**Правительство Российской Федерации**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение**

**высшего профессионального образования**

**«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»**

*Факультет прикладной политологии*

*Кафедра сравнительной политологии*

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

«**Политический фрейминг в процессе принятия решений (на примере регулирования биотехнологий в ЕС)**»

Выполнил

студент группы № 441

Новиков Александр Александрович

Руководитель ВКР

зав. кафедрой сравн. политологии,профессор, д.полит.н.  
Мельвиль Андрей Юрьевич

Консультант

профессор, д.полит.н.  
Бусыгина Ирина Марковна

Москва – 2014

Содержание

[Введение 3](#_Toc387507967)

[Методы исследования 8](#_Toc387507968)

[Глава 1. Теории policymaking и теория политического фрейминга. Обзор литературы 11](#_Toc387507969)

[Глава 2. Принятие решений в ЕС: пример регулирования биотехнологий 32](#_Toc387507970)

[Глава 3. Роль фрейминга в процессе policymaking 47](#_Toc387507971)

[Заключение 51](#_Toc387507972)

[Список литературы 55](#_Toc387507973)

[Приложение 59](#_Toc387507974)

***“Actions speak louder than words, it is commonly said. However, in the world of politics and policymaking, this is not necessarily so, and in any case the two are inextricable”***

***(Rochefort and Cobb 1994)***

# Введение

Почему органы власти принимают те или иные решения? Какие переменные оказывают влияние на процесс принятия решений? Каким образом протекает данный процесс? Эти вопросы относятся к большому разделу политической науки – изучению публичной политики. Именно изучение публичной политики лежит в центре внимания нашего исследования, в ходе которого мы попытаемся ответить на данные вопросы.

Публичная политика принимает различные формы внутри разных политических образований, однако, основная ее характеристика состоит в том, что ее результаты на «выходе» являются **итогом взаимодействия различных политических сил**. Основная функция публичной политики, между тем, состоит в том, чтобы выносить социальные проблемы в публичное пространство для их последующего решения, поэтому публичная политика служит механизмом стабилизации и развития общества. Процесс, во время которого социальные проблемы становятся публичными, обсуждаются и принимаются в виде нормативно-правовых актов в особом порядке, называется **выработкой политического курса** (**policymaking**).

В развитых западных демократиях публичная политика **институционализирована**, и ее отличает относительное постоянство «правил игры», которые воспроизводятся при каждой итерации процесса **policymaking**. Несмотря на это, даже в условиях высокоинституционализированной среды, процесс **policymaking** непостоянен в том смысле, что приводит к непредсказуемым результатам. В результате исследований американской политики ученые обнаружили, что относительно долгие периоды медленных, инкрементальных изменений чередуются резкими сменами политического курса (Kingdon 1995; Baumgartner and Jones 1991, 1993; Dodd 1994). Пытаясь понять, что вызывает такое положение дел, исследователи задаются вопросом о факторах, влияющих на процесс **policymaking**.

Традиционно считается, что на процесс **policymaking** в большей степени оказывают влияние экзогенные факторы (Daviter, 2012, p.1). Однако развитие социальных наук и их взаимодействие между собой, как и растущая междисциплинарность исследований публичной политики привели к обновлению восприятия значимых переменных и созданию большого количества теорий процесса **policymaking**. В настоящее время активно развивается подход, зародившийся в начале 80-х годов, который учитывает влияние внутренней логики процесса **policymaking** на принимаемые решения. Данная теория, разработанная исследователями Ф.Р. Баумгартнером и Б.Д. Джонсом, называется “**Punctuated-Equilibrium theory” (PET)** или «теория прерывистого равновесия», и направлена на объяснение резких изменений в политическом курсе (Baumgartner and Jones 1993). В основе этой теории лежит идея эволюционной биологии о том, что большую часть времени биологические виды почти не изменяются, оставаясь в состоянии так называемого «стазиса», в то время как эволюционные изменения обычно протекают быстро (относительно периода стазиса). **PET** в социальных науках использует эту идею и утверждает, что процесс **policymaking** большую часть времени протекает плавно ввиду закрепившегося влияния интересов, особой институциональной структуры и ограниченной рациональности акторов, неспособных в конкретный момент времени оценить всю полноту и сложность политического вопроса (Baumgartner and Jones 1993).

Ключевая роль в изменении в процессе policymaking, согласно **PET**, отводится информации – восприятию политическими акторами политического вопроса, который рассматривается в процессе принятия решений. В современной политике подавляющее число публичных вопросов, которые рассматриваются в процессе **policymaking**, имеют сложную природу. Так, проблемы регулирования свободы слова, экономики, климата, энергетики, вооруженных сил, позитивной дискриминации и многие другие имеют множество измерений, используя которые можно полностью изменить восприятие людьми данных проблем и принятое по ним решение. Например, при проведении опроса общественного мнения по вопросу предоставления радикальным партиям права участия на выборах можно получить разные результаты, если поставить вопросы различным образом: в первом случае, добавив в вопрос «принимая во внимание значение права на свободу слова», во втором «учитывая угрозу неонацизма» (Sniderman & Theriault 2004).

Явление, обозначающее процесс, во время которого люди разрабатывают особую концептуализацию некоторой проблемы или изменяют способ мышления о ней, называется **фреймингом (framing)**. **Политический фрейминг (policy framing)** – это акцентирование внимание лиц, принимающих решение на отдельной стороне политической проблемы с целью управления повесткой дня и принятия наиболее выгодного решения. Иными словами, можно манипулировать результатами голосования в зависимости от постановки политического вопроса, принимая во внимание фактор ограниченной рациональности.

Данное исследование, продолжая тематику курсовых работ 2012 и 2013 годов, концентрирует свое внимание на публичной политике в ЕС. Если говорить более конкретно – на факторах, оказывающих влияние на процесс принятия решений. В этой выпускной квалификационной работы мы рассматриваем роль политического фрейминга в принятии решений, подробно анализируя случай регулирования индустрии биотехнологий в ЕС в 1980-х – начале 2000-х годов. Этот кейс привлек наше внимание тем, что является замечательной иллюстрацией процессов используемого нами теоретического подхода. На протяжении двадцати лет внутри Европейской Комиссии происходило политическое противостояние, сопровождавшееся сильными сдвигами в политическом курсе. Общеевропейский политический курс в сфере регулирования биотехнологий сменялся несколько раз, выражая позиции сторонников двух точек зрения на проблему: экономическую и экологическую. Раскрывая историю развития конфликта, мы покажем, как сторонники защиты окружающей среды трансформировали свои аргументы в экономические и добились принятия выгодного им законодательства. Использование теории **PET**, в свою очередь, дает нам основание для обоснования роли фрейминга в процессе принятия решений.

Данный кейс хорошо рассмотрен в западной политической науке, что позволяет оперировать достаточным количеством данных для анализа. Кроме того, сектор биотехнологий в настоящее время переживает настоящий расцвет в развитых странах[[1]](#footnote-1), и его развитие входит в приоритеты современного государства. Изучение выработки политического курса в сфере биотехнологий поможет выделить интересы, соперничающие в данной сфере.

Кроме того, можно выделить также несколько других ключевых моментов, которые определяют **актуальность** исследования. Во-первых, исследование направлено на изучение публичной политики, которая, как было указано выше, является сферой взаимодействия общества и власти. Мы считаем, что исследования в данной области полезны не только в теоретическом плане, развивая научное знание, но и могут помочь регулировать публичную политику, принося знание о ходе процесса принятия решений. Во-вторых, процесс принятия решений в западной политической науке долгое время считался рациональным, что накладывает определенный отпечаток и на российскую науку. Исследование в рамках иных теоретических подходов развивает научное знание, дает возможность взглянуть на явления под иным углом и приближает нас к более объективному пониманию явления. Именно поэтому нами была выбрана теория прерывистого равновесия, как интересный пример взаимодействия естественных и социальных наук. В-третьих, актуальность исследования определяется сложностью факторов, которые влияют на процесс принятия решений. Эта сложность стимулировала развитие множества теоретических подходов к **policymaking**. Наконец, как было описано выше, в центре внимания исследования находится кейс регулирования индустрии биотехнологий, изучение которого интересно и перспективно.

**Исследовательский вопрос:** какую роль политический фрейминг играет в процессе принятия решений в Европейском Союзе? Как можно заметить, ключевым словом исследовательского вопроса является слово «как», т.е. наше исследование несет в своей основе дескриптивный характер, пытаясь описать роль фрейминга в процессе принятия решений. Мы используем теорию **PET**, чтобы взглянуть на проблему **policymaking** в ЕС с иного ракурса. **Проблема исследования**: радикальные сдвиги в принятии решений и непостоянство политического курса в условиях высоко институционализированной среды ЕС. **Объект исследования**: процесс выработки политического курса в ЕС. Обозначив объект, выделим **предмет исследования**: политический фрейминг во время регулирования биотехнологий в Европейской Комиссии в 1980-х – начале 2000-х.

**Цель исследования**: оценка роли политического фрейминга в Европейской Комиссии во время выработки политического курса по регулированию биотехнологий в ЕС. Чтобы достичь данной цели, мы ставим перед собой следующие **задачи**:

1. Изучить существующую литературу по предметам policymaking и политического фрейминга;
2. Описать теорию прерывистого равновесия (**PET**)
3. Проанализировать особенности принятия решений в ЕС и роль Комиссии;
4. Рассмотреть кейс регулирования биотехнологий в ЕС;
5. Выделить фреймы конкурирующих интересов;
6. Сформулировать возможные факторы влияния на policymaking в ЕС;
7. Построить схему процесса проведения политического курса;
8. Обозначить роль политического фрейминга в процессе принятия решений.

Проверяемая данным исследованием **гипотеза** обозначена так: именно политический фрейминг вызвал сильные и резкие сдвиги в процессе выработки политического курса регулирования биотехнологий в ЕС.

# Методы исследования

**Кейс-стади**

Говоря о стратегии сравнительного исследования, данная работа представляет собой исследование case-study, т.е. мы концентрируемся на изучении уникального случая, коим является Европейский Союз. Главное преимущество данного метода, как утверждает А. Лейпхарт, заключается в том, что наш кейс может быть подробно изучен, и взаимодействия между факторами могут быть выявлены, несмотря на ограниченные ресурсы исследователя.[[2]](#footnote-2) Вместе с тем, продолжает он, case-study не может быть генерализировано на всю совокупность объектов, что, однако, не исключает ценность данного метода исследования как способа косвенно внести вклад в развитие теорий в политических науках.[[3]](#footnote-3)

Действительно, еще раз отметим, что в нашем исследовании ЕС – это уникальный феномен, что, как мы считаем, ставит под сомнение возможность множественного сравнения, в котором Союз является одним из сравниваемых объектов. Из богатого массива эмпирических данных, доступных для анализа процесса **policymaking**, мы выбрали кейс регулирования биотехнологий в 1980-х – 2000-х годах. Причины данного выбора достаточно подробно описаны выше.

**Анализ фреймов**

Элементы анализа фреймов используются для выделения фреймов соперничающих генеральных директоратов Комиссии с целью обозначения роли фрейминга в процессе принятия решений в ЕС. Выделив фреймы политических акторов, мы сопоставим их периодами радикальных изменений в политическом курсе, выраженных принятием соответствующих директив (1997 и 2001 гг.).

