Введение

Сегодняшний российский федерализм во многом стал наследием ленинской, советской традиции: почти все нынешние границы субъектов Российской Федерации повторяют административно-территориальное деление РСФСР (что негативно сказывается на балансе экономических возможностей регионов), также велика методологическая зависимость территорий от принимаемых в федеральном центре решений. С другой стороны, федерализм в современной России был установлен все-таки как компромисс с национальными регионами страны (республиками), пожелавшими иметь достаточно высокий статус на новом историческом этапе. И это обусловило распространение федерализма на другие территории – области и края. Уже в дальнейшем федерация стала развиваться – и развивается до сих пор – как осознанная конституционная конструкция, призванная оптимизировать управление в обширном Российском государстве. Сегодня именно эту функциональную нагрузку и несет на себе нынешняя форма территориальной организации власти в России.

В любом социуме процесс принятия решений представляет собой общераспространенную форму целенаправленной активности самых разнообразных акторов. Изучением этой универсальной категории общественной деятельности занимается автономная научная область, отличительная особенность которой – отсутствие единой или, по крайней мере, доминирующей теории, комплексно объясняющей процессы и механизмы целеполагания и целедостижения.

Истоки федерализма в России

Для России федерализм является относительно новой формой государства: советская федерация не предусматривала реального дуализма власти (и СССР, и тем более РСФСР как его составная часть были централизованными государствами, опирающимися на жесткую партийную вертикаль), а потому и становление федерализма в стране сегодня принято связывать с последствиями «парада суверенитетов» начала 1990-х гг.

Однако если российское государственное строительство лишь недавно пришло к соответствию букве федеративного правления, то его духу оно соответствовало на протяжении всей своей истории: Россия всегда была государством территориально крупным относительно своих соседей и всегда находила механизмы обеспечения собственного единства, единства всех проживаемых в ней народов и обособленных общностей, единства всех входящих в ее состав земель.

Саму свою историю Россия начала с объединения – базового процесса для любого сложносоставного (федеративного) государственного образования. Это было объединение восточнославянских племен: полян, древлян, радимичей, дреговичей, вятичей и др. в единое государство – Киевскую Русь.

Последовавшая в XI-XV вв. раздробленность Руси на отдельные княжества также есть пример «протофедерализации» с очевидными признаками конфедерации: все княжества были самостоятельными, политически и экономически обособленными, но – что особенно важно – чувство единства русской земли сохранялось для жителей каждого из них. В. О. Ключевский даже называет этот период федерацией, оговариваясь, правда, что «это была федерация не политическая, а генеалогическая».

Период объединения и централизации русских земель вокруг Москвы был новым этапом формирования Российского государства, четко ориентированного на унитаризацию и вертикализацию, однако и тогда базовым принципом управления отдельными землями оставалось кормление, основанное на получении наместниками доходов с населения. Тем самым территориям фактически не возбранялось заниматься формированием собственной доходной базы, что является важным условием политико-экономической субъектности.

Управление территориями в России в каждый момент ее истории было адекватно политическому развитию общества, и эволюционировали они совместно. Поэтому, например, и самодержавно-императорский период является закономерным этапом развития территориальной организации власти в России, полноценной стадией на пути становления федерализма как ее современного выражения.

Империя сама по себе – сложное государство. В отличие от других монархических форм, она предполагает некую территориальную дифференциацию. Российская империя, несмотря на унитарный характер государственного устройства, практиковала «самые различные (в большинстве случаев, гибкие и эффективные) способы обеспечения влияния и достижения относительной стабильности на окраинных территориях страны. Это прежде всего ограниченная автономия, протекторат. При этом они допускались лишь в той мере, в какой не нарушали основной, краеугольный принцип Российской империи – ее единство».

Свое отражение территориальное развитие страны не раз находило в научных и публицистических исследованиях российских мыслителей. Идеи федерализма, самоуправления, сложноорганизованного характера власти в разных уголках страны активно формировались в общественном сознании.

Наиболее последовательно первые идеи федерализма в русской политической философии были представлены в описании идеалов государственного устройства у декабристов – прежде всего, в Северном обществе. В подготовленном Н. М. Муравьевым проекте Конституции содержится развернутое описание будущей федеративной организации государства в России.

