

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

# ТЕОРИЯ И МЕТОДЫ АНАЛИЗА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Учебное пособие

для студентов магистратуры направления подготовки  
081100 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург  
2014

УДК 321.02  
ББК 66.033 +60.561.3  
Т 33

**Авторский коллектив:**

Быкова Д. А. (п. 4.4); Жукова И. В. (пп. 4.2, 4.3, 4.4); Зерчанинова Т. Е. (пп. 3.1, 3.3); Зубарева Т. В. (п. 3.1); Никитина А. С. (п. 3.3); Погодина Е. В. (п. 4.1); Ручкин А. В. (пп. 2.1, 2.2); Светкина А. А. (п. 4.2); Семейкин А. М. (п. 3.2); Старцев Я. Ю. (введение, глава 1, п. 2.3, заключение, научная редакция и составление); Хомутова А. В. (п. 4.3).

**Рецензенты:**

Силенко А.А. – доктор политических наук, профессор, проректор по учебной и воспитательной работе, директор УНИ проблем информационного общества, зав. кафедрой политологии Одесской национальной академии связи им. А.С. Попова, академик Украинской академии политических наук.

Фан И.Б. – доктор политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института философии и права УрО РАН.

*Рекомендовано в печать учебно-методическим советом факультета  
государственного и муниципального управления  
Уральского института управления РАНХиГС*

**Теория и методы анализа публичной политики:** Учеб. пособие  
Т 33 для вузов / Под ред. Я.Ю. Старцева. Екатеринбург : Урал. ин-т управления РАНХиГС, 2014. – 264 с. – ISBN 987-5-8056-0310-6

Учебное пособие знакомит с теорией, методологией и практикой анализа государственной и муниципальной политики с позиции различных исследовательских подходов. Особое внимание уделяется системному, институциональному, классовому и когнитивному подходам. Авторы показывают возможности использования методологии анализа публичной политики в управленческой практике, в деятельности органов государственной власти.

Учебное пособие предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению 081100 – «Государственное и муниципальное управление» и разработано на основе действующего федерального государственного образовательного стандарта. Учебное пособие может быть использовано для ряда смежных направлений, в системе дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

УДК 321.02    ББК 66.033 +60.561.3

ISBN 978-5-8056-0310-6

© Старцев Я.Ю., сост., введение, заключение, 2014.  
© Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	5
Глава 1. Теоретико-методологические основы анализа публичной политики ( <i>Старцев Я.Ю.</i> ).....	7
1.1. Изучение и структурирование объекта политики .....	7
1.2. Системный анализ .....	10
1.3. Институциональный анализ .....	20
1.4. Когнитивный анализ .....	29
1.5. Дополнительные задания и алгоритмы.....	38
1.6. Алгоритмы поэтапного анализа публичной политики .....	47
Глава 2. Опыт анализа объектов публичной политики.....	54
2.1. Анализ наградных институтов Российской Федерации ( <i>Ручкин А.В.</i> ) .....	54
2.2. Когнитивный анализ государственных наград Российской Федерации ( <i>Ручкин А.В.</i> ) .....	83
2.3. Система образования РФ как объект государственной политики: начало тысячелетия ( <i>Старцев Я.Ю.</i> ) .....	95
Глава 3. Опыт комплексного анализа публичной политики .....	117
3.1. Анализ процесса формирования политики Березовского городского округа в сфере общего образования ( <i>Зерчанинова Т.Е., Зубарева Т.В.</i> ).....	117
3.2. Государственная политика повышения безопасности дорожного движения: реальность и перспективы ( <i>Семейкин А.М.</i> ).....	130
3.3. Анализ процесса формирования, реализации и результатов молодежной политики Свердловской области ( <i>Зерчанинова Т.Е., Никитина А.С.</i> ).....	146

Глава 4. Особенности реализации государственной политики .....	170
4.1. Реализация политики по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций: региональный и муниципальный уровень ( <i>Погодина Е.В.</i> )..	170
4.2. Реализация государственной политики в сфере образования: введение единого государственного экзамена в Свердловской области ( <i>Жукова И.В., Светкина А.А.</i> ) .....	179
4.3. Анализ процесса реализации государственной политики по информатизации сферы здравоохранения Свердловской области ( <i>Жукова И.В., Хомутова А.В.</i> ).....	219
4.4. Пересмотр системы государственного контроля после пожара в пермском клубе «Хромая лошадь» ( <i>Быкова Д.А., Жукова И.В.</i> ).....	243
Заключение.....	256
Библиографический список .....	257
Данные об авторах.....	264

## Введение

В русском языке «политика» – слово многозначное, «публичность» – тем более. Под публичной политикой можно понимать и открытую для публики, видимую часть политической жизни, и реализацию органами власти своего политического курса в интересах общества.