Будут проанализированы отобранные коммюнике Комиссии, которые являлись способом выражения определения политической проблемы (т.е. фреймов) генеральными директоратами с целью донесения своих позиций до иных органов, принимающих решения (Парламента и Совета). Формальная процедура фрейм-анализа описана в первой главе после описания общей теории фрейминга.

**Эмпирические данные**

Так как в данном исследовании мы заинтересованы в иллюстрации роли политического фрейминга в процессе **policymaking,** мы фиксируем наше внимание на определенном моменте времени, когда проявилось данное явление. Этот временной промежуток охватывает события, ознаменовавшие собой

огда интересы, лоббирующие дерегуляцию биотехнологий, проиграли (официально это оформилось с принятием директивы 2001/18 в 2001 году). Этот момент являлся Соответственно, мы будем рассматривать факторы, которые могли повлиять на принятие решения.

* База данных Саймона Хигса о голосовании в Европейском Парламенте. Парламент на тот момент уже был значимый силой, значит, общеевропейские партийные группы могли играть значимую роль. Будут информативно обозначены партийные позиции по вопросу (на основе данных о голосованиях по значимым законопроектам).
* Данные о соперничающих генеральных директоратах (DGs);
* Данные о комиссарах, лоббирующих регулирование или дерегуляцию.
* Комитет Европейского Парламента по защите окружающей среды.
* Коммюнике Комиссии, которые служили способом формального выражения позиций директоратов;
* Две «белые книги», используемые для формального выявления фреймов (EC 1993 и EC 2000)
* Опросы общественного мнения
* Данные о лоббирующих организациях и рынке биотехнологий

**Структура работы**

Работа состоит из следующих частей. В первой главе мы рассматриваем понятие публичной политики и теории **policymaking**, уделяя особое внимание используемой в данной работе теории **PET**; кроме того, мы рассматриваем теорию политического фрейминга и метод формального фрейм-анализа. Во второй главе мы рассматриваем особенности принятия решений в Европейском Союзе и раскрываем кейс регулирования биотехнологий, показывая политическую борьбу между соперничающими интересами. Наконец, в третьей главе мы описываем результаты формального анализа фреймов отобранных коммюнике Комиссии, и анализируем роль фрейминга с позиций теории **PET**, пытаясь одновременно отделить иные факторы влияния на процесс **policymaking**. В заключении мы обобщаем результаты всей проделанной работы, делая выводы о роли политического фрейминга в процессе **policymaking** в ЕС и возможных приложениях теории.

# Глава 1. Теории policymaking и теория политического фрейминга. Обзор литературы

В этой главе мы рассмотрим теории, объясняющие процесс **policymaking** и политический фрейминг, а также сделаем обзор основных исследований по данной тематике. Помимо этого, в разделе о фрейминге мы описываем процедуру формального анализа, чтобы в третьей главе выделить фреймы, используемые противоборствующими сторонами.

**Концепция публичной политики и policymaking**

Дай определяет изучение публичной политики как изучение того, «что делают правительства, почему они это делают и к чему это приводит» (Dye, 1976). Хайденхаймер – как исследование того, «как, почему и с какими последствиями правительства преследуют определенный курс действий» (Heidenheimer, 1990). Действительно, принятие решений, чье изучение лежит в центре нашего исследования, связано с широкой концепцией публичной политики, и имеет смысл рассмотреть данный концепт.

В различных научных традициях понятие имеет разные значения.

В российской политологии определению публичной политики посвящены целые исследования, так как у нас это понятие включает в себя множество смыслов. Так, Н.Ю. Беляева рассматривает данный термин в работе **“«Публичная политика» как термин, понятие и научная категория”**. Как понятие, согласно ее анализу, «публичная политика» может обозначать государственную, общественную политику, процедуру принятия решений, политический курс в конкретной сфере.[[4]](#footnote-4) Как категория «публичная политика» «позволяет раскрыть новое системное качество политики как современной социальной реальности, связать ее с другими системными категориями – «демократия», «участие», «гражданское общество», «правовое государство».[[5]](#footnote-5)

Ю.А. Нисневич рассматривает публичную политику в более «прикладном» смысле, как процесс: «это процесс постоянного публичного диалога между обществом и властью для выявления и дискуссионного обсуждения наиболее важных для общества на данном историко-временном интервале социальных, экономических и политических проблем и определения возможных и допустимых методов решения этих проблем совместными усилиями власти и общества».[[6]](#footnote-6) Данное определение позволяет рассматривать публичную политику как сферу взаимодействия общества и власти.

В западной традиции понятие имеет значительную историю. Публичная политика тесно связана с понятием «публика», которое восходит к Древней Греции. Публика – изначально узкая когорта граждан, в которую включена только часть жителей полиса (женщины, рабы и чужестранцы исключены из публики). Если схематично представлять историю античного полиса, то именно в среде публики и решались все важные вопросы политии.

Не вдаваясь в историю Средневековья и Нового времени отметим, что развитие технологий и демократизация привело к расширению публики, так как большее количество людей могло быть осведомлено о том, что происходит в политической сфере государства посредством газет, радио, телевидения – расширения публичного пространства. Развитие статистики и социальных наук позволило создать инструменты для анализа общественного мнения и его учета при проведении политического курса на Западе, чего требовала популярная демократия. Таким образом, «публичная сфера», о которой сегодня мы можем слышать – феномен современного буржуазного общества Изучение публичной политики как научной дисциплины с целью изучения взаимоотношений общества и власти оформляется в Западной Европе и Северной Америке после Второй Мировой войны.[[7]](#footnote-7)

Однако при дальнейшем развитии технологий (в частности, благодаря появлению интернета), при переходе к современности происходят два противоположных явления. С одной стороны, случается еще одно колоссальное расширение публики – увеличивается число и качество средств коммуникации, она становится дешевле и проще. Каждая группа, обладающая интересом, претендует на звание ньюсмейкера в своей области. С другой, при обилии источников информации, существующих в одном медиуме – сети интернет – их становится проще контролировать государству. Более того, сегодня большинство не в состоянии проверять позицию, транслируемую СМИ из-за колоссальных трансакционных издержек ввиду обилия информации. Это приводит к тому, что общественным мнением становится легче манипулировать, тасуя факты и включая в новостные выпуски постановочные кадры. К примеру, ньюсмейкеры могут удачно использовать режиссуру для создания представления о «многочисленных беженцах» из той или иной страны.[[8]](#footnote-8)

Но что делает публичную политику интересным объектом исследований? Во-первых, сложность процедурных моментов в современных политических образованиях усложняет анализ влиятельных факторов, что делает публичную политику актуальной темой. Во-вторых, изучение публичной политики дает ключ к преодолению барьера между теорией и практикой, создавая научно обоснованные инструменты для выработки решений социальных проблем.

Данная работа придерживается классического определения, лежащего в западной традиции, который согласуется с одним из отечественных подходов. Мы подходим к публичной политике как к процессу принятия решений, согласующихся с интересами и потребностями общества. В данной связи возникает понятие процесса выработки политического курса (**policymaking**). Обратимся теперь к подходам и моделям процесса.

**Теории и модели процесса выработки политического курса (policymaking)**

Исследователи нуждаются в использовании теорий, моделей и подходов. Теории расставляют приоритеты среди набора переменных, признанных важными в подходе, устанавливают связи между ними и делают гипотезы о возможных исходах. Модели позволяют исследователям и аналитикам тестировать гипотезы теорий с помощью результатов, полученных в условиях ограничения числа переменных и параметров процесса. Иными словами, модель позволяет тестировать, воспроизводить и развивать постулаты теории (Sabatier 2006, p. 294). По мнению Сабатье, хорошие модели и теории должны брать свое начало в теоретическом подходе: “explanations of the policymaking process rest in theories and models, which should be, but typically are not, grounded in a framework” (Sabatier 2006, p. 293).

Существует различные подходы, которые позволяют рассматривать процесс **policymaking**. В зависимости от подхода, в фокусе оказывается та или иная сторона процесса, но общая характеристика состоит в том, что данный процесс отличается столкновением различных интересов. Проблема **policymaking** является достаточно сложной, что вызвало существование различных классификаций подходов и моделей. Так, в книге “**Public Policy Analysis: New Developments**” выделяются пять моделей, с помощью которых можно рассматривать policymaking:

* Рациональный (*Rational Decisionmaking Process*). Согласно этой модели, policymaking – это интеллектуальная деятельность, в которой ключевые акторы рассматривают альтернативы рационально, используя объективное знание. (Simon, 1957a)
* Политическая игра (*Political Game*). Вместо того, чтобы рассматривать политический процесс как абсолютно рациональный, модель оценивает его как «политическую игру» между наиболее важными стейкхолдерами (носителями интересов). Иными словами, policymaking рассматривается как процесс торга между разными группами интересов (Lindblom 1965).
* Дискурс (*Discourse*). Модель policymaking как дискурса считает, что изучение самой по себе «игры власти» (“*power play*”) недостаточно для объяснения процесса и изменения. Модель дискурса, вместо этого, признает важность дискурсивных практик и фокусируется на качестве аргументов, используемых стейкхолдерами в процессе политической борьбы (Fischer and Forrester, 1993). Теория политического фрейминга, которая является стержневой в нашей работе, соотносится с этой моделью, уделяя особое внимание фреймингу и восприятию аргументов акторами (подробней об этом ниже).
* Институционализированный (Institutional Process). Эта модель опирается на теорию нового институционализма и рассматривает политический процесс, как основанный на институтах, нормах, рутинах, культурах и т.п. Посредством повторяющихся и рутинных взаимодействий, акторы вырабатывают особые процедуры, общий язык, с помощью чего им становится легче оперировать с новыми политическими проблемами. Роль институтов – в снижении трансакционных издержек, риска оппортунистического поведения, большей стабильности (Williamson 1979, Olson 1965).
* «Мусорный бак» (“Garbage can”). Данная модель воспринимает процесс policymaking как существующий в условиях нестабильности, поэтому его исходы также нестабильны (Cohen et al 1972). Согласно данной модели, в процессе проведения публичной политики у акторов есть некий набор решений в «мусорном баке» (фигурально выражаясь), которые они могут использовать в определенный момент времени, если будет такая необходимость. Policymaking не рассматривается как линейный рациональный процесс, скорее как производное случайного взаимодействия во времени потока политических проблем, решений и политических факторов (Kingdon 1995).

Каждая из этих моделей опирается на определенный теоретический подход. Теоретические подходы к policymaking:

**“Stages heuristic” (“textbook approach” (Nakamura 1987))**

Авторы подхода: Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975), Brewer and deLeon (1983).

Политический процесс разделен на серию этапов: обычно это постановка политической повестки дня (agenda setting), формулирование и легитимация политики (policy formulation and legitimation), проведение (implementation) и оценка (evaluation). Так, Гарольд Лассуэл в своей работе 1956 г. “The Decision Process” выделяет следующие этапы процесса выработки политического курса:

1) Установление повестки (*agenda setting*);

2) Формулирование политики (*policy formulation*);

3) Принятие политики (*policy adoption*);

4) Проведение политики (*implementation*);

5) Оценка эффективности (*evaluation*).