На определенном этапе сторонником федеративного союза славян был и М. А. Бакунин. Особенностью его взглядов было то, что он не сводил федерализм исключительно к организации управления территорией государства, а видел в нем прежде всего принцип формирования общественных отношений, общественного сосуществования. Сторонник умеренного, пропагандистского народничества П. Л. Лавров также придавал особое значение «народной федерации» русских революционных общин и артелей.

О федерализации без государства писал и Н. Г. Чернышевский. Подобно ему и Бакунину, П. А. Кропоткин противопоставлял федерацию государству вообще – как форму свободной самоорганизации общества. «Через всю историю нашей цивилизации, - писал он, - проходят два течения, две враждебные традиции: римская и народная; императорская и федералистская; традиция власти и традиция свободы».

Наиболее последовательно и полно в дореволюционной науке вопросы федеративной организации власти исследовались в работах А. С. Ященко. Известный русский философ И. А. Ильин также неоднократно обращался к теме федерализма.

В. И. Ленин в целом был противником федерации как формы государственного устройства. Он писал: «Мы в принципе против федерации – она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства». Тем не менее он допускал введение федерации, но исключительно как переходную форму к полному политическому единству, говоря в этой связи о необходимости стремиться к более тесному федеративному союзу (применительно в том числе и к советской федерации).

Основные подходы к исследованию процесса принятия государственных решений

Особые сложности в теоретической категоризации возникают в отношении принятия такого типа решений, как государственные решения, изучение которых сталкивается с необходимостью учета одновременно формальных составляющих и коммуникационных паттернов, формирующих неинституциональные аспекты процесса.

Тем не менее, в современной политической науке можно выделить два парадигмальных подхода, в рамках которых осуществляется изучение процесса принятия государственных решений: нормативная (прескрептивная) и поведенческая (дескрептивная) теории.

Нормативный подход включает в себя такие теоретические разработки, как концепция ограниченной рациональности (Г. Саймон и др.), концепция динамического цикла (Дж. Андерсон, Б. Дженкинс и др.), концепция организационного институционализма (Дж. Марч, Дж. Олсен и др.), а также представления специалистов правовой сферы (прежде всего из отраслей конституционного и административного права). В рамках данного подхода процесс принятия государственных решений рассматривается как совокупность рационально обусловленных технологий и процедур, составляющих операционализированную последовательность действий и предопределяющих эффективный и даже оптимальный выбор альтернативы. Таким образом, сторонники нормативного подхода исходят из того, что человек за счет своих развитых познавательных возможностей, основанных на формальной логике и рационалистических моделях, способен объективно и комплексно оценивать ситуацию, анализировать и «просчитывать» принимаемые решения и их последствия.

Напротив, представители поведенческой школы полагают, что человек характеризуется не рациональностью и объективными способностями познания, а прежде всего субъективными интересами, традициями, персональным опытом и состоянием сознания. Доминирующую роль в оценке ситуации в этом случае играют личные представления, интуиция, заблуждения и целый комплекс других факторов, форматирующих нормативные (институциональные) установки деятельности человека. Как следствие, в рамках поведенческого подхода процесс принятия государственных решений рассматривается как особый тип взаимодействия различных акторов («деятельность субъект-субъектного типа»), полностью открытый для возникновения неожиданных направлений развития и последствий, появляющихся вне заданных закономерностей и выходящих за рамки формальных процедур и регламентов.

Поведенческий подход включает такие концепции, как бихевиоралистская модель (Г. Лассуэлл, Д. Лернер и др.), модель всеобщей рациональности (К. Эрроу, Э. Дауне и др.), инкременталистская модель (Ч. Линдблом, И. Дрор и др.), концепция групповой репрезентации (Р. Даль, Ф. Шмиттер и др.).

Наряду с общими парадигмальными подходами существует два типа теорий, объясняющих процесс принятия государственных решений. К первой категории относятся статические модели, исходящие из наличия атрибутивных признаков процесса принятия решений и использующих для научного познания когнитивные механизмы атрибуции. Примерами статических моделей являются экономико-математические (П. Ньюман и др.) и политико-административные теории (В. Вильсон, М. Вебер, Г. Саймон, Р. Снайдер, Дж. Андерсон и др.).

Вторая категория теорий включает динамические модели, основанные на представлении процесса принятия государственных решений как совокупности сменяющих друг друга фаз и состояний (стадиальные подходы, теория коалиций и поддержки П. Сабатьера, теория раундов Г. Тейсмана и др.).