Эти значения взаимосвязаны, но данное пособие посвящено второму из них: публичная политика как реализуемый в интересах общества политический курс, будь то законодательство, целевые программы, воплощение в жизнь лозунгов и общих принципов или просто последовательная работа органов власти в заданном направлении. В этом смысле выражение «публичная политика» может расшифровываться как «политика государственных и муниципальных органов, а также связанных с ними субъектов» и более или менее соответствует значению англоязычного выражения *public policy*.

Далеко не все действия органов власти представляют собой политику в этом смысле или оказываются ее проявлением: публичная власть может действовать случайно, ситуативно, может заниматься рутинным воспроизводством одних и тех же операций и пр. Политика всегда предполагает последовательные изменения, пусть и не обязательно реформаторского характера, и достаточно заметную длительность процесса.

Изучение государственной и муниципальной политики давно становится самостоятельной дисциплиной, которая приобретает и растущее теоретическое значение (все чаще хочется разобраться, что же делают органы власти и с каким результатом) и практический смысл, с усилением программно-целевых элементов в российском государственном управлении, с введением таких инструментов, как оценка регулирующего воздействия, с массовой разработкой государственных и муниципальных стратегий.

И государственная политика, и муниципальная, и участие в этой деятельности общественных и коммерческих организаций, отдельных граждан, международных структур, могут быть организованы по-разному: принятие и реализация закона, выполнение целевой программы, концепции или стратегии, достижение целей, поставленных в

послании Президента или в выступлении мэра. В любом из этих случаев схема анализа оказывается принципиально одной и той же.

У анализа публичной политики два измерения: отчетное и проективное. При отчетном подходе мы изучаем то, что сделано, имея в виду последующую оценку, корректировку, учет опыта для дальнейшей деятельности. В проективном измерении мы планируем ту или иную политику, опираясь на те же базовые элементы – цели, средства, результаты.

В рамках данного пособия специальное внимание уделено не только изучению процесса деятельности органов власти, но и исследованию объектов государственной или муниципальной политики: что именно реформируется, чем именно органы публичной власти управляют и как это связано с свойствами и потребностями самого управляемого объекта.

Пособие в значительной степени основано на лекционном курсе и практических занятиях по дисциплинам «Политический анализ» (специалитет) и «Теория и методы анализа публичной политики» (магистратура) в Уральском институте управления РАНХиГС и «Государственный аппарат и государственная политика» (магистратура) в УрФУ. Большая часть материалов второй, третьей и четвертой глав подготовлены в ходе выполнения студентами учебных заданий по этим дисциплинам. Вместе с тем, значительная часть авторов – практики государственного и муниципального управления, анализирующие собственные сферы профессиональной деятельности.

Первая глава пособия посвящена общим принципам анализа публичной политики и их алгоритмизации. Главы со второй по четвертую – примеры изучения конкретных направлений деятельности государственных и муниципальных органов с использованием представленных в первой главе методик.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ\*

## 1.1 Изучение и структурирование объекта политики

При физической обработке любых материальных объектов люди, как правило, учитывают их свойства: песок тяжело режется, дерево с трудом плавится, камень плохо гнется. Если этих свойств не учитывать, то работать с такими материалами сложно, и результат не очевиден.

Разумеется, при управленческом воздействии на общество и при принятии любых государственных решений необходимо также учитывать свойства объекта – они определяют границы возможного, резервы самого объекта управления и допустимые способы воздействия. Объекты государственного воздействия очень разнообразны и непрерывно меняются; следовательно, принятию любого осмысленного решения, тем более – решения масштабного, связанного с проведением долгосрочной политики, должно предшествовать изучение объекта управления, той сферы общественных отношений, территории или группы, на которые государство собирается воздействовать.