Множество исследований в рамках данного подхода. Исследования отдельных стадий: постановки политической повестки дня (Cobb, Ross, and Ross 1976, Kingdon 1984, Nelson 1984).

Данный подход процветал в 70-х и в начале 80-х. Критика в конце 80-х (Nakamura 1987; Sabatier 1991; Sabatier and Jenkins-Smith 1993):

1. Причинно-следственные связи, на которые указывает данная теория, находятся под вопросом, так как подход не выделяет факторы, влияющие на процесс policymaking на протяжении всех этапов и внутри каждого. Есть множество исследований, которые концентрируются на отдельных стадиях policymaking, но они зачастую с трудом сопоставимы.
2. Представленный выше порядок этапов очень часто описательно не соответствует действительности. Например, как указывает Накамура, оценка существующих политических программ оказывает влияние на постановку повестки дня, а формулирование / легитимация происходят во время исполнения (Nakamura 1987).
3. Значительный перекос внимания в сторону принятия законодательства (“legalistic top-down bias”[[9]](#footnote-9)), что преуменьшает роль взаимодействия проведения и оценки.
4. Предпосылка о существовании единого политического цикла слишком упрощает действительность, в которой происходит множество политических циклов на разных уровнях политической системы, и они взаимодействуют между собой.

Сабатье (Sabatier) утверждает, что данный подход к политическому процессу устарел, и не в состоянии отвечать современным стандартам науки.[[10]](#footnote-10) Вместе с тем, не следует отказываться от богатого материала данного подхода. Возможно, более современные исследования критикуют четкое разделение этапов policymaking, но это не факта отменяет существования данных этапов. Поэтому в данном исследовании мы активно оперируем понятием agenda-setting, придавая значение данному элементу процесса policymaking, в то же время, не забывая о взаимосвязи всех этапов процесса.

Выделяют пять современных теоретических подходов (добавить короткое описание):

* Рациональный институционализм (*Institutional Rational Choice*).
* Теория множественных потоков (*Multiple-Streams*)
* Теория прерывистого равновесия (*Punctuated-Equilibrium Theory*)
* Теория коалиций взаимозависимости (*Advocacy Coalition Framework*)
* Теория политической диффузии (*Policy diffusion*)

**Теория прерывистого равновесия (Punctuated-Equilibrium Theory)**

В данном теоретическом подходе процесс **policymaking** рассматривается как инкрементальный процесс, в котором серьезные изменения политического курса происходят очень редко, но в короткие промежутки времени. Подход был разработан Баумгартнером и Джонсом (Baumgartner and Jones 1993), и его главная идея была основана на теории эволюционной биологии Элдриджа и С.Д. Гулда. Идея состояла в том, что большую часть времени виды почти не изменяются, оставаясь в состоянии так называемого «стазиса», а эволюционные изменения обычно протекают быстро (относительно периода данного состояния). **PET** в политической науке использует эту идею и утверждает, что процесс **policymaking** большую часть времени протекает плавно, но иногда происходят значительные сдвиги. Соответственно, **PET** пытается найти ответ на такой исследовательский вопрос: почему политическая система, характеризующаяся одним и тем же набором институтов и идентичной организационной структурой, в одни моменты времени изменяется очень медленно, а в некоторых случаях подвержена радикальным сдвигам. (Sabatier 2006, p.156). В этой связи, возникает еще один вопрос: что вызывает данные сдвиги на фоне длительных инкрементальных изменений?

В фокусе внимания данного теоретического подхода лежат политические институты и ограниченная рациональность при принятии решений. Поэтому инкрементальность процесса объясняется влиянием закрепившихся посредством рутин интересов, особой институциональной структуры и ограниченной рациональности акторов, неспособных в конкретный момент времени оценить всю полноту и сложность политического вопроса (Baumgartner and Jones 1993).

Если периоды стабильности (или «стазиса») объясняются такими привычными для политической науке категориями как институты, то как данная теория раскрывает причины изменений? В данной связи очень важно понятие ограниченной рациональности и роль информации в процессе **policymaking**. Джонс утверждает, что изменения в принятии решений появляются не из-за случайных изменений в предпочтениях или присущей людям от рождения иррациональности, они возникают из-за **смещения внимания** (Jones 1994). Данный подход использует наработки психологических исследований: согласно работе Г. Саймона, человеческие чувства могут воспринимать информацию параллельно друг другу, но внимание человека может быть сосредоточено только на одной-двух вещах в конкретный момент времени (Simon 1977, 1983). Реальность может быть сложной, изменчивой и многоликой, но невозможно примирить в единой картине мира соперничающие концепции и точки зрения: человеческому мозгу требуется зафиксировать внимание на одной. Смена объекта внимания, в свою очередь, может привести к **смене набора предпочтений**. Иными словами, изменения в предпочтениях не случайны, а являются результатом смещения внимания.

Организации также могут рассматриваться с точки зрения данной теории, т.к. по своей архитектуре они схожи с человеческим мышлением, будучи созданными в результате его работы (Jones 2001). Поэтому данные рассуждения могут быть также применимы к политическим организациям для объяснения процесса **policymaking**. Джонс так пишет о значении информации в политике: “Information is viewed as inherently ambiguous, so that there is a very important role for leadership and policy entrepreneurship in the framing of issues. . . . The manipulation of information plays a key role in forcing governmental attention to problems.” (Jones 1994, p. 23).

Теория уделяет наибольшее внимание двум взаимосвязанным элементам политического процесса: определению политических вопросов (*issue definition*) и постановке повестки дня (*agenda-setting*). По мнению авторов теории, именно определение политических вопросов и постановка их на повестку дня играют ключевую роль в пересмотре политического курса. “Punctuated dynamics may be a direct consequence of disproportionate information processing, in which people and organizations they inhabit struggle to *prioritize informational signals* from the environment within a particular institutional frame or structure” (Jones and Baumgartner 2005). Иными словами, подход утверждает, что наблюдаемый в политических системах процесс резких изменений при принятии решений может быть результатом неспособности системы расставлять приоритеты различных измерений одной и той же проблемы. Из-за этого, появление на повестке дня нового измерения может изменить структуру предпочтений лиц, принимающих решение: “When a policy shifts to the macropolitical institutions for serial processing, it generally does so in an environment of changing issue definitions and heightened attentiveness by the media and broader publics” (Jones 1994, p. 185).

В связи с этим связан вопрос о том, каким образом внутри институтов принятия решений распределены политические вопросы. Теория связывает распределение информации внутри институтов с так называемым «параллельным процессингом политических вопросов». Данное понятие означает ситуацию, когда внутри одного органа, принимающего решение (например, парламента) разные бюрократические организации, такие как комитеты, рассматривают один и тот же вопрос, но с разных позиций. Эти позиции будут определяться спецификой работы данных органов и их историей. Поэтому из-за существования явления ограниченной рациональности, орган, принимающий решения будет вынужден рассматривать политическую проблему только с одной стороны (Sabatier, p. 157). Рефрейминг проблемы одним из соперников может изменить предпочтения органа, принимающего решение, не изменяя при этом приоритетов в позиционировании данной проблемы, в результате чего и произойдет резкое изменение политического курса.

Приведем пару работ, в которых использовался данный теоретический подход, можно выделить следующие: Шейнгейт использовал **PET** для анализа процесса проведения сельскохозяйственной политики в Европейском Союзе (Sheingate 2000). Подход использовался для объяснения долгосрочных изменений в бюджетах федерального правительства США (Jones, Baumgartner and True 1998). Кроме того, теория привлекла внимание исследователей исторического институционализма.

**Теория фрейминга**

Говоря о политическом фрейминге, необходимо обозначить понятие фрейма – концепта, широко используемого в социальных науках. В широком смысле, фреймы – это смысловые рамки, которые помогают индивидам воспринимать явления. Понятие фрейма относят к работе Ирвинга Гофмана “*Frame Analysis: An essay in the organization of experience*”. Согласно И. Гофману, фрейм – это своего рода перспектива восприятия, которая помогает актору создать формальное определение ситуации.[[11]](#footnote-11) Иначе говоря, фреймы – это когнитивные структуры, которые люди используют для объяснения ситуаций и своего участия в них. Как утверждает Г.С. Батыгин в своей работе «Континуум фреймов: социологическая теория И. Гофмана», «лексические эквиваленты фрейма – рамка, схема, план, шаблон, сценарий, гештальт, прототип, парадигма».[[12]](#footnote-12)

Фрейминг (*framing*) – это процесс, во время которого люди разрабатывают особую концептуализацию некоторой проблемы, или изменяют способ мышления о ней (Chong and Druckman, 2007, p. 113). Основной постулат теории фрейминга заключается в том, что проблема или вопрос может рассматриваться с большого количества разных углов / позиций и это может серьезно влиять на предпочтения людей и их ценности.

Пионерами использования концепции фрейминга в позитивистских исследованиях были когнитивные психологи **Амос** **Тверски и Даниэль Канеман** (**Tversky and Kahneman, 1981**), которые изучали фрейминг решений и психологию выбора. Суть их исследования “**The Framing of Decisions and the Psychology of Choice**” состоит в том, что психологические принципы, которые управляют восприятием проблемных вопросов личности, могут продуцировать предсказуемые изменения в предпочтениях при своем изменении (Tversky and Kahneman, 1981, p.453). Иными словами, предпочтения индивида предсказуемо изменяются в зависимости от осмысления личностью проблем, изменения фрейма через который данная проблема отражается в сознании. “Problem representation (framing) makes a difference in what people perceive to be losses or gains” (Kahneman and Tversky 1979; Levy 1997; Quattrone and Tversky 1988). Это ставит вопрос о возможности рационального выбора в принципе, т.к. предпочтения людей непостоянны. Данный тезис является ключевым в теории ограниченной рациональности. Следует отметить, что использование концепции фрейминга оказывает существенное влияние на использование теории рационального выбора, выступающей широко признанной методологической перспективой в различных социальных науках для анализа принятия решений, в том числе и политической. Именно здесь теория фрейминга пересекается с описанной выше **PET**.

В социологии понятие фрейминга как процесс конструирования фреймов используется по большей части для исследования социальных движений: как акторы определяют внешние события с целью мобилизации социального действия: “Frames influence opinions by stressing specific values, facts, and other considerations, endowing them with greater apparent relevance to the issue than they might appear to have under an alternative frame” (Nelson et al., 1997, p. 569).

В изучении публичной политики, что является фокусом нашего исследования, концепция фрейминга используется, чтобы изучать попытки акторов, принимающих решения, сформулировать позицию или программу действий в тех областях, где есть неопределенность и (или) где имеет место конфликт по мотивам интерпретации вопроса или действия. В социологических и политологических исследованиях основной акцент сделан на то, как акторы активно и сознательно формируют фреймы и пытаются их защищать.

