

Политическая модель «окна возможностей» и деконструкции рациональности политического процесса*

Political Model of the «Window of Opportunity» and the Deconstruction of the Rationality of the Political Process

И. ЛЕСКОВА

Лескова Ирина Валерьевна, д-р соц. наук, канд. полит. наук, профессор, зав. кафедрой политологии и прикладных политических исследований Российского государственного социального университета. E-mail: leskova.i@yandex.ru

В статье анализируются современные методологические подходы к анализу политики, раскрывается известный методологический подход – политическая модель «окна возможностей» Кингдона, методологический подход инкрементализма Ч. Лиднблома и др. В статье раскрывается значение алгоритма анализа политики, выбора политических альтернатив.

Ключевые слова: политический анализ, публичная сфера, модель «окно возможностей», инкрементализм.

The article analyzes modern methodological approaches to policy analysis, reveals the well-known methodological approach - Kingdon's "window of opportunity" political model, the methodological approach of Ch. Lidnblom's incrementalism, etc. The article reveals the significance of the policy analysis algorithm, the choice of political alternatives.

Keywords: political analysis, public sphere, window of opportunity model, incrementalism.

Введение

Одним из актуальных вопросов в современной политологии остаётся изучение контекстов и условий, которые делают возможным изменение публичной политики. Методологию анализа политики можно понимать как совокупность определенных стандартов, правил, процедур, которые необходимы для создания политических знаний, критической оценки политического процесса.

Актуальность данных вопросов выносит на поверхность политические проекты и политические действия, которые являются следствиями принятых политических решений. Известные исследователи в сфере публичной политики анализируют и деконструируют рациональность в политике через модель «окна возможностей». Различные исследователи, обращаясь к модели «окна возможностей», выделяют роль политических акторов, процесса выявления и формулирования политических проблем, или роли повествований в политическом процессе.

Методы

Методами исследования являются общие методы познания, обобщения, синтеза и анализа позволяющие раскрыть и обобщить концептуальные рамки методологических парадигм исследований в современной политологии.

Результаты

Теоретики рационального подхода в политологии считают, что любое решение основано на четкой цели, которую нужно достичь. Для достижения этой цели необходимо оценить несколько альтернатив и методов, выяснить, какие из них будут лучшими для достижения

* Ссылка на статью: Лескова И.В. Политическая модель «окна возможностей» и деконструкции рациональности политического процесса // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2023. № 4. С. 58–64.

цели [6]. Принятое таким образом решение будет рациональным, так как будет основано на рациональной оценке всех возможных альтернатив. Однако на практике необходимая информация и ресурсы для оценки альтернатив часто отсутствуют. Их выбор часто случаен или основан на потребностях сегодняшнего дня. Политика не делается «навсегда». Это постоянная публичная арена столкновений интересов и дискуссий. Поэтому в основе политических решений лежит не непосредственное достижение цели, а достижение компромисса на различных стадиях принятия политического решения и медленное продвижение к цели «шаг за шагом» [18].

Деконструкция классической модели политической рациональности и выявления предпочтений политических акторов, а также решений, которые принимают политические акторы, во многом вызваны случайными и хаотичными мотивами в данной модели «окна возможностей», рассматриваемой не для решения конкретных политических проблем или выявления необходимости выбора той или иной альтернативы для решения проблем.

Данная модель призвана понять смысл политического решения в существующем хаосе альтернатив. Модель «окна возможностей» как метафора основывается на возможности принятия решения в определённый отрезок времени, в целях разрешения той или иной проблемы и достижения эффективности при определенных институциональных условиях. Неиспользованные возможности говорят о том, что окно закрыто и необходимости отложенного решения. По мнению Кингдона, политическая сфера состоит из трёх потоков, которые функционируют в автономном режиме, каждый из которых основывается на собственной логике: первый поток проблем возникает, когда граждане убеждаются в том, что могут что-то сделать для улучшения той или иной ситуации; второй поток политических решений существует на основе конкурирующих между собой разнообразных альтернатив которые предлагают антрепренеры различных политических сообществ [16]. Третий поток политических событий развивается в соответствии с собственными правилами, логикой и графиком публичной сферы и политической жизни общества. «Окно возможностей» открывается, когда политический контекст становится благоприятным для разрешения той или иной проблемы и привлекает внимание органов публичной власти, но ничто еще не указывает на необходимость предпринимать те или иные действия.

