации политической системы и инструментальными технологиями стабилизации системы.



**Таблица 1** – Связь между подлежащими контролю факторами дестабилизации политической системы и инструментальными технологиями стабилизации системы

Факторы, подлежащие контролю	Инструментальные технологии стабилизации политической системы
Политические факторы и эффективность политических решений	Реалистичность и исполнимость политических программ, поэтапность политических изменений, баланс мотивационных /убеждающих и административных /менеджеральных технологий, эффективная кадровая политика, инструменты политического управления – различные формы работы с гражданами
Социальные факторы: выявление и дифференциация интересов социальных групп	Мониторинг и учет степени разброса /согласованности мнений, мониторинг реализации функций артикуляции и агрегирования интересов, корректировка направлений политики в зависимости от удовлетворения интересов социальных групп, обратная связь между властью и обществом
Правовые и экономические факторы	Разделение полномочий властных институтов, четкие правовые нормы для субъектов экономики и для институтов гражданского общества, стимулирование самостоятельной экономической активности, адаптивные технологии госрегулирования и контроля над ключевыми секторами экономики.

### Заключение

Для концептуализации этапов цикла государственной политики используются модели «этапов государственной политики» (стадиальная модель) и «политических потоков» (потоковая модель). Классическая модель «этапов государственной политики» сведена автором статьи к трем укрупненным этапам: I) установка повестки дня и формирование государственной политики; II) реализация (имплементация) политических решений; III) контроль и оценка эффективности реализации решений. На первом этапе должна быть обеспечена легитимация принимаемых решений. На втором этапе для реализации политики требуется не только побуждение к действию, но и принуждение. Для осуществления оценки политики на третьем этапе требуется готовность официальной власти не только провозгласить свои победы и достижения, но признать просчеты и ошибки. Стадиальная модель описывает решение стандартных проблем в условиях стабильной политической системы. Модель потоков описывает турбулентные политические процессы, когда решаются слабо структурированные проблемы, а повестка дня политики формируется политическими силами, альтернативными правящим элитам /официальным властям. Модель потоков применима к организациям, функционирующим как «организационные анархии». Указанные модели позволяют понять процессы выработки государствен-

ной политики в политических системах различного типа. Соответственно опыт других стран и сравнительный анализ выбора инструментов государственного управления уместен и полезен.

Спектр инструментов (механизмов, средств, технологий), применяемых на различных стадиях разработки и реализации государственной политики, суммирован автором статьи и представлен следующим образом:

- управленческие приемы: АКМ, «ручное управление», доведение показателей для выполнения, директивное воздействие на производственный сектор;
- нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию отраслевых видов политики, ОРВ;
- институты, осуществляющие госрегулирование экономики и отношений собственности; государственные целевые фонды; налоговая и кредитно-денежная системы;
- социально-психологическое воздействие и мотивация к производительному труду;
- инструменты символической политики; приемы убеждающей коммуникации, агитация, пропаганда;
- инструменты и технологии обеспечения политической стабильности.

Выбор конкретных управленческих инструментов зависит от институционализации политической конкуренции, механизмов согласования интересов и готовности к диалогу основных политических сил в стране.

Литература

- Bardach E. (2011) Policy Dynamics. The Oxford Handbook of Political Science. Ed. by Robert E. Goodin, N.Y. URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-045>
- Benoit F. (2013) Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model. Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. URL: [http://www.ncchpp.ca/165/Publications.ccnpps?id\\_article=966](http://www.ncchpp.ca/165/Publications.ccnpps?id_article=966)
- Borrás S., Edquist Ch. (2013) The Choice of Innovation Policy Instruments. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE), Lund University. Paper no. 2013/04. URL: [http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304\\_Borrás\\_Edquist.pdf](http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304_Borrás_Edquist.pdf)
- Chalekian P. (2014) Patterns of Public Policy and Administration: Identifying Interfaces and Relationships. Proceedings of the 21st Conference on Pattern Languages of Programs. Article № 6, Monticello, Illinois. The Hillside Group, USA.
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice Administrative Science Quarterly. Vol. 17, № 1, p. 1-25.
- Draskovic M., Delibasic M., Draskovic V., Ivic M., Pupavac D. (2017) Public sector management as a development problem in the countries of Southeast Europe. Public Policy and Administration. Vol. 16, № 4, p.593–604.
- Ferris T. (2015) Reflections on the public policy process in Ireland. Administration. Vol. 62, № 4, p. 87–106.
- Howlett M. (1991) Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. Policy Studies Journal. №19, p.1-21. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-045>
- Howlett M., Ramesh M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience // Policy Studies Review, 12(1), p.3-24.
- Howlett M. (2019) Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. International Review of Public Policy, № 1, p. 27-45.
- Howlett M., McConnell A., Perl A. (2014) Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. European Journal of Political Research. Vol.54, p. 419–434. 10.1111/1475-6765.12064.
- Key Definitions: Polity, Policy, Politics, Corporate Communications, Public Affairs, Lobbying, Government Relations (2015) / Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. URL: <http://www.aalep.eu/key-definitions-polity-policy-politics-corporate-communications-public-affairs-lobbying-government>
- Kingdon J. (1994) Agendas, alternatives, and public policies / J. Kingdon. Glenview : S. Foresman. XI, 240 p.
- Lascoumes Pierre, Simard Louis & McCoy Jil. (2011). Public policy seen through the prism of its instruments: Introduction. Revue française de science politique (English). Vol. 61, № 1. 10.3917/rfspe.611.0001.
- Lowi T. J. (1972) Four systems of policy? Politics and choice. Public Administration Review. Vol. 32, № 4. Jul.-Aug., p.298–310.
- McConnell A. M. (2010) Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. Journal of Public Policy, № 30(03), p. 345-362.
- Mead L. M. (2013) Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics. Journal of Public Affairs Education JPAE. № 19(3), p.389–403. DOI: 10.1080/15236803.2013.12001742
- Антанович Н. А. (2018) Теория и методы анализа государственного управления в политической науке : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.01 ; Бел. гос. ун-т. – Минск, 2018. – 52 с
- Ахметжанова С. (2014) Особенности оценки регулирующего воздействия в странах ЕАЭС. Kazinform: Международное Информационное Агентство. 14.12.2014. URL: [inform.kz https://www.inform.kz/ru/osobennosti-ocenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-v-stranah-eaes\\_a2731899](https://www.inform.kz/ru/osobennosti-ocenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-v-stranah-eaes_a2731899).
- Билюга С. Э. (2018) Политическая стабильность: основные подходы к анализу устойчивости политических систем // Век глобализации, № 2 (26), с. 46-56.
- Финансовая диета : реформы государственных финансов Беларуси / [К. В. Рудый и др.; под науч. ред. К. В. Рудого]. – Минск : Звезда, 2016. – 461 с.