Понятие политического фрейминга позволяет посмотреть на выработку политического курса под иным углом. Традиционно, исследования в политических науках рассматривали политические решения как производные от экзогенных факторов, т.е. отличных от влияния рассматриваемых вопросов *per se* (Daviter, 2012, p.1). Вместе с тем, при таком взгляде на принятие решений, теряется большое количество информации, которая может пролить свет на вопрос, почему процесс выработки политического курса развивается в том или ином направлении. Фрейминг политических вопросов оказывает влияние на то, как политические интересы и идеи транслируются в институциональную плоскость, на их публичное выражение (Ibid.). Это, в свою очередь, может оказывать влияние на установление политической повестки дня, конфликт между соперничающими институтами, внутри которых принимается решение, оказывать влияние на общественное мнение, и, самое главное, на результат всего процесса.

Концепт фрейминга привлек значительное внимание исследователей публичной политики также потому, что он включает в себя конструктивистское понимание того, как акторы определяют значение своего восприятия действительности.[[13]](#footnote-13) Вместе с тем, он не так далек от позитивистской методологии, как большинство конструктивистских исследований.

Использование теории политического фрейминга позволяет объяснить проведение политического курса в таких сферах, где нельзя однозначно оценить последствия политики не только количественно, но и качественно. В первую очередь, это относится к противоречивым сферам политики, имеющим множество измерений: использование в исследованиях концепции фрейминга позволяет определить мотивацию акторов в условиях неопределенности интересов. К таким сферам относятся защита окружающей среды, права беженцев и женщин, экономическая политика (отчасти), международная политика, бедность и образование, и т.п.[[14]](#footnote-14) Во время данного процесса акторы придают смысловое значение проблемному полю. Например, регулирование индустрии биотехнологий в ЕС – это политическая проблема, а ее измерения – экономическое, защита окружающей среды, защита потребителя – это фреймы, которые заставляют рассматривать проблему под определенным углом.

Первые политологические работы, относящиеся к теории фрейминга, можно обнаружить в 1980-х и начале 1990-х, когда Мартин Рейн (Martin Rein) и Дональд Шон (Donald Schön) использовали концепцию фрейминга для объяснения публичной политики (Rein & Schön, 1993). По их мнению, рационалистические теоретические подходы были не в состоянии полностью понять суть процесса принятия решений. Главной загадкой для этих исследователей оставались противоречия, которые невозможно было объяснить с помощью традиционных теорий.

Таким противоречием была невозможность достичь консенсуса в сложных политических вопросах (см. выше), когда результат сложно объективно измерить. В результате, исследователи использовали концепцию фрейминга для объяснения данного явления: акторы, придерживающиеся противоположных взглядов по одной и той же проблеме, используют ее различные элементы для конструирования собственной «реальности». Данный процесс называется фреймингом, а восприятие реальности – фреймами. Так как различные фреймы ставят в центр дискуссии разные элементы политической проблемы, то невозможно опровергнуть позицию соперника: отсутствует объективная реальность, т.к. все конкурирующие точки зрения субъективны по определению. Однако некоторые пути решения политической проблемы блокируются, что влияет на политический процесс: “By the frame imposed on *circumstances*, a problem definition highlights some aspects of the situation, throwing other aspects into shadow. It pushes forward some potential solutions, neglecting others (Gamson and Modigliani, 1987)”.

Чем больше «размерность» политической проблемы, тем больше вероятность, что сдвиги в политическом курсе будут более значительными. Группа интересов может получить контроль над принятием решений, если ей удается сместить обсуждение проблемы в другие институты и изменить фрейм, делая акцент на ином ее измерении. Дэвитер считает, что возможность изменить институты возникает в тот момент, когда политический вопрос вынесен на повестку дня на самом высоком уровне. В такой ситуации мы можем наблюдать эффекты вышеописанного параллельного процессинга решений: институтам, оформившим проблему разными фреймами сложно договориться между собой, т.к. их спор не может привести к консенсусу. В результате, побеждает та сторона, которая сумеет в подходящий момент использовать организационные возможности для рефрейминга проблемы в свою пользу. Примером данной стратегии может служить использование вновь возникших вопросов в рамках решения политической проблемы с попыткой представить проблему в новом свете. Новый фрейм будет использован с целью отвлечения внимания органов, принимающих решения от старого измерения проблемы, но при этом в рамках нового фрейма старые решения проблемы приобретают новые преимущества. Таким образом, сторона конфликта может проводить выгодные ей решения за счет рефрейминга политического вопроса.

С точки зрения теории фрейминга, важными переменными, объясняющими политический процесс, будут контуры политической проблемы и институты, которые определяют ее, что полностью соответствует концепции **PET**.

В целом, политические исследователи признают, что политический фрейминг является неочевидной, однако, неотъемлемой частью процесса выработки политического курса (Daviter, 2012, p.1).

**Фрейминг и постановка политической повестки дня**

Существуют различные позиции исследователей по вопросу разграничения установления повестки дня и политического фрейминга, которые с первого взгляда выглядят сходными явлениями. Так, Кобб и Росс, придерживаясь широкого понимания политической повестки, считают, что конфликты по поводу установления повестки дня (agenda conflicts) включают в себя не только выбор вопросов, по которым правительство должно принимать решения, но также и интерпретацию политических проблем (Cobb and Ross, 1977). Такого же мнения придерживается Берклэнд в своей статье “*Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting*”, говоря об установлении политической повестки дня как о результате действия общественных сил посредством доступных социальных и политических институтов для определения значения проблем и возможных способов их решения (Birkland, 1998).

В противоположность данной концепции, множество ученых четко разделяют данные понятия. Так, Джанет Вайс считает, что определение политических проблем хоть и относится к установлению политической повестки, но существенно отличается от нее (Weiss, 1989, p. 118). По ее мнению, определение проблем имеет отношение к организации набора фактов, убеждений и представлений, к восприятию людьми проблем, в то время как установление повестки дня – процесс вынесения проблем в публичное поле (Ibid.). Так же, Баумгартнер и Джонс считают, что фрейминг уже включает в себя начало политического решения проблемы, в то время как установление повестки еще не включает в себя никакого особенного подхода к проблеме (Baumgartner and Jones, 1993).

В данном вопросе, мы придерживаемся позиций, отделяющих установление политической повестки дня от фрейминга, т.к. логичной выглядит точка зрения о том, что agenda-setting – это, скорее, стадия, на которой происходит трансляция социальных условий, проблемных ситуаций в публичное пространство, т.е. их выявление политическими силами и обозначение. Все вопросы, которые до определенного момента являлись проявлениями частной жизни, становятся «публичными проблемами», находящимися в фокусе политического конфликта и освещения медиа (Garraud, 2004).

Контроль над повесткой дня – это формальный контроль, когда акторы определяют, какие вопросы из частной сферы могут пройти на дальнейшее публичное рассмотрение, а какие нет. Иными словами, фрейминг – это интерпретация проблемы, а agenda-setting – постановка проблемы на повестку дня. Баумгартнер отмечает, как У. Райкер различает два понятия: “William Riker (1986, 1988, 1993, 1996) showed the importance of two related issues: the ability of strategically minded politicians to alter the terms of debate by skillfully manipulating issue definitions, and the power of formal agenda control” (Baumgartner, 2001, p.289). В развитых демократических политических образованиях, как правило, вопросы, которые проходят на повестку дня, определяются институтами, такими как парламентские комитеты (см. Strom, 2004). Таким образом, установление повестки дня в каком-то смысле формально легализует существующие социальные проблемы, в то время как фрейминг определяет их смысл и решающие их судьбу институты.

Исходя из определенной выше концепции фрейминга, можно сделать вывод, что фрейминг сам по себе не является одним из этапов политического процесса, а происходит параллельно им (точнее, этапу постановки повестки дня), являясь проявлением влияния психологического восприятия концептов и социально-экономических проблем.

**Постановка политической повестки дня**

На Западе *agenda-setting* используется различными интересами, которые борются между собой, для принятия наиболее выгодных для них политических решений. Действительно, было бы исключительно наивным предполагать, что политическая конкуренция протекает исключительно в интересах граждан *per se*. Однако даже при таком положении дел мы можем наблюдать позитивные внешние эффекты. Дело в том, что жесткая конкуренция требует от участников политического процесса искать поддержки у населения, для чего необходимо тщательно анализировать запросы общества и вносить их на повестку дня (в соответствие с идеологической программой, если речь идет о партиях). В результате этого, происходит трансляция частных вопросов в публичные, которые становятся неотъемлемой частью публичного пространства и дискурса, что влечет за собой меры по решению этих проблем. Развитые западные демократии устроены так, что данный процесс посредством множества итераций помогает политической системе поддерживать себя.

**Проблема связи интересов и идей**

В связи с обозначенными выше концептуальными понятиями, встает вопрос о разграничении интересов и идей. Так, разные модели процесса проведения политики ставя во главу угла разные факторы влияния (интересы, идеи, институты), склонны по-разному оценивать влияние идей. В теории рационального выбора идеи считаются выражением интересов акторов, а в конструктивизме интересы – результатом конструирования реальности.

В нашем исследовании данная проблема также четко обозначена: мы пытаемся обозначить эффект влияния политического фрейминга на процесс выработки политического курса, и отделить его от иных факторов. Проблема решается использованием системной диаграммы процесса, в котором показаны только факторы, выделенные с помощью теории рационального выбора. В таком случае, если эффекта от выделенных факторов не будет обнаружено, мы сможем говорить об эффекте фрейминга.

**Фрейм-анализ**

Следует отметить, что анализ фреймов используется в основном в исследованиях, изучающих взаимоотношения общества и власти, рассматривающих постановку политической повестки дня в медиапространстве. Это неудивительно, т.к. фрейм-анализ – хороший метод для исследования влияния фрейминга на общественное мнение.

Вместе с тем, фрейм-анализ широко используется и для исследований процесса принятия решений. “In recent years a discursive approach to policy analysis has achieved significant following among scholars of policy studies (Bacchi 1999, Ferree et al. 2003, Fischer et al. 1993, Fischer 2003, Hajer and Wagenaar 2003, Lombardo et al. 2009, Verloo 2007). A key methodological tool used by such approaches is **policy frame analysis**, the study of how “public policies rest on frames that supply them with underlying structures of beliefs perceptions, and appreciation” (Fisher 2003: 144)”[[15]](#footnote-15).

В литературе выделено несколько процедур проведения фрейм-анализа. Так, на основе компиляции разных исследований, можно предложить следующую процедуру:

1. Определение проблемы или события (Entman 2004, pp. 23-24). Фрейм может быть определен только относительно к особой проблеме, событию или политическому актору. Примерами могут служить реформа социального обеспечения или иммиграционная реформа. Вместе с тем, одни и те же проблемы могут в разное время порождать различные фреймы.
2. Идентификация начального набора фреймов – процедура кодирования (Chong and Druckman, 2007, p. 107) на основе предложенной теории.
3. Анализ контента – выявление фреймов на основе кодификатора и выявление новых фреймов по ходу анализа источников. Примерами работ, использующих данный подход могут служить: исследование позитивной дискриминации (Gamson & Modigliani 1987), поддержки войны (Dimitrova et al. 2005), мнение об исследовании стволовых клеток (Nisbet et al. 2003, p. 48), исследование отношения к правительству (Brewer & Sigelman 2002) и множество других работ.