Модель «окна возможностей» в данном случае позволяет выбрать альтернативу как признание проблемы. Это позволяет трансформировать политическую повестку дня органов публичной власти и переместить возникшую политическую проблему в перечень вопросов, требующих разрешения.

Модель окна возможностей в политической практике тесно связана не только с интерпретацией политической проблемы и альтернативы её решения, но и с востребованностью политического потока. Когда открывается политическое окно, политические субъекты стараются не только обнаружить проблему, по которой необходимо принять решение, но и выстроить логику её разрешения в условиях открывшихся новых возможностей.

Кингдон вводит понятие политических антрепренеров, которые активно оказывают влияние на поиск альтернативы в процессе разработки политического решения в обмен на предполагаемые ими политические выгоды от реализации альтернативы [16].

Политические антрепренеры занимают важные места в модели окна возможностей, поскольку они обладают важными качествами и как эксперты, и как лоббисты, и как сторонники представительства тех или иных групп интересов. Политические антрепренеры занимают важное место в иерархии системы политического управления, находясь среди тех, кто принимает решения.

Выделяются следующие признаки, по которым возможно предвидеть открытие «окна возможностей»: это наличие проблемы и вероятных способов ее продвижения в политическую повестку дня органов власти, особенно если проблема уже известна и стала привычной для общества. В таком случае необходимы оперативные действия для внесения её в политическую повестку дня для последующего конструирования на публичных аренах особого внимания к данной политической проблеме.

Вторым признаком прогнозирования открытия окна возможностей является политический контекст, когда в условиях больших политических перемен повестка дня широко обсуждается в обществе, что случается, когда политические партии или политические кандидаты на политические должности активно ищут новые идеи для формирования своих предвыборных программ. Но, как показывает политическая практика, чаще всего окно возможностей срабатывает в условиях политических событий, спрогнозировать появление которых нельзя (террористический акт, катастрофа, смерть политика и тому подобное).

Метафора модели открытого окна, с одной стороны, является достаточно простой для последующего анализа политического процесса, с другой – является сложной моделью, поскольку основывается на рациональном подходе к оценке политических действий политического механизма, и в то же время должна учитывать элементы случайности и неопределённости поведения политических акторов.

Методологическая сложность адаптации модели открытого окна в системе политического анализа связана с её открытостью и возможностью синтеза противоположных теоретических позиций. В то же время, модель открытого окна является не более чем театральной метафорой, основывающийся на политическом продюсировании и возможностях конструирования мизансцены.

Традиционно процесс формирования публичной политики описывается как хорошо продуманная стратегия действий от выявления проблемы до принятия решения и реализации. Однако этот подход все чаще оспаривается из-за сложных проблем и специфики взаимодействия государственных институтов и публичной сферы. Согласно традиционной модели формирования государственной политики, в первую очередь выявляется и определяется решаемая проблема: обычно это происходит в закрытой среде, и только после принятия и реализации решений осуществляется их оценка. Консультации с заинтересованными сторонами и общественностью обычно проводятся на более позднем этапе политического процесса, уже после выявления проблемы и возможных решений, а также определения наиболее приемлемых альтернатив решению. Считается, что консультации на позднем этапе формирования публичной политики снижают вероятность отклонения предложения и нежелательной критики, но в то же время повышают риск того, что консультации будут проводиться в формальном порядке и полученные предложения не будут правильно интерпретированы и включены в проект решения.