Многообразие подходов к исследованию принятия государственных решений и динамическая конкуренция между ними внутри одной научной области свидетельствует об актуальности дальнейших разработок данной проблематики, которые были бы направлены на постепенное сближение базовых представлений о различных характеристиках изучаемого процесса, обеспечиваемое за счет интеграции в рамках единых парадигмальных схем статических и динамических элементов, атрибутивных и процессуальных компонентов, а также таких акцентов, как коммуникационные взаимодействия, движения ресурсов, трансформации властных статусов и проч.

Роль неинституциональных факторов в процессе формирования политики государства

Государственная политика, являясь центральной формой активности государства как социального и политического института, представляет особый интерес для исследователей. Специфика протекания процессов формирования и реализации на практике ключевых государственных проектов, определяющих направление развития общества, основополагающие параметры функционирования государственных институтов, заслуженно попадает в число центральных объектов изучения представителями политико-управленческих наук.

Однако деятельность государства по формированию государственной политики и принятию государственных решений не может быть рационально описана посредством анализа исключительно нормативных, институциональных компонент. Специфика развития субъективных, неинституциональных особенностей политических явлений, таким образом, выходит за рамки предлагаемых рациональных моделей изучения деятельности государства. Проблема «субъективного» в политике, затрагивая сферу психологии, социологии, находит отражение в междисциплинарных трудах.

Неинституциональное поле политики представляет собой совокупность субъективных компонент политики, отражающих внутренние представления отдельного человека о существующих в государстве политических структурах, политических процессах. Неинституциональные компоненты, с точки зрения конкретного политического актора, можно условно классифицировать на внешние и внутренние. Внешние неинституциональные структуры определяются особенностями той политической среды, в которой функционирует данный субъект, внутренние, напротив, задаются индивидуальными параметрами актора, его личностными характеристиками.

Изменения политической системы России, наблюдаемые в последние десятилетия, повышают роль и расширяют границы полномочий игроков, задействованных в процессе принятия ключевых государственных решений. Смещение акцента на интерпретацию политическим лидером ситуации, в которой принимается государственное решение, как на системообразующий механизм разработки отдельных политических проектов, приводит к необходимости проведения комплексного анализа неинституционального поля политики.

Нацеленность инициируемых политическим режимом преобразований на повышение управляемости регионов, упрочнение вертикали власти, внедрение принципа преемственности власти с целью доведения начатых ею преобразований до конца позволяют делать выводы об их четкой направленности на реализацию не только общесоциальных, но и сугубо внутриэлитарных интересов. Вопрос учета как политической, так и субъективной (набора личностных характеристик) составляющей политической активности лиц принимающих решения, представляется наиболее значимым в наблюдаемой ситуации.

Описываемые выше системные изменения в понимании публичной сферы оказывают воздействие на ключевые направления активности государства:

выработка внешней и внутренней политики государства в целом;

процесс принятия и реализации отдельных государственных решений;

выбор вектора дальнейшего развития общества;

выстраивание механизмов взаимодействия с ключевыми контрагентами государства.

Последнее направление, в свою очередь, представляет особую сложность в силу специфики межличностного взаимодействия сторон. Более того, неинституциональные компоненты выступают также и в качестве механизма воздействия на когнитивные процессы отдельных государственных контрагентов либо всего общества как объектов политической деятельности. Подобное влияние осуществляется посредством изменения общественного сознания, актуализации необходимой правящему режиму идеологии, формирования установок поведения, программирование предпочтений и ориентаций населения в публичной сфере.

Таким образом, влияние субъективных характеристик на все этапы принятия государственных решений требует более тщательного исследования неинституционального поля с целью понимания происходящих трансформаций политических систем, а также снижения венчурности и повышения вероятности долгосрочного и среднесрочного государственного планирования.

Лоббизм в сфере государственного регулирования коммерческой недвижимости

Современный опыт исследования процесса принятия решений в государственных и муниципальных органах власти показывает, что решение конкретных вопросов, касающихся перспектив развития рынка коммерческой недвижимости и позиции на этом рынке той или иной группы, во многом зависит от используемых заинтересованными сторонами, вовлеченными в этот процесс, методов лоббистской деятельности. Целью данного исследования является идентификация методов лоббистской деятельности в сфере государственного регулирования коммерческой недвижимости России. Выделение лоббистских групп в сфере коммерческой недвижимости, их структуризация и эффективный анализ выявленных технологий предполагают использование различных теоретических подходов к классификации данных групп по своим функциональным особенностям – применяемым технологиям воздействия.