В (Dambos 2012) предлагается следующая последовательность анализа:

1. Детальная хронологическая запись принятых решений;
2. Выбор документов для анализа;
3. Кодирование (открытое кодирование предпочтительно)
4. Стандартизация кодов;
5. Конструкция фреймов на основе гипотезы о том, что некоторые поля (единицы внутри текстов) более подходят к тому или иному ядру фрейма, чем другие
6. Frame mapping – обоснование того, почему фрейм может быть соотнесен с выбранным документом.

Наше исследование не ставит своей целью проводить полноценный фрейм-анализ, поэтому нами было выбрано два документа для анализа их выраженных в них фреймов. Результаты анализа даны в третьей главе. Мы использовали последовательность шагов, описанную в (Dambos 2012).

# Глава 2. Принятие решений в ЕС: пример регулирования биотехнологий

**Принятие решений в ЕС: институты и процедура**

Стандартная процедура принятия решений с участием Парламента, которая была распространена еще до принятия нового законодательства в ЕС, называется процедура консультации (*consultation procedure*). Данная процедура была разработана еще в 1957 году при учреждении Римского договора. В ее ходе Парламент высказывает свое мнение по рассматриваемому вопросу, при этом, Совет не обязан учитывать это мнение, однако Комиссия может сама внести поправки перед передачей законопроекта Парламенту.

Во время периода, который охватывает наше исследование, однако, было принято два важных договора общеевропейского уровня, которые оказывали существенное влияние на принятие решений. Во-первых, речь идет Едином Европейском Акте (Single European Act, SEA), принятом в 1986 году. Данный договор установил новую процедуру принятия решений – процедуру согласия (*assent procedure*). Во-вторых, в 1993 году вступил в силу Маастрихтский договор. Он установил так называемую процедуру совместного принятия решений (*co-decision procedure*), которая в настоящее время является самой распространенной процедурой голосования. У Парламента появилось право отвергнуть законопроект или внести поправки, которые рассматривает Совет. Если Совет и Парламент не могут прийти к соглашению, созывается согласительный комитет. Наконец, в 1997 году был принят Амстердамский договор, который облегчал и расширял процедуру *co-decision*. Таким образом, в это время Парламент получил большие полномочия, что оказывало влияние на процедуру принятия решений: политики должны были с большим вниманием относиться к мнению общеевропейских партий.

**Европейская Комиссия**

Европейская Комиссия –орган исполнительной власти в структуре институтов ЕС, формально представляющий наднациональные общеевропейские интересы.[[16]](#footnote-16) Европейская Комиссия играла колоссальную роль в формировании общеевропейской политики в разных сферах в конце XX века, ведь одной из функций Комиссии является формальная монополия на законодательную инициативу (Ibid.,p. 171).

Европейская Комиссия может быть разделена на два звена, каждое из которых имеет политическое и административное значение. Как утверждает Cini (p.143), несмотря на то, что, вне всякого сомнения, действия административного звена Комиссии имеют также и политическое значение, полезно рассматривать две эти части Комиссии отдельно. К политической части Комиссии относят коллегию комиссаров, административной – кабинеты и генеральные директораты. Как правило, на уровне коллегии комиссаров рассматриваются лишь самые спорные вопросы, решить которые на административном уровне не удалось, т.е. вопросы, по которым имеются политические разногласия. При принятии решений, используется принцип *коллегиальности*, т.е. коллективная ответственность Комиссии за принятые решения. Каждый комиссар, включая председателя Комиссии, имеет один голос; для принятия решения необходимо абсолютное большинство голосов.

Очень важна роль *кабинетов*, ведь в их обязанности входит разъяснение идей комиссара подотчетному генеральному директорату и фильтрация предложений от директората. Роль кабинетов в лоббировании. Кабинеты раньше были связаны с национальностью комиссара, и только начиная с комиссии Проди (1999) в каждом кабинете должны быть представлены как минимум три национальности. Поэтому можно говорить, что во время рассматриваемого нами периода кабинеты являлись по большей степени инструментами комиссаров, будучи очень тесно аффилированы с ними.

Основная функция директоратов – отчетность перед кабинетами и комиссарами по ответственным сферам, подготовка решений, выработка экспертного мнения по различным вопросам и т.п. Связь с внешними интересами. Каждый из директоратов являлся проводником внешних интересов.

Решения в сфере регулирования биотехнологий Комиссия принимала в виде директив (*directives*). Директива имеет обязательную силу для каждого государства-члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения.

Коммюнике (*communication*) Комиссии – документы, в которых Комиссия публикует свою точку зрения на политическую проблему.[[17]](#footnote-17) Коммюнике не имеют юридической силы, а служат инструментом донесения позиции Комиссии. В данной работе мы уделяем наибольшее внимание именно коммюнике как инструменту фрейминга политических вопросов.

**История регулирования биотехнологий (1980-2000е)**

Регулирование биотехнологий в ЕС как особая политическая сфера имеет относительно небольшую историю развития, в сравнении, например, с регулированием энергетики или металлургии. Данный вопрос встает на политическую повестку дня в Европе примерно в начале 80-х годов, что связано с развитием отрасли, технологий и соответствующим интересом политиков. Международное научное сообщество было заинтересовано в развитии области исследований еще с 1970-х, что также оказывало влияние на мнение публичных органов власти. Вопросы, которые встали на повестку дня, касались в первую очередь регулирования лабораторных исследований и применения технологии рекомбинации ДНК в различных отраслях промышленности.

К началу 80-х в Европе производителям и политикам стало ясно, что биотехнологии имеют колоссальный потенциал в улучшении технологий производства, используемых в большом количестве секторов экономики, включая фармацевтику, сельское хозяйство, защиту окружающей среды и пищевую промышленность (Rinhard 2003, p. 131). Следовательно, их использование могло помочь развитию экономики. Однако биотехнологии, как и любая высокотехнологичная сфера, помимо выгод несли в себе возможные риски. Проблема была в том, что эти риски носили скорее потенциальный характер, и это создавало дополнительные сложности при принятии решений. Ввиду молодости области исследований, просто отсутствовали документальные свидетельства негативного влияния использования технологии на окружающую среду и здоровье людей, которые явились бы достаточным основанием для серьезного регулирования. Эти сложности, наряду с возможностью рассматривать данный политический вопрос с разных сторон из-за его многогранности, привлекли к проблеме различные политических сил и давали значительное пространство для маневра и артикуляции интересов.

В данном разделе мы рассмотрим историю развития регулирования биотехнологий в Европейском Союзе, раскрывая политическую борьбу вокруг данного вопроса. Применив теорию политического фрейминга в рамках **PET** к материалам этого кейса, в следующей главе мы сможем ответить на исследовательский вопрос данного исследования.

**Подходы к регулированию биотехнологий**

Прежде чем начать описание истории регулирования биотехнологий, следует пояснить, что стало предметом политической борьбы: центральным моментом стал выбор подхода к регулированию. Изначально, в начале 80-х, в ЕС был принят продукт-ориентированный подход (*product-based approach*) к регулированию биотехнологий. Продукт-ориентированный подход (по-другому вертикальный) означает, что вся продукция оценивается по критериям, специфичным для данного продукта (безопасность, качество, эффективность и т.п.). Например, те или иные продукты питания, в не зависимости от того, были ли они произведены с помощью генетической модификации, селекции, химического или радиационного мутагенеза, должны оцениваться одними и теми же стандартными процедурами. Иной подход – процесс-ориентированный (*process-oriented*) или горизонтальный. Если продукция регулируется с помощью этого подхода, то вся продукция, изготовленная с помощью определенного метода, к примеру, с использованием рекомбинации ДНК, – продукты питания, скот, лекарственные препараты, удобрения, и т.п. – должны быть предметом одного и того же стандарта безопасности (Patterson, 2000).

С каждым из этих подходов связана определенная философия или модель регулирования, которая по-разному оценивала риски, связанные с биотехнологиями (Patterson and Josling[[18]](#footnote-18), 2002). Первый тип – превентивная модель (*preventive model*), суть которой заключается в том, чтобы свести к минимуму вред от использования и исследований биотехнологий, нанесенный окружающей среде, если такой вред был научно / документально подтвержден. Второй тип – это предупредительная модель (*precautionary model*), проактивное регулирование, пытающаяся бороться с ожидаемыми, но еще не подтвержденными рисками. Соответственно, вертикальный подход связан с превентивной моделью, горизонтальный – с предупредительной моделью регулирования. Именно спор по поводу выбора модели регулирования являлся главным политическим вопросом, вокруг которого разворачивалась борьба интересов.

Легко понять причины борьбы, если рассмотреть примерный механизм регулирования продукции. Допустим, с помощью превентивной модели регулируются продукты питания (например, мясная продукция). Согласно вертикальному подходу, вся мясная продукция одного сорта должна регулироваться одними и теми же правилами, в не зависимости от происхождения мяса. Поэтому если мясо производителя отвечает определенным стандартам безопасности, то факт его происхождения из рекомбинированной ДНК не будет оказывать на условия продаж. Естественно, данный тип регулирования отвечал интересам производителей генетически модифицированной (ГМ) продукции, давая им равные возможности наряду с производителями традиционной продукции. Использование горизонтального подхода, в свою очередь, ограничивало производство и продажи ГМ продукции только потому, что она была создана по определенной технологии. От использований это технологии ожидалось негативное влияние *a priori*: “The new techniques of genetic engineering allow the identification of many useful genes and their transfer to other organisms that didn't possess them before. Biological barriers are by-passed and new organisms are created with novel properties not previously existing in nature. Micro-organisms with novel properties could cause adverse effects in the environment if they survive and establish themselves, out-competing existing species or transferring their novel traits to other organisms.” (European Commission, DG XI/A/2, n.d.). Таким образом, данный подход мог быть использован для наложения серьезных ограничений на всю продукцию биотехнологической промышленности, что отвечало интересам «зеленых».

**История регулирования**

История регулирования биотехнологий в ЕС – это история борьбы двух политических сил: центрального руководства Комиссии (председатель) вместе с политиками, заинтересованными в развитии экономического союза, и группы «зеленых» – Комиссара по защите окружающей среды и членов подотчетного директората (**DG Environment**). Естественно, вокруг этих сил объединялись иные интересы (общественные организации, бизнес, ученые), но в центре столкновения были именно они, так как в руках Комиссии была возможность устанавливать политическую повестку дня. Центральную роль в процессе policymaking играли генеральные директораты, в особенности по развитию внутреннего рынка и индустрии (DG III – Internal Markets and Industrial Affairs) и окружающей среды (DG XI – Environment, Consumer Protection and Nuclear Safety). В разные периоды существования Комиссии данные директораты обладали несколько разными компетенциями и их названия изменялись (данные выше – по состоянию на 1987 год), поэтому для простоты мы будем их называть **DG Industry** и **DG Environment** соответственно.

**Этап 1: от «экономического подхода» до «экологического»**

В **1982** ЕС принимает Рекомендацию Совета о возможности регистрации технологии по рекомбинирированию ДНК для использования в производстве, что ознаменовало собой начало регулирования сферы. На следующий год, **1983**, Комиссия опубликовала два коммюнике, посвященных регулированию отрасли: “Biotechnology: The Community’s Role” в июне и “Biotechnology in the Community” в октябре. Первый документ – это отчет Комиссии по мерам регулирования индустрии в различных государствах (главным образом внимание было сосредоточено на США и Японии), второй – постановка задач перед Сообществом в сфере. Коммюнике явно давали понять, что основной целью Сообщества является “market-building objective, industrial and agricultural exploitation of the technology” (European Commission, 1993a). Коммюнике получило широкую поддержку со стороны Советов министров индустрии и исследований. Однако не все внутри Комиссии Торна (1981-1985) разделяли данную позицию, а именно **DG Environment**. Этот молодой директорат активно пытался участвовать в формировании политического курса и получить новые полномочия (Rhinard[[19]](#footnote-19), 2003). Вопрос биотехнологий также использовали национальные зеленые партии и экологические организации для привлечения голов в избирательной кампании.

Однако внутри Комиссии не было эффективных институционализированных способов внутренней координации, что не позволяло акторам достичь оптимального соглашения в процессе постановки вопроса на повестку дня (Rhinard[[20]](#footnote-20), 2003). В результате, **DG Environment** просто принял решение создать альтернативную коалицию (Ibid.). К середине 80-х годов Комиссия из-за внутренних противоречий пытается прийти к соглашению о контроле возможных рисков, связанных с биотехнологиями. В **1984** году, в ответ на доклад Комиссии 1983 года, был создан так называемый “**Biotechnology Steering Committee**” (**BSC**), в который входили **DG Research**, **DG Industry**, **DG Agriculture** и **DG Information Society** (Information, Market and Innovation) (Isaac 2002, p. 213). Вместе с тем, доступ к участию в заседаниях был открыт для всех генеральных директоратов, что, по мнению создателей, должно было улучшить внутреннюю коммуникацию внутри Комиссии. К **1985** году, **DG Environment** присоединился к встречам BSC в качестве «заинтересованной стороны», однако, в скором времени встречи прекратились из-за неспособности BSC решить поставленную перед ним задачу. В июле **1985** года был создан “**Biotechnology Regulation** **Inter-service Committee”** (**BRIC**) под председательством двух генеральных директоратов: DG Industry и DG Environment. Именно в этот момент разворачивается самая ожесточенная дискуссия по поводу выбора подхода к регулированию. Два коммюнике Комиссии (EC 1985, 1986) стали отражением подобных дискуссий.

В **1988** году Комиссией были приняты и направлены на рассмотрение в Совет два документа, обозначившие политический выбор Комиссии: Proposal for a Council Directive on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms и Proposal for a Council Directive on the Contained Use of Genetically Modified Micro-Organisms. Суть их заключалась в жестком горизонтальном подходе к регулированию релизов новых видов и их продаж. Это был политический выбор, и с этого времени был выбран курс на жесткую регуляцию. Совет по защите окружающей среды (Environmental Council) оказал поддержку. Теперь вопросы биотехнологической политики рассматривались как вопрос “environmental and human safety”. **The European Biotechnology Coordination Group** (EBCG) – единственная организация, защищающая интересы индустрии – не смогла противопоставить что-либо новому политическому курсу. Иные лоббирующие организации также не смогли оказать влияния (Cantley 1995: 537).

Последствия данного решения были таковы:

* Экономические причины перестали быть доминирующим обоснованием проведения политики Комиссией;
* Расширение полномочий Комиссии под предлогом защиты окружающей среды, несмотря на то, что большинство стран-членов не видело в этом необходимости (Cantley 1995: 550-53);
* Перераспределение властных полномочий (компетенций) внутри Комиссии нанесло ощутимый удар группам интересов в данной области;
* Слабая реакция бизнеса: не смогли осуществить сколько-нибудь заметные политические действия (Greenwood and Ronit 1992: 85).

**Этап 2: попытка рефрейминга в Комиссии Делора**

В ответ на направление в Совет предложений Комиссии об ужесточении регулирования в 1988 году, в июне **1989** года была создана **Senior Advisory Group on Biotechnology** (**SAGB**), которая, наконец, была в состоянии реально лоббировать интересы индустрии. Однако она была создана слишком поздно: спустя несколько месяцев после создания группы, директивы были приняты Советом по защите окружающей среды (*Environmental Council*). 23 апреля **1990** г. были приняты **директивы 90/219** и **90/220**, на тот момент являвшаяся самым серьезным ограничением деятельности бизнеса в сфере биотехнологий в мире. Обе директивы встретили шквал критики со стороны ученых, индустрии и торговых партнеров (в частности, США). Ученые утверждали, что данное процесс-ориентированное регулирование не имело под собой научных оснований, и могло значительно замедлить развитие исследований в области биотехнологий. (Isaac, 2002, p. 217).

Несмотря на принятие директивы, SAGB начинает активно лоббировать интересы бизнеса. Политические силы, лоббирующие интересы развития «экономического» подхода к регулированию биотехнологий, решили серьезно бороться за продвижение своих интересов. В результате, существующая структура комитетов в Комиссии была изменена. Дэвид Вильямсон (David Williamson), генеральный секретарь Комиссии лично стал председателем Координационного Комитета по биотехнологиям. “With the portfolio for biotechnology now firmly under the control of the Commission’s central political leadership, the tone of the debate changed markedly” (Daviter 2009, p. 1122)

В 1990 году внутри Комиссии создается еще одна организация для улучшения внутренней коммуникации – **Biotechnology Coordination Committee (BCC)**. В **1991** году выходит коммюнике, обращенное к Парламенту и Совету (“*Promoting a Competitive Environment for Industrial Activities Based on Biotechnology*”) в поддержку развития индустрии биотехнологий – производится первая попытка рефрейминга существующего курса. Коммюнике, в большей мере подготовленное внутри BCC, говорило о пользе развития биотехнологической индустрии для конкурентности на европейском рынке, о негативном влиянии принятых ранее директив, тормозивших развитие. Коммюнике взывало к возврату к политике регулирования отдельной продукции (превентивному подходу), а не индустрии в целом.

Уже спустя пару лет, в **1993** году выходит более основательный документ – White Paper on Competitiveness, Growth and Employment (“Delors White Paper”). В этой белой книге были в явном виде описаны всего три политические сферы, в числе которых была индустрия биотехнологий. Биотехнологии были обозначены как “one of the most promising and crucial technologies for sustainable development in the coming century” (European Commission, 1993). Этот документ является явной попыткой рефрейминга регулирования индустрии председателем Комиссии Делором, т.е. попытку вернуть обсуждение в русло дерегуляции исследований, производства и продаж ГМ продукции. Обозначена необходимость пересмотра регулирования.

В **1994** году выходит новое коммюнике “On Biotechnology Objectives”. Приоритеты были отданы следующим (European Commission, 1994) законодательным инициативам:

* regulation on novel foods and food ingredients;
* biotechnology patents directive;
* revision of the safety directive on laboratory research in biotech.

Данное коммюнике недвусмысленно обращалось к Парламенту: отмечалось, что Парламент «готов вести необходимый диалог по вопросам регулирования биотехнологий». Открыто указывая план законодательных работ, коммюнике послужило толчком к подготовке трех директив, направленных в Парламент.

Парламент принял директиву о лабораторных исследованиях (1998), но наложил вето на директиву о биотехнологических патентах (1995) «по этическим соображениям». Главным вопросом политического торга было регулирование новых продуктов питания (**novel foods regulation**). Конечно, в интересах индустрии было лоббирование вертикального регулирования продукции, и в 1993 году данная директива была направлена в Совет и Парламент. Совет одобрил законопроект Комиссии, ослабляющий регуляцию ГМО продукции.

В октябре 1993, что было еще до введения в действие Маастрихтского договора, Парламент высказывает свое первое, негативное мнение по данному законопроекту. В 1996 году комитет по защите окружающей среды внес поправки, которые, фактически, сводили на нет все попытки изменить подход к регулированию. “Taken together, the proposed parliamentary amendments practically eradicated the main difference between the regulatory approach of the original safety legislation from the 1990 and the product-based approach envisaged in the Commission proposal for a novel food regulation” (Daviter 2009, p. 1124). Однако 12 марта 1996 года на пленарном заседании Парламента, все 48 поправок, внесенные Комитетом по защите окружающей среды, были отклонены. Закон в первоначальной версии Комиссии был принят, что стало большой победой сторонников «экономического» подхода к регулированию.

18 февраля 1997 выходит заявление Комиссии о необходимости пересмотра регулирования стандартов безопасности 1990 года (директивы 90/220), которые стали главной помехой на пути осуществления нового плана Комиссии по развитию индустрии, изложенной в Белой книге Делора. Главный вопрос – маркировка ГМ продукции (labelling provisions).

До января 1997 года, когда была принята директива **Novel Foods Regulation**, вопрос о маркировке ГМ продукции не поднимался на рассмотрение вообще. Согласно **Novel Foods Regulation**, в маркировке нуждалась продукция, которая содержала ГМО и не была более в полной мере «эквивалентна» традиционным продуктам. Между тем, импортные соя и маис, которые подвергались генетическим модификациям, были оценены как «эквивалентные», что автоматически выводило данную продукцию за пределы обязательной маркировки. Это вызвало большое публичное недовольство, и дало поддержку DG Environment для реванша. Вместе с тем, новая директива Комиссии еще не была в действии, в то время как старое законодательство продолжало действовать, что создавало неопределенность в политическом курсе и сковывало действия Комиссии в проведении политического курса (Daviter 2009, p. 1126). **BCC** перестал играть значимую роль в процессе формулирования политических решений, и с каждым годом собирался все реже (8 встреч в 1992, 6 в 1993 и 1994, затем 3, 2 и 1 в 1998). Это создавало еще больше проблем во внутренней коммуникации внутри Комиссии, позволяя DG Environment возобновить борьбу.

**Этап 3: рефрейминг аргумента DG Environment и смена политического курса**

Чтобы разобраться с данными проблемами, председатель Комиссии Сантер (1995-1999) попытался взять ситуацию в свои руки и подготовил документ о маркировке продукции, язык которого во многом повторял нормативные акты о регулировании новых продуктов питания и коммюнике генерального директората Индустрии и Торговли. Однако документ Сантера не был принят на голосовании собрания комиссаров.

Более того, совместными усилиями директоратов по сельскому хозяйству, окружающей среде и защите потребителей, был вынесен на голосование новый законопроект, при принятии которого с трудом принятый акт о регулировании новых продуктов питания устарел. В итоге, 23 июля 1997 г. был принят данный документ, который Комиссия назвала «Новая ориентация» о маркировке продуктов питания, который ознаменовал поражение сторонников экономического подхода к регулированию биотехнологий

**Сектор ритейла** поддерживает решение Комиссии. Март 1999 г. – сети супермаркетов основали консорциум для обозначения ГМ товаров на основе собственных схем маркировки.

Результат не заставил себя ждать: число выпуска новых продуктов, основанных на достижении биотехнологий, стало медленно сокращаться. Теперь официальная позиция по данному вопросу была такова: только более жесткое регулирование ГМ продукции могло дать толчок развитию рынка, восстановив доверие потребителей к такому типу пищи. Большинство членов Комиссии было согласно с такой позицией. В то же время, лобби со стороны производителей было блокировано: “We will play your rule book. You just tell us what you want, and we will comply” – так описал позицию лобби один из представителей Комиссии (Daviter 2009, 1127).

Принятие новой Белой книги положило конец борьбе двух концепций. Регулирование биотехнологической индустрии теперь было официально интегрировано в повестку дня ЕС, и главным его лейтмотивом стал «**высокий уровень защиты человеческого здоровья и прав потребителей**» (EC, 2000). Вместе с тем, **практически на обочину были вынесены вопросы защиты окружающей среды**.

Комиссар по защите окружающей среды Марго Вальстром, в то же время, используя открывшееся «окно возможностей» пытается провести серию поправок, которые еще больше ужесточат правила, регулируемые упомянутой выше директивой 90/220. Предложение о создании документа, еще больше регулирующего биотехнологии. В это время генеральные директораты Research, Industry and Agriculture, Trade молчат, даже не пытаясь вступить в борьбу. Чтобы как-то решить проблему с растущим недовольством населения и интересами ритейл сектора, Совет на встрече 24-25 июня 1999 де-факто наложил временный запрет на все подтверждения и маркетинг ГМ продукции до тех пор, пока не будет выработано новое регулирование. Наконец, 14 и 15 февраля 2001 года Парламентом и Совет приняли директиву 2001/18 “On the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms and Repealing Council Directive 90/220/EEC”, что ознаменовало собой окончательное поражение сторонников «экономического» подхода к регулированию биотехнологий в ЕС.

В результате политической борьбы, у ЕС так и не получилось создать привлекательную среду для инвестиций в биотехнологическую индустрию, и миллиарды долларов были вложены в исследования в США и Японии (Patterson 2000, p. 340). Однако в процессе выработки данной политики, ЕС испытывал значительные сдвиги в курсе регулирования биотехнологий, и мы попытаемся рассмотреть в следующей главе, почему это происходило.

# Глава 3. Роль фрейминга в процессе policymaking

В данной главе мы попытаемся обозначить роль политического фрейминга в процессе **policymaking**. Мы подробно рассмотрели случай регулирования индустрии биотехнологий в ЕС в 1980-2000 годах, и видели, что данный процесс был крайне непостоянным; одни подходы сменялись другими, политическое противостояние шло с переменным успехом. Тем не менее, победу одержали интересы, лоббировавшие «экологический» или процесс-ориентированный подход к регулированию сферы. Согласно нашей гипотезе, именно использование политического фрейминга вызвало резкие сдвиги в процессе **policymaking** в ЕС. Чтобы доказать данную гипотезу, мы использовали элементы анализа фреймов для выявления рефрейминга, проведенного в середине 90-х годов в комиссии Делора (*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*) и в конце 90-х годов **DG Environment** (*White Paper on Food Safety*). Однако этого будет не достаточно. Выделив фреймы, мы опишем, как их использование во время выработки политического курса в ЕС соотносится с теорией **PET**, чтобы теоретически подкрепить наши эмпирические данные.

На основе фрейм-анализа документов можно утверждать, что обе «белых книги» несли в себе «экономический фрейм», однако, в «книге» Делора 1993 года основной упор был сделан на необходимость развития индустрии посредством создания более простых условий для функционирования бизнеса, в то время как в «книге» Проди 2000 года основной упор делался на защиту потребителей. На это указывает совпадение лексических единиц, содержащихся в данных текстах с предложенными кодами. Естественно, *a priori* было невозможно однозначно выделить искомые коды, поэтому по большей части фреймы определялись в процессе анализа текстов.

Проблема в координации внутри Комиссии является ключевой для объяснения роли фрейминга. В прошлой главе мы не раз отмечали, что внутри Комиссии были проблемы с примирением интересов (отсутствие институционализированных механизмов координации). Внутри Комиссии имелись две параллельно существующие политические силы, использовавшие различные методы и взгляды на подход к регулированию биотехнологий. Существование крайне отличающихся друг от друга и твердых фреймов только способствовало сложности принятия оптимального для всех сторон решения. Если бы роль в **policymaking** играли лишь факторы, описываемые рациональным подходом, то Комиссия рассматривала бы вопрос с точки зрения cost-benefit analysis, принимая во внимание выгоды и риски. Однако как мы могли видеть, экспертные комиссии (BSC и BCC), пытавшиеся оперировать научными подходами для выработки политики не были эффективны в плане внутренней коммуникации, и прекращали свои заседания спустя несколько лет, DG Environment оперировал совершенно иными понятиями. Биотехнологии связаны с различными отраслями, что опять же вызывает различное восприятие проблемы разными акторами. Различные акторы воспринимали данный вопрос через разные концептуальные модели или «фреймы» (Rein and Shön, 1991). Кроме того, Европейский Союз в конце 80-х находился в процессе перестройки собственных институтов: в 1986 году был принят **SEA**. Связи между директоратами были слабы, и первый межагентский комитет был создан только после принятия директив 90/219 и 90/220, которые были ключевыми элементами регулирования биотехнологий в ЕС.[[21]](#footnote-21)

Как было описано в первой главе, наблюдаемый в политических системах процесс резких изменений при принятии решений может быть результатом неспособности системы расставлять приоритеты различных измерений одной и той же проблемы. Из-за этого появление на повестке дня нового измерения может изменить структуру предпочтений лиц, принимающих решение. В нашем случае DG Environment использовал рефрейминг своей позиции в условиях борьбы по поводу регулирования маркировки ГМ продукции с целью принятия выгодного им регулирования. Белая книга Комиссии 2000 года, которая было плодом данного директората, настаивала на значимости защиты прав потребителей для развития рынка, что значительно отличалось от его прошлой риторики.

Проблема, с которой мы столкнулись в ходе работы − трудность отделения факторов друг от друга. Как было подробно описано в первой главе, именно сложность процесса явилась причиной разработки большого количества теорий **policymaking**. Действительно, изучая эмпирические материалы, мы отметили большое количество переменных, которые могли играть значимую роль в процессе принятия решений. Чтобы показать возможное влияние всех значимых факторов, мы построили схему, иллюстрирующую это. Мы способны выделить влияние фрейминга, если выяснится, что иные факторы не оказывали значимого влияния. К таким факторам мы можем отнести интересы (общественное мнение, бизнес, общественные организации) и институты (метод принятия решений).

Интересы не оказали значительного влияния на процесс, т.к. в таком случае а) интересы населения учитывались бы на всех стадиях процесса; б) лобби со стороны бизнеса было бы более активным; в) мы не наблюдали бы противоречие между партийными интересами (PES) и комиссаром по защите окружающей среды из той же партии во время голосования в 1996 году по Novel Foods Regulation. Однако в рефрейминге роль сыграли интересе крупных сетей ритейла, что, между тем, само по себе не объясняет принятие пакета поправок, который продвигал DG Environment. Между тем стоит напомнить, что комитет Европарламента по защите окружающей среды с готовностью принял предложение по более строгому регулированию в конце 90-х годов,

Также нельзя утверждать, что роль сыграли формальные институты: новый метод принятия решений (*co-decision procedure*) уже был принят, а Парламент все равно проголосовал за облегчение регулирования (Novel Foods Regulation, 16.01.1997).

Принятие процесс-ориентированного подхода к регулированию биотехнологий не было победой **DG Environment** в плане борьбы фреймов с **DG Industry**, т.к. сам фрейм необходимости защиты окружающей среды не выиграл. Наоборот, центральным интересом Комиссии все еще были мотивы развития внутреннего рынка и экономики, а экологический фрейм был вынесен на обочину обсуждения. Вместе с тем, это была победа *интересов*, которые представлял **DG Environment**. **Политические интересы (DG Environment) лишь использовали фрейм защиты потребителей для реализации своей программы регулирования; этим же воспользовался парламентский комитет. Партии и бизнес были пассивны (структура парламента практически не изменилась). Однако нельзя однозначно отделять интересы от фрейминга, т.к. фрейминг может быть всего лишь инструментом интересов.**

# Заключение

В данном исследовании мы рассматривали роль фрейминга в процессе принятия решений (**policymaking**) на примере регулирования индустрии биотехнологий в Европейском Союзе в 1980-х – 2000-х годах. В результате работы мы пришли к следующему выводу: постановка на повестку дня нового измерения политического вопроса (т.е. фрейма) может **изменить расстановку сил** и **исход принятия решения** при том, что **институциональная структура и набор акторов внутри политической системы не изменятся**.

В рассмотренном нами кейсе Европейская Комиссия пыталась на протяжении 20 лет выработать единый курс по регулированию биотехнологий. В момент постановки политического вопроса на повестку дня инициативой **DG Industry** и **DG Research**, планировалось использовать превентивный (вертикальный), более либеральный подход к регулированию с целью развития рынка и экономики Сообщества. Однако в середине 80-х **DG Environment** сумел заручиться поддержкой Совета, и в 1990 году было принято самое жесткое законодательство в мире в данной сфере (директива 90/220). С 1990 по 1997 год, интересы, лоббировавшие «экономический» подход к регулированию пытаются взять реванш, и происходит успешная попытка рефрейминга политического курса. Было принято несколько директив по направлению к превентивному подходу, однако, комиссар по защите окружающей среды Марго Вальстром и **DG Environment** не признали своего поражения.

В условиях борьбы по поводу регулирования маркировки ГМ продукции происходит рефрейминг позиции **DG Environment**. Белая книга Комиссии 2000 года, которая было плодом данного директората, настаивала на значимости защиты прав потребителей для развития рынка, что значительно отличалось от прошлой риторики. В свою очередь, чтобы защитить права потребителей требовалось наложить ограничения на продажи и релиз ГМ продукции в ЕС, что было эквивалентно интересам директората. Рефрейминг политического вопроса, осуществленный комиссаром по защите окружающей среды и **DG Environment** лишал сторонников превентивной модели регулирования любых средств борьбы – они не могли спорить против собственного же аргумента. В таких условиях, после принятия Парламентом предложенных поправок по более значительному регулированию маркировки продукции в 2001, дальнейшая борьба была бессмысленной: большинство членов Комиссии, Парламента, национальных министерств, общественное мнение и ритейл-сектор поддерживали новый курс.

Таким образом, можно говорить о роли политического фрейминга в процессе принятия решений: фрейминг может быть использован в качестве инструмента политической борьбы для продвижения интересов. В результате, те политические силы, которые ранее были противниками данных акторов, вынуждены были согласиться с доводами оппозиции. Удачный фрейминг лишает политические силы их основного оружия в демократическом режиме – экспертной аргументации. Однако необходимо учитывать специфику кейса, которая определяла процесс **policymaking** в ЕС и позволила успешно воспользоваться политическим фреймингом. Можно предположить, что институциональная структура Комиссии (слабая координация между директоратами внутри Комиссии) явилась одной из причин так называемого параллельного процессинга вопроса, что привело к значительным расхождениям во взглядах на подход к регулированию.

Между тем, это соотносится с используемой нами теорией прерывистого равновесия. Институты ЕС, ответственные за принятие предлагаемых Комиссией директив (Парламент и Совет), будучи неспособными оценить политическую проблему регулирования со всех ракурсов ввиду ограниченной рациональности, вынуждены были воспринимать ее исходя из предложенных им фреймов. Кроме того, описанная нами ситуация проблем внутренней координации не является редким явлением в современных парламентах, в которых существует множество комитетов. (Strom?)

Из проделанной работы можно вывести одно важное следствие: **нельзя говорить о том, что позиции всех акторов по некоторому вопросу четко зафиксированы**. Это никоим образом не подрывает пользы от формального моделирования при анализе принятия решений, однако, необходимо учитывать контекст, в котором происходит голосование. Например, при формальном моделировании парламентских голосований следует учитывать фрейм, используемый инициатором голосования. Можно утверждать, что для разных акторов разные фреймы имеют неодинаковое значение. Действительно, для кого-то экономическое благополучие является приоритетом, а для «зеленых» приоритетом могут быть экологические проблемы. Мы видели, как разнились результаты голосования в Европейском Парламенте при разном фрейминге альтернатив: депутаты приняли жесткое регулирование биотехнологий после того, как экологические основания такого регулирования были трансформированы в экономический аргумент.

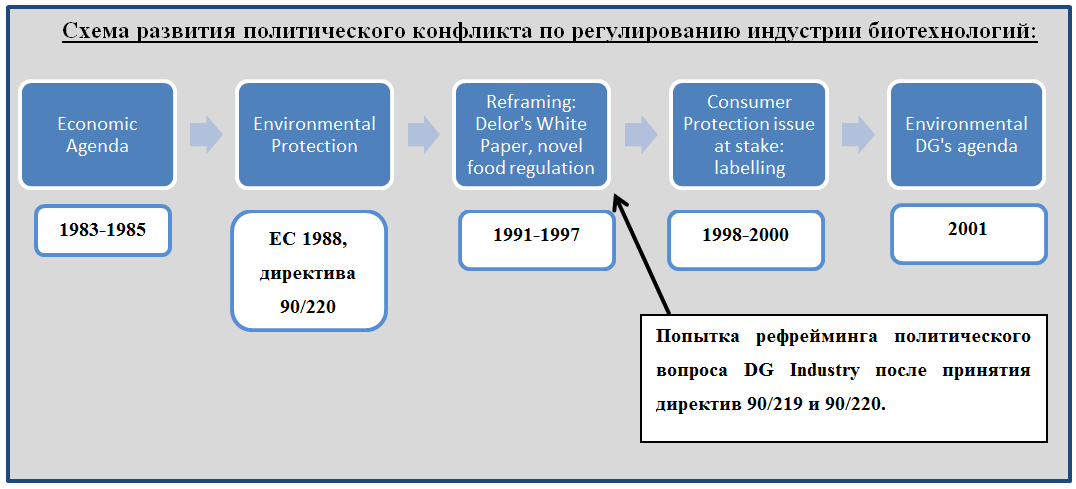
Следует сказать несколько слов о том, что осталось за пределами данного исследования ввиду объективных причин. Во-первых, вопрос вызывает пассивность бизнеса во время первого этапа борьбы за регулирование биотехнологий. Исследование данной проблемы может раскрыть иные факторы, оказавшие влияние на принятие решений. Во-вторых, анализируя лишь один кейс, необходимо осторожно говорить о перенесении результатов исследования на всю генеральную совокупность. Наконец, из-за сложности процесса **policymaking** и отказа от использования количественных методов, мы учитывали партийные предпочтения лишь самым грубым образом. Однако моделирование требует ограничения числа переменных для получения результатов, поэтому данные проблемы согласуются с используемой нами теорией. Целью работы был дескриптивный анализ роли фрейминга, что и было сделано.

Выше уже было сказано о том, что теория политического фрейминга может быть полезна для уточнения предпочтений политических акторов при формальном моделировании (например, используя теоретико-игровые подходы для моделирования исходов голосований). Кроме того, теорию можно использовать не только для изучения публичной политики в западных демократиях (там она скорее может помочь формальному моделированию делать более точные предсказания), но и в иных политических образованиях. К примеру, можно приложить концепт фрейминга для изучения принятия запретительных и ограничивающих гражданские свободы мер в различных государствах. В большинстве случаев принятие таких мер имеет поддержку населения, т.к. сопровождается популистской риторикой, находящей положительный отклик у народа.

# Список литературы

1. **Батыгин Г.С. (2003).** Континуум фреймов: социологическая теория Ирвинга Гофмана // Гофман И. Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта / Под ред. Г.С. Батыгина и Л.А. Козловой; вступ. статья Г.С. Батыгина. М.: Институт социологии РАН, Институт Фонда «Общественное мнение».
2. “Policy framing” International Encyclopedia of Political Science / edited by Badie B., Berg-Schlosser D., Morlino L. (2011)
3. **“Policy framing”. International Encyclopedia of Political Science** / edited by Badie B., Berg-Schlosser D., Morlino L. (2011)
4. **Baumgartner, Frank R. (2001).** [Political Agendas.](http://www.unc.edu/~fbaum/articles/Political_Agendas.pdf) In Niel J. Smelser and Paul B. Baltes, eds. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science* (New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon), pp. 288-90.
5. **Baumgartner, Frank, and Bryan Jones.** 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press
6. **Cantley, M.F. (1995).** ‘The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective’, in H.-J. Rehm and G. Reed (eds.), Biotechnology. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft, 505–631.
7. **Cantley, M.F. (1995).** ‘The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective’, in H.-J. Rehm and G. Reed (eds.), Biotechnology. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft, 505–631
8. **Chong, D.**, **Druckman, J.N. (2007).** ‘Framing Theory’. Annual Review of Political Science, 10, 103-126
9. **Christiansen, T., Piattoni S. (2003).** “Informal Governance in the European Union, 2003
10. **Cini, M. (1996).** The European Commission: Leadership, Organization, and Culture in the EU Administration. Manchester University Press – 244 p.
11. **Daviter, F. (2009).** Schattschneider in Brussels: How Policy Conflict Reshaped the Biotechnology Agenda in the European Union. West European Politics, 32(6), 1118-1139
12. **Daviter, F. (2009).** Schattschneider in Brussels: How Policy Conflict Reshaped the Biotechnology Agenda in the European Union. West European Politics, 32(6), 1118-1139
13. **Dery, D. (2000).** ‘Agenda Setting and Problem Definition’, Policy Studies, 21:1, 37–47. Rochefort and Cobb 1994
14. **Goffman E**. (1974). Frame analysis: An essay in the organization of experience.
15. **Greenwood, J., & Ronit, K. (1992).** Established and emergent sectors: Organised interests at the European level in the pharmaceutical industry and the new biotechnologies. In J. Greenwood, J. R. Grote & K. Ronit (eds.), Organized interests and the European Community (pp. 69-98). London: Sage.
16. **Gusfield, J. (1981)**. The Culture of Public Problems. Chicago: University of Chicago Press.
17. **McCombs, M. F. (1997, August).** *New frontiers in agenda-setting: Agendas of attributes and frames.* Paper presented at the annual convention of the Association for Education in Journalism and MassCommunication, Chicago.
18. **Nelson, T. E., Clawson, R. A., & Oxley, Z. M. (1997).** Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance. American Political Science Review, 91, 567–583.
19. **Patterson, L.A. (1996).** ‘Biotechnology Policy: Regulating Risk and Risking Regulation’, in H. Wallace and W. Wallace (eds.), Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 317–43.
20. **Peters, B.G. (2001).** ‘Agenda Setting in the European Union’, in J. Richardson (ed.), European Union. Power and Policymaking. London: Routledge, 77–94.
21. **Princen, S. (2007).** ‘Agenda Setting in the European Union. A Theoretical Exploration and Agenda for Research’, Journal of European Public Policy, 14:1, 21–38.
22. **Princen, S. (2011).** ‘Agenda Setting strategies in EU Public Policy’, Journal of European Public Policy, 18:7, 927–943.
23. **Riker, W.H. (1986).** The Art of Political Manipulation. New Haven, CT: Yale University Press. **Daviter, F. (2007).** ‘Policy Framing in the European Union’, Journal of European Public Policy, 14:4, 654–66
24. **Sabatier P (ed) (2006)** Theories of the policy process. Westview Press, Boulder – 344 p.
25. **Schattschneider, E.E. (1957).** ‘Intensity, Visibility, Direction and Scope’, American Political Science Review, 51:4, 933–42
26. **Schattschneider, E.E. (1960).** The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
27. **Stone, D.A. (1989).** ‘Causal Stories and the Formation of Policy Agendas’, Political Science Quarterly, 104:2, 281–300. Weiss 1989
28. **Tsebelis, G., and G. Garrett (2000).** ‘Legislative Politics in the European Union’, European Union Politics, 1:1, 9–36.
29. **Weiss J.A. (1989).** The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork, Policy Sciences, vol. 22, pp.97–121.
30. **Weiss, J. A. (1989).** The powers of problem definition: The case of government paperwork. Policy Sciences, 22(2), 97-121.

# Приложение



1. Market Line Industry Profile. Global Biotechnology. July 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Lijphart, 1971, p. 691 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Беляева Н.Ю. «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория. URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva_publ_pol_kak_termin.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же [↑](#footnote-ref-5)
6. Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007 – С. 65 [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.ramp.ase.ro/en/\_data/files/articole/7\_08.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. «Российский канал поймали на лжи: украинских "беженцев" показали на польской границе» // TCH. URL: <http://ru.tsn.ua/politika/rossiyskiy-kanal-poymali-na-lzhi-ukrainskih-bezhencev-pokazali-na-polskoy-granice-352416.html> [↑](#footnote-ref-8)
9. Sabatier 2006, p.7 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibid. [↑](#footnote-ref-10)
11. Goffman E. Frame analysis: An essay in the organization of experience, p. 10 [↑](#footnote-ref-11)
12. Батыгин Г.С. Континуум фреймов: социологическая теория И.Гофмана. – С. 42 [↑](#footnote-ref-12)
13. Энциклопедия полит науки, P. 1924 [↑](#footnote-ref-13)
14. Энциклопедия полит науки, P. 1924 [↑](#footnote-ref-14)
15. Dambos, T. Critical Frame Analysis: A Comparative Methodology for the “Quality in Gender+ Equality Policies” (QUING) project. Working Paper, 2012. URL: <https://cps.ceu.hu/sites/default/files/publications/cps-working-paper-critical-frame-analysis-quing-2012.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. Kassim, H.The Institutions of the European Union. // European Politics. – New York: Oxford University Press. – p. 175 [↑](#footnote-ref-16)
17. http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary\_en.htm#Communication [↑](#footnote-ref-17)
18. http://aei.pitt.edu/28/ [↑](#footnote-ref-18)
19. http://www.researchgate.net/publication/232061610\_Informal\_Governance\_and\_Biotechnology/file/9fcfd50745a1c6319f.pdf [↑](#footnote-ref-19)
20. http://www.researchgate.net/publication/232061610\_Informal\_Governance\_and\_Biotechnology/file/9fcfd50745a1c6319f.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. ‘The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective’ [↑](#footnote-ref-21)