Рассматривая политическое действие в публичной сфере, исследователи отмечают необходимость анализа институциональных условий в целях раскрытия смысла того или иного политического действия. Осуществление публичной политики оказывает значительное воздействие на окружающую среду и политических акторов, именно поэтому даже если политика не приводит к конкретному результату, очень важен анализ её символической функции и эффекта объявления, институционального процесса и восприятия обществом ситуации объявления той или иной политики.

Анализ публичной политики позволяет авторам выявить логику процесса возникновения самих публичных проблем, их институционализацию и деконструкцию. Эволюция публичной политики чаще всего рассматривается исследователями через укрепление или распад сетей публичной деятельности или сообществ публичной политики.

Анализ публичной политики – это процесс междисциплинарного исследования, в ходе которого создается, критически оценивается и передается информация, полезная для понимания и улучшения политических наук в целом.

Кроме того, методология анализа публичной политики способна дать представление о нормативном измерении, которое лежит в основе политики. Анализ государственной политики направлен на достижение объективности, но необходимо признать человеческую деятельность, социальные нормы и ценности, и это особенно важно, учитывая сложность политических проблем и политической деятельности.

По словам теоретика политики Уильяма Н. Данна [9], «оценка в анализе политики означает создание информации о ценности или значимости результатов политики», результаты

политики ценны только в том случае, если они служат целям или задачам. Таким образом, это означает, что политика достигла определенного уровня значимости. С другой стороны, оценку политики можно понимать как «процедуру, которая помогает создать шкалу ценностей, на основе которой можно оценить политический процесс и достигнутые результаты».

Таким образом, процедура оценки политики предоставляет объективную информацию, разъясняет и представляет критический подход к ценностям и помогает другим процедурам анализа политики, таким как структурирование политических проблем или рекомендации к политическим действиям.

Широкое определение оценки политики описывает оценку как любую форму обратной связи, применяемую к различным процессам. Между тем в узком аспекте под оценкой понимается анализ определенного значения публичной политики.

Принимая во внимание тот факт, что результаты оценки получаются посредством обратной связи, можно выделить несколько признаков, отличающих оценку от других методов анализа политики: *внимание к ценностям*. Оценка – это попытка определить ценность и социальную выгоду политики или программы, а не попытка собрать информацию о преднамеренных и непреднамеренных последствиях политических действий.

С другой стороны, оценка, в отличие от мониторинга, фокусируется на решениях о желательности или ценности политики, а также на оценке целей и устремлений самих политик. *Взаимозависимость фактов и ценностей*. Оценка в равной степени зависит от фактов и ценностей. Анализ уровня эффективности, достигнутой политикой, требует не только того, чтобы последствия политики имели для кого-то ценность, но и того, чтобы эффекты политики были результатом действий, предпринятых для решения конкретной проблемы. Отсюда следует, что мониторинг является необходимым условием оценки.

Ориентация на настоящее и прошлое. Оценка направлена на настоящее и прошлое, на будущие последствия. Таким образом, оценка является ретроспективной и происходит после того, как действия уже выполнены (постфактум). Между тем рекомендация, которая также имеет ценностные допущения, является перспективной и имеет место до принятия мер.

Двойственность ценностей. Ценности, составляющие основу оценки, имеют двойственную природу, так как могут рассматриваться как цели, так и средства. Оценка похожа на рекомендацию в той мере, в какой некоторая ценность (например, здоровье) может считаться ценной сама по себе и желательной, поскольку она позволяет достичь какой-либо другой цели.

Кернаган и Сигел [15] предлагают альтернативную интерпретацию определения публичной политики, под которой могут пониматься некоторые обстоятельства, при которых результаты могут не выбираться правительством, т.к. результаты политики могут быть результатом давления со стороны других агентов, политической среды или даже структурных, культурных или институциональных барьеров. Кроме того, Кернаган и Сигел [15] отмечают, что способность власти в части принятия политических решений находится исключительно в пределах легитимных институтов государства, либо действующих преднамеренно, либо путем посредничества в других интересах. Политика обычно представляет собой серию решений и может быть определена либо конкретными действиями, предпринятыми правительством, либо результатом серии различных решений. В случае достижения согласия в отношении направлений политики причины принятия могут различаться между заинтересованными сторонами и субъектами политики, которые могут предвидеть разные результаты политики.