Говоря о формах и методах достижения целей, преследуемых лоббистскими группами на данном рынке, нельзя не отметить их разнообразия. В то же время характер осуществления группами давления своих функций, прежде всего, зависит от того, законны или незаконны способы их деятельности. В отечественной науке высказывается точка зрения, что главной проблемой, не позволяющей отечественному лоббизму приобрести цивилизованные формы, остается слабое нормативное регулирование этой сферы. Не получивший законодательного признания характер этой деятельности способствует широкому и повсеместному внедрению незаконных акций в практику лоббизма в нашей стране.

Для лоббистской деятельности, инициируемой группами, действующими на рынке недвижимости, характерны следующие методы: финансирование избирательных кампаний и конкретных политических акторов; организация целенаправленных действий «своих людей» внутри органов власти; прямой подкуп должностных лиц; личные встречи, контакты, переговоры; разработка законопроектов и привлечение к выработке нормативных документов экспертов; выступления на слушаниях в комитетах и комиссиях парламента; использование методов PR для формирования общественного мнения; организация кампаний по «давлению с мест».

Практика лоббистов, действующих на рынке недвижимости, не ограничивается лишь упомянутыми методами. Активно перенимается и адаптируется западный опыт и последние технологии, используемые в данной сфере за рубежом. К новым и недостаточно разработанным на практике методам действия лоббистских групп можно отнести целый ряд технологий: подготовка и широкое распространение результатов научных (прежде всего, социологических) исследований, с целью законными методами повлиять на принятие решения по конкретному вопросу; использование концепции GPR (широкоформатный вид воздействия на общественное мнение и органы власти), апробация проведения научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной властей.

C увеличением спектра методов лоббирования интересов на рынке коммерческой недвижимости давление на лиц, принимающих решения, со стороны многочисленных лоббистских групп будет неизменно расти. В этих условиях целесообразным видится выработка государством юридических и административных механизмов, которые могли бы эффективно препятствовать практическому применению нелегальных методов лоббирования интересов, оградить субъектов государственной и муниципальной власти, вовлеченных в процесс принятия решений от подобного влияния, создать условия для становления и развития на рынке коммерческой недвижимости здоровой конкуренции среди коммерческих компаний.

Заключение

В настоящее время на статус такой комплексной парадигмы исследования процесса принятия государственных решений претендует сетевой подход, в рамках которого, в свою очередь, существует несколько школ и трактовок. Тем не менее, именно сетевая методология рассматривается сегодня в качестве инструмента, использование которого позволяет наиболее точно отразить основные нюансы трансформации современного политического дискурса и охарактеризовать ключевые аспекты процесса принятия государственных решений. В частности, Сморгунов Л.В. выделяет 5 таких методологических установок сетевого подхода:

Реконструкция отношений между государственным управлением и современным обществом, основанная на эскалации сложности как необходимой предпосылки выработки политики и осуществления управления.

Восстановление связи между управлением и политикой.

Включение морального измерения в методологию исследования процесса принятия государственных решений.

Признание важности каналов и содержательных аспектов взаимодействия между участниками производства и реализации государственного решения.

Рассмотрение проблемы эффективности управления не в аспекте отношения «цели-средства», а в аспекте отношения «цели-процессы», что означает внимание скорее к действенности, чем к эффективности управления.

В целом, в настоящее время сетевая теория, ставящая акцент скорее на морфологии процесса принятия государственных решений, обладает существенным потенциалом развития и формирования на своей основе качественно нового парадигмального подхода к исследованию процесса принятия государственных решений.

Список литературы

1. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М.: ОЛМА-ПРЕСС Образование, 2008.
2. Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М.: Институт государства и права РАН, 2007.
3. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2008.
4. Сморгунов Л.В. Сетевая методология исследования политики. - Политический анализ: Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып. 2. Под ред. Г. П. Артемова. М., 2007.
5. Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению. - Полис, 2001, № 3.
6. Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2009.
7. Соловьев А.И. Трансъячеистые структуры как форма строения и источник саморазвития. – Полис, 2006, №6.
8. Соловьев А.И. Принятие государственных решений, М., 2008.
9. Любимов А.П. История лоббизма в России. М.: Фонд Либеральная миссия, 2007.
10. Лепехин В.А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Полис, № 4, 2008.