References

- Bardach E. (2011) Policy Dynamics. The Oxford Handbook of Political Science. Ed. by Robert E. Goodin, N.Y. URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-045>
- Benoit F. (2013) Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model. Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. URL: [http://www.ncchpp.ca/165/Publications.ccnpps?id\\_article=966](http://www.ncchpp.ca/165/Publications.ccnpps?id_article=966)
- Borrás S., Edquist Ch. (2013) The Choice of Innovation Policy Instruments. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE), Lund University. Paper no. 2013/04. URL: [http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304\\_Borrás\\_Edquist.pdf](http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304_Borrás_Edquist.pdf)
- Chalekian P. (2014) Patterns of Public Policy and Administration: Identifying Interfaces and Relationships. Proceedings of the 21st Conference on Pattern Languages of Programs. Article № 6, Monticello, Illinois. The Hillside Group, USA.
- Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice Administrative Science Quarterly. Vol. 17, № 1, p. 1-25.
- Draskovic M., Delibasic M., Draskovic V., Ivic M., Pupavac D. (2017) Public sector management as a development problem in the countries of Southeast Europe. Public Policy and Administration. Vol. 16, № 4, p.593–604.

Ferris T. (2015) Reflections on the public policy process in Ireland. *Administration*. Vol. 62, № 4, p. 87–106.

Howlett M. (1991) Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*. №19, p.1-21. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-045>

Howlett M., Ramesh M. (1993). Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience // *Policy Studies Review*, 12(1), p.3-24.

Howlett M. (2019) Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. *International Review of Public Policy*, № 1, p. 27-45.

Howlett M., McConnell A., Perl A. (2014) Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*. Vol.54, p. 419–434. 10.1111/1475-6765.12064.

Key Definitions: Polity, Policy, Politics, Corporate Communications, Public Affairs, Lobbying, Government Relations (2015) / Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. URL: <http://www.aalep.eu/key-definitions-polity-policy-politics-corporate-communications-public-affairs-lobbying-government>

Kingdon J. (1994) *Agendas, alternatives, and public policies* / J. Kingdon. Glenview : S. Foresman. XI, 240 p.

Lascoumes Pierre, Simard Louis & McCoy Jil. (2011). Public policy seen through the prism of its instruments: Introduction. *Revue française de science politique (English)*. Vol. 61, № 1. 10.3917/rfspe.611.0001.

Lowi T. J. (1972) Four systems of policy? Politics and choice. *Public Administration Review*. Vol. 32, № 4. Jul.-Aug., p.298–310.

McConnell A. M. (2010) Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, № 30(03), p. 345-362.

Mead L. M. (2013) Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics. *Journal of Public Affairs Education JPAE*. № 19(3), p.389–403. DOI: 10.1080/15236803.2013.12001742

Antanovich N. A. (2018) *Teoriya i metody analiza gosudarstvennogo upravleniya v politicheskoy nauke : avtoref. dis. ... d-ra polit. nauk : 23.00.01 ; Bel. gos. un-t. – Minsk, 2018. – 52 s.*

Ahmetzhanova S. (2014) Osobennosti ocenki reguliruyushchego vozdejstviya v stranah EAES. *Kazinform: Mezhdunarodnoe Informacionnoe Agentstvo*. 14.12.2014. URL: [inform.kz https://www.inform.kz/ru/osobennosti-ocenki-reguliruyushchego-vozdeystviya-v-stranah-caes\\_a2731899](https://www.inform.kz/ru/osobennosti-ocenki-reguliruyushchego-vozdeystviya-v-stranah-caes_a2731899).

Bilyuga S. E. (2018) Politicheskaya stabil'nost': osnovnye podhody k analizu ustojchivosti politicheskikh sistem. *Vek globalizacii*, № 2 (26), c. 46-56.

Finansovaya dieta : reformy gosudarstvennyh finansov Belarusi / [K. V. Rudyj i dr.; pod nauch. red. K. V. Rudogo]. – Minsk : Zvyazda, 2016. – 461 s.