Среди моделей анализа публичной политики выделяется линейно-рациональная модель политики Лассуэлла [17], которая является широко представленным концептом анализа формирования политики. Данный концепт анализа основан на предположении, что политика начинается до факта принятия решения. Эта модель рассматривает разработку политики как рациональный, сбалансированный, объективный и аналитический процесс решения проблем. С моделью представлены шесть основными этапами: идентификация проблемы, ранжирование факторов, влияющих на проблему, перечисление альтернатив как средств достижения целей, оценка затрат и выгод, сравнительный анализа, принятие решений.

Концептуальные преимущества разбиения процесса формирования политики на несколько отдельных этапов для понимания сложной динамики формирования государственной политики были впервые затронуты в ранних работах Гарольда Лассуэлла [17]. Лассуэлл утверждал, что политический процесс начинается со сбора данных, то есть сбора, обработки и распространения информации, необходимой тем, кто принимает политические решения. Затем он перешел к рассмотрению того, как конкретные варианты оценивались теми, кто принимал участие в принятии решения. На третьем этапе лица, принимающие решения, официально принимали план действий. На четвертом этапе утвержденный план вводился в действие как набор санкций для обеспечения соблюдения предписанного политического курса действий. Затем эта политика применялась государственной бюрократией и контролировалась до тех пор, пока она не была прекращена или отменена. Одним из недостатков этой модели был порядок этапов.

Предполагается, что конечный продукт – политика является наиболее рациональным, хорошо продуманным решением в рамках заданного набора обстоятельств для решения выявленной проблемы.

Линейно-рациональная модель политики имеет ряд положительных сторон. Нильсон отмечает, что модель способствовала пониманию того, что политический процесс имеет различные этапы, кроме того, линейно-рациональная модель политики как теория политики на микроуровне дает нам «идеальный тип», который можно использовать в качестве ориентира в исследованиях политики. Хотя ее можно критиковать за то, что она не отражает реальность из-за идеалов, ее часто стремятся назвать «лучшей» в поддержке политических процессов и разработки политики. Однако линейно-рациональная модель политики имеет ряд недостатков.

Поэтапный подход. Линдблом [18] считает, что принятие политических решений на основе переговоров и компромиссов более демократично, чем принятие рациональных решений. Недостатками этой, так называемой инкрементальной модели, являются потеря общей стратегии, удовлетворение сиюминутных потребностей, сохранение статус-кво, что препятствует достижению крупных намеченных изменений.

Некоторые исследователи отмечают, что принятие решений в организациях часто происходит по принципу организованной анархии: проблемы и решения смешиваются, лица, принимающие решения, и их сообщники – государственные служащие, консультанты, заинтересованные группы – меняются самостоятельно. Не все способны понять процессы принятия решений в организациях, поэтому люди создают решения, не задумываясь о проблемах, и наоборот [7].

Большинство авторов предлагают оптимальное сочетание рационального и поэтапного принятия решений. Этциони [11] считает, что в решениях, которые приведут к небольшим изменениям, следует допускать движение по пути приращения, но решения, которые являются фундаментальными, требуют рациональных вмешательств («смешанное сканирование»). Другие авторы, например Смит и Мэй [21, р.147], считают, что важнее понять, почему лица, принимающие политические решения, выбирают ту или иную модель принятия решений в различных ситуациях.