Необходимость эта часто досадная, поскольку изучение объекта управления требует усилий, финансовых затрат и времени. Организационный менеджмент регулярно избегает эту проблему, используя принцип «найдем другого»: не подходит этот сотрудник – найдем другого, не ладится с этим поставщиком – найдем другого, не идет этот бизнес – найдем другой. Часто найти другого действительно оказывается проще, чем сначала изучать свойства объекта управления, а потом приспособливаться к ним. В государственном управлении подобный подход (тоже, разумеется, ограниченный) неприменим вовсе: крайне сложно найти другое общество, оставаясь в рамках одной государственной системы. Таким образом, любая государственная политика начинается с изучения свойств и динамики объекта – а уж потом мы определяем достижимые цели и способы движения к ним.

---

\* © Старцев Я.Ю., 2014.

Конечно же, для анализа специфических объектов государственного воздействия существуют специальные методы. Государственная политика в сфере здравоохранения опирается на комплекс имеющихся медицинских знаний, экспертиз и методик анализа заболеваемости; государственная экономическая политика использует методы оценки существующего уровня и качества развития экономики, разработанные экономистами и т. д. Сложность современного общества, высокий уровень развития специализации, специфичность и дифференцированность отдельных объектов государственного или муниципального воздействия делает перечень таких специальных знаний и методик почти бесконечным, а их использование требует в каждом случае высокой и достаточно узкой профессиональной квалификации, связанной с особенностями той или иной сферы общественной жизни.

Вместе с тем, все объекты государственной политики имеют социальную природу и, в связи с этим, подчиняются общим закономерностям существования социальных общностей. Анализ объектов государственной политики на уровне таких закономерностей остается, разумеется, очень общим, и для практического применения нуждается в дополнении специальными знаниями. Однако именно на этом общем уровне наиболее очевидными становятся ключевые для любой публичной политики вопросы: что делается, зачем, для кого, каким образом и за счет чего, – а иногда и ответы на эти вопросы. Следовательно, общие принципы и методы анализа объекта государственной политики оказываются обязательным элементом управленческой компетенции для всей сферы публичной власти – будь то государственное управление, местное самоуправление или участие гражданского общества в решении общезначимых проблем.

Современные социальные науки знают множество методов анализа механизмов функционирования общества; каждый из них вполне может быть использован при изучении объектов государственной политики. Существуют, однако, методы достаточно универсальные для того, чтобы претендовать на возможность адекватного исследования любого объекта публичной политики, вне зависимости от его специфики и масштабов, от федеральной политики в сфере обороны – и до политики ремонта автомобильных дорог, проводимой небольшим муниципалитетом. Таких универсальных методов сравнительно немного, и все они, помимо собственно универсальности, обладают рядом общих характеристик:

▲ достаточность: каждый из этих методов позволяет осуществить комплексный анализ объекта публичной политики, достаточ-



ный для выявления ключевых характеристик, динамики объекта и связанных с ним управленческих проблем;

▲ совместимость: каждый из этих методов совместим с другими, и большая полнота или глубина анализа может достигаться путем комбинации нескольких исследовательских подходов;

▲ парадигмальность: каждый из универсальных методов предполагает особый взгляд на вещи, наличие специальной исследовательской установки, позволяющей любое явление интерпретировать именно в рамках данного подхода.

Как следствие, любой из этих методов может быть эффективно использован для анализа объектов публичной политики – но каждый из них дает различные результаты, по-разному расставляя акценты и предписывая разные варианты осуществления политики. Выбор метода, таким образом, в значительной степени предопределяет спектр возможных решений при планировании самой политики.

В рамках данного пособия предлагается характеристика и алгоритмы использования трех таких универсальных методов:

- ▲ системный анализ
- ▲ институциональный анализ
- ▲ когнитивный подход.

Каждый из этих методов исследования представлен в элементарной форме, ориентированной преимущественно на учебные задачи. Вместе с тем, без освоения этой базовой версии дальнейшая профессионализация в сфере анализа публичной политики представляется маловероятной, или малоэффективной.

Существующий набор универсальных методов моделирования объекта публичной политики не ограничивается этим кратким списком. Существует несколько методологических школ, ориентированных на анализ межгрупповых конфликтов и отношений доминирования, существует очень влиятельная в США и робко признаваемая в России школа рационального выбора (см. примеры использования элементов этой методологии в пп. 3.2 и 3.3), многочисленные методики анализа текстов, от правовых актов до художественных произведений (см. элементы этих методик в пп. 2.2 и 4.3) и т. д. В пособии представлены наиболее широко используемые и наиболее перспективные методологические подходы. Каждый из представленных методов может быть алгоритмизирован, т. е. превращен в последовательность относительно простых операций, выполнение которых позволяет с достаточной уверенностью использовать выбранную методологию.

## 1.2 Системный анализ

Системный анализ возник как операционализация некоторых положений общей теории систем (ОТС), стал масштабно развиваться с середины XX века и на сегодняшний день является одной из наиболее распространенных и универсальных общенаучных методологий. Многие методологические принципы системного анализа используются и за пределами академической науки – фактически, в рамках любой профессиональной аналитической и экспертной деятельности, от проектирования технических систем или медицинской практики – до различных форм социологической и управленческой аналитики.

Основные методологические установки системного анализа, они же – основные используемые категории, – целостность, цикличность, структура, функции. Именно через эти характеристики и определяется само понятие системы; любые краткие определения («система – совокупность взаимосвязанных элементов» и т. п.) крайне наивны и приблизительны, и не дают понимания сути этого метода. С точки зрения данного подхода, весь мир состоит из систем разного уровня, и сам является системой, – но при этом не всякое явление, не всякий объект могут быть системой. Кажущееся противоречие объясняется тем, что системы – особый класс явлений, отличающийся вполне определенными характеристиками; явления, которые этими характеристиками не обладают, могут быть частью какой-то системы, либо возникать в процессе взаимодействия систем, не являясь при этом самостоятельными системами. Таким образом, использование системного анализа сразу же накладывает некоторые ограничения: либо мы анализируем какое-то явление, предварительно доказав его системность, либо рассматриваем его по отношению к тем системам, частью которых оно может являться.

**Целостность** – такая характеристика системы, которая отражает ее внутреннюю связность и отграниченность от внешней среды. То, что обладает целостностью, – может быть системой, если наличествуют и другие характеристики; при отсутствии основных признаков целостности анализируемое явление системой не является. Целостность как особое свойство, в свою очередь, может быть описана через ряд формирующих ее качеств, а именно:

1. Наличие границы между объектом (предполагаемой системой) и внешней средой. В зависимости от типа объекта эта граница может быть физической, социальной, ментальной и пр. – главное заключается в ее наличии, очевидности такой границы и в ее постоян-

ве. В большинстве случаев граница существует в нескольких плоскостях и формируется за счет целого ряда факторов (например, если взять в качестве простейшего примера государственную границу, определяющую такой объект как конкретное государство, она формируется как юридическая реальность, как физическая линия, как организационный феномен, связанный с охраной и контролем, как символическое отграничение и т. д.). Граница тем очевиднее и устойчивее, чем больше факторов способствуют ее формированию, а сами эти факторы во многом иллюстрируют структуру анализируемой системы (в приведенном примере государство – это правовая, физическая, организационная, символическая реальность, отграниченная от внешнего мира в каждом из этих измерений).

2. Плотность взаимосвязей внутри объекта (предполагаемой системы) бóльшая, чем плотность взаимосвязей элементов системы и внешней среды. Наиболее наглядно эта характеристика иллюстрируется на примере физических объектов, являющихся твердыми телами, – в их случае очевидно и наличие физической границы между объектом и внешней средой, и более высокий уровень плотности внутренних связей (объект не рассыпается и не смешивается с окружающим пространством). В отношении социальных объектов показателем такой плотности может быть большая интенсивность и регулярность взаимодействий, их решающая роль для определения правового или социального статуса объекта, эмоциональная нагруженность и пр. Так, если мы рассматриваем с точки зрения целостности семью, предполагается, что эмоциональные, хозяйственные, бытовые (частота, совокупное время, пространственная организация), сексуальные (между супругами), воспитательные (между родителями и детьми) взаимодействия более интенсивны, чем аналогичные взаимодействия членов семьи с другими людьми. В зависимости от эмпирически фиксируемой плотности взаимодействий мы можем, во-первых, уточнить границы конкретной семьи (например, определить, какое количество поколений в нее входит) и, во-вторых, определить, в каком отношении данная семья обладает целостностью, а в каком – нет (например, та или иная семья может быть целостной с точки зрения эмоциональных и сексуальных связей, но не обладать экономической целостностью при раздельном ведении хозяйства).

3. Эмерджентность – наличие у системы свойств, отсутствующих у ее элементов и не сводящихся к сумме свойств элементов; в близких значениях используются иногда термины «неаддитивность» и «супераддитивность». Применительно к социальным феноменам

примерами эмерджентных свойств могут быть такие качества, как юридическое лицо по отношению к организации (ни отдельные работники организации, ни случайным образом сформированная совокупность этих людей таким свойством не обладают), бренд и многие другие идентификационные символы по отношению к большинству сложноорганизованных общностей, единство транспортной системы по отношению к муниципальному транспорту и т. д. Приведенные примеры иллюстрируют основные виды эмерджентных свойств социальных объектов – правовые, символические и технические. Именно наличие эмерджентных характеристик подтверждает, что мы имеем дело с некоторой целостностью, а не с случайным набором взаимодействующих элементов.

4. Наконец, поскольку социальные системы, как правило, рефлексивны, т. е. обладают способностью к самоописанию и самоанализу, важным свойством их целостности является наличие идентичности – осознание собственной целостности и ее ключевых характеристик.

Специфичность выполняемых функций – основная, пожалуй, характеристика, позволяющая идентифицировать ту или иную систему. Одновременно, именно функциональный анализ дает наиболее структурированные данные, необходимые для управления социальными системами и их реорганизации. В самом общем виде, функция – вид деятельности, жизненно необходимый для адресата или получателя. Применительно к любой системе мы можем говорить о внешних функциях, адресованных внешней среде, и внутренних функциях, необходимых для существования самой системы.

Любой функциональный анализ, ориентированный на проблемы управления, имеет смысл начинать с характеристики внешних функций, т. е. с ответа на вопрос о том, кому или чему и зачем данная система нужна. Вопрос о том, зачем нужна система здравоохранения, или система образования, или политические партии – первый шаг к их функциональному изучению. Системная методология предполагает, что функции любой системы специфичны: поскольку существование системы оправдано только ее функциональностью, именно специфические, уникальные функции и представляют интерес. Такой подход, не всегда методологически безупречный, позволяет, тем не менее, отсеять множество малоосмысленных риторических конструкций, часто рядящихся в одежды системного подхода. Так, с точки зрения банальной эрудиции, основная функция государственной системы здравоохранения – обеспечивать здоровье людей (населения, граждан, нации и т. п.), что, конечно, в корне неверно. Здоровье людей обеспечивается

природой (подавляющее большинство рождается здоровым и не обязательно заболевает впоследствии), образом жизни и самолечением, негосударственными лечебными практиками (от знахарей до частнопрактикующих врачей) и, таким образом, выполнение столь общей функции, как «обеспечение здоровья», осуществляется множеством разных механизмов, для государственной системы здравоохранения она неспецифична. Есть что-то такое, что делает только государственная система здравоохранения (по крайней мере, в значительных масштабах и с некоторой регулярностью)? Безусловно, иначе бы она не существовала. Если мы посмотрим на те жизненно важные виды деятельности, с которыми другие лечебные и профилактические практики не справляются, то убедимся, что такие функции, как всеобщий характер здравоохранения, профилактика и ликвидация эпидемий, лечение неплатежеспособных граждан и пр., специфичны именно для государственной системы. Исходя из них и стоит анализировать функциональность государственного здравоохранения – и, кстати, их выполнение и должно быть рациональным основанием для оценки данной системы. Таким образом, система может участвовать в выполнении каких-то неспецифичных функций, но ее обоснованный анализ, прогноз и оценка могут опираться только на характеристику специфичных функций.

**Внутренние функции** обеспечивают жизнедеятельность самой системы; выполняются эти функции отдельными подсистемами, элементами или другими составными частями системы. Выявление и анализ этих функций должны проводиться для каждой отдельно взятой системы, но и здесь хорошо бы избегать банализации системной методологии и терминологии, часто присутствующей в современной литературе и особенно в официальных документах. Например, распространенной ошибкой является отказ от учета неформальных механизмов функционирования системы, тогда как они могут являться решающими, особенно в современных российских условиях. В рамках любой ведомственной системы – скажем, системы образования в РФ – существуют стандартные механизмы обеспечения, в т.ч. – финансового, преимущественно – в виде бюджетных средств, расписанных по фиксированным статьям, где наиболее заметными являются материально-техническое обеспечение и выплата заработной платы. Однако система образования питается и за счет других финансовых потоков – это взятки и целевой сбор средств с учащихся, это доходы преподавателей от репетиторства, это различные виды целевого финансирования, от конкурсных программ, проектов и грантов до премий и призов, это спонсорские средства, доходы от аренды помещений и оборуду-

дования и т. д. Таким образом