Инкрементализм берет свое начало в работе Чарльза Линдблома [18], который излагает два метода разработки политики: (1) метод рационального всеобъемлющего и (2) метод последовательных ограниченных сравнений, также известный как инкрементализм. Линдблом утверждает, что, поскольку проблемы политики сложны и взаимосвязаны, принятие решений представляет собой сложный процесс исходных точек существующей политики. Линдблом утверждает, что лица, принимающие решения, действуют в условиях неопределенности, когда ресурсы ограничены [18]. Наличие ресурсов или их отсутствие составляют часть ограничений на принятие решений, которые очерчивают альтернативы. Используя согласие в качестве критерия выбора, Линдблом утверждает, что, поскольку средства и цели выбираются одновременно в процессе разработки политики, всегда возможно соглашение о политике, решения являются постепенными, а изменения в существующую политику вносятся последовательно [18].

Инкрементализм является средством, с помощью которого разработка политики может осуществляться последовательно, небольшими шагами, позволяющими постоянно проверять и

исправлять политические ошибки. В качестве модели для анализа политики инкрементализм не претендует и не стремится к всестороннему анализу политики; вместо этого он побуждает исследователя смотреть по обе стороны существующей политики.

Модель предполагает, что разработка политики представляет собой процесс «неразберихи» в правительстве, и что, используя этот подход, можно увидеть, что большинство политических решений не так уж отличаются от существующей политики, и что изменения происходят с течением времени в результате серии решений, а не одного конкретного действия.

Теория общественного выбора также называется подходом рационального актора, теорией коллективного выбора, теорией рационального выбора, теорией социального выбора. Теория общественного выбора – это исследовательский подход анализа принятия решений, основанный на применении рыночных принципов к политологии. Теория общественного выбора претендует на то, чтобы объяснить динамику поведения агентов в процессе формирования государственной политики. Теория общественного выбора охватывает философские основы классической экономики и из-за этой связи с экономикой свободного рынка часто считается теорией «новых правых», подкрепленной либертарианскими и неоконсервативными взглядами на государство, которые постулируют, что современные государства всеобщего благосостояния дорого обходятся обществу и не оправдывают его ожидания; как таковые они ложатся бременем на общество и угрожают экономической свободе личности.

Теория общественного выбора имеет два основных принципа: (1) все действующие лица стараются максимизировать свои собственные интересы, и (2) все лица, вовлеченные в государственный сектор, в том числе на уровне разработки политики, используют политику для продвижения своих собственных интересов (например, политики стремятся максимизировать количество голосов, а бюрократы стремятся увеличить бюджеты своих департаментов). Теория общественного выбора утверждает, что этот корыстный принцип максимизации полезности позволяет политическому аналитику получить представление о процессе формирования политики.

Данливи и О'Лири утверждают, что общественный выбор предлагает способ развить аргументы о государстве в либеральных демократиях [8]. Следует признать, что теория общественного выбора предлагает способ прогнозирования политики в том смысле, что все государственные служащие будут действовать, чтобы влиять на политический процесс таким образом, чтобы максимизировать свои позиции, а политики будут принимать решения, повышающие их шансы на переизбрание. Грин и Шапиро также поддерживают теорию рационального выбора и указывают на общепринятые предположения, включая максимизацию полезности, структурирование предпочтений, ранжирование предпочтений, принятие решений при определенных условиях и ведущую роль граждан. Они утверждают, что теория рационального выбора позволяет выявить новые задачи и инструментальные средства, с помощью которых можно взглянуть на стратегическое поведение граждан с помощью дедуктивного метода. По словам Грина и Шапиро, теория рационального выбора открыла новые направления исследований в политологии, поскольку поднимает вопросы об институциональных реформах, демократических процедурах и разработке политики [20].

Работа Кингдона над идеей множественных потоков также породила метафорическую конструкцию, которая нашла поддержку у ученых-политиков, многие из которых возражают против линейной инструментальной рациональности циклической модели. Концепция ограниченных и легко идентифицируемых ключевых переменных, множественных потоков, влияющих на формирование политики, наряду с идеей о том, что взаимодействие между этими потоками создает возможности выбора, которые влияют на то, как вопросы политики решаются правительствами, оказалась привлекательной для многих исследователей, ищущих альтернативу.

Однако, понятия Кингдона нельзя просто импортировать в стадийные модели формирования политики, не приведя к беспорядочному смешению метафор, ограничивающему эффективность обеих моделей. Чтобы попытаться их примирить, необходим способ реконфигурации условных аспектов модели трех потоков, разработанной Кингдоном, чтобы она лучше соответствовала представлениям о последовательном принятии решений, на которые опирается

политический цикл [16]. Примирение этих двух доминирующих метафорических конструкций требует возвращения к первоначальной трактовке Кингдоном политических окон или возможностей выбора, которая отличается от идей, заимствованных им у Коэна, Марча и Олсена в их основополагающей работе о разработке политики как выражении организованной анархии [7]. В частности, их идея о четвертом потоке «возможностей выбора» или «процесса» является ключевой идеей, которую Кингдон не стал развивать в своей работе, поскольку она была сосредоточена на одном «этапе» политического процесса.

Заключение

В заключение хочется отметить, что методы и методология анализа политики, проведения ее оценки является перспективным направлением исследований. Анализ политики опирается на учет совокупности всех факторов, оказывающих влияние на выявление политической проблемы и альтернатив ее разрешения. Синтез различных методологических подходов позволяет современному исследователю пространства политологии выявить перспективные направления разрешения противоречий разработки политики и обоснования наиболее оптимальных альтернатив разрешения той или иной политической, общественно значимой проблемы в интересах всего общества.

Литература

1. Anderson J. E. *Public Policy Making*. New York: Praeger, 1975.
2. Araral E. et al. (eds) *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 2012.
3. Bache I. and Reardon L. An idea whose time has come? Explaining the rise of well-being in British politics // *Political Studies*. 2013. Vol. 61. № 4. Pp. 898–914.
4. Bardach E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House Publishers, 2000.
5. Barzelay M. Introduction: the process dynamics of public management policymaking // *International Public Management Journal*. 2003. Vol. 6. No. 3. Pp. 251–281.
6. Lindblom Charles E. Still muddling, not yet through // *Public Administration Review*. 1979. Vol. 39. № 6. Pp. 517–526.
7. Cohen M., March J. and Olsen J. A Garbage Can Model of Organizational Choice // *Administrative Science Quarterly*. 1972. Vol. 17. № 1. Pp. 1–25.
8. Dunleavy P., O'Leary B. *Theories of the State*. London: Macmillan, 1987.
9. Dunn W. N. *Viešosios politikos analizė: įvadas*. Vilnius, 2006. 355 p.
10. Esposito M., Addressi E. Little Silent Spiders: Social Workers in Building New Relationships at the Time of COVID-19 // *Sociology Mind*. 2021. № 11. Pp. 52–63.
11. Etzioni A. Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making // *Public Administration Review*. 1967. Vol. 27. No. 5. Pp. 385–392.
12. Feng Y.C., Li Y.Y. Research on the Development of Macau's Public Housing Policies // *Current Urban Studies*. 2021. № 9. Pp. 804–812.
13. Howlett M., Ramesh M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press, 1995.
14. James G. March, Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York/London, 1989 [Electronic resource]. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_75
15. Kernaghan K., Siegel D. *Public Administration in Canada: 4th Edition*. Toronto: Nelson a division of Thomson Canada Ltd., 1999.
16. Kingdon J. *Andas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman, 2011.
17. Lasswell H. *The Policy Orientation of Political Sciences* / Ed. D. Lerner and H. Lasswell. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. Pp. 3–15.
18. Lindblom C. The Science of “muddling through” // *Public Administration Review*. 1959. № 19.
19. Neilson S. Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review [Electronic resource]. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/doc/10.1.1.628.4650>
20. Sabatier P. *Theories of the Policy Process, Second Edition*. New York, 2019. 352 p.
21. Smith G. and May D. The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making // *Policy and Politics*. 1980. Vol. 8. № 2. Pp. 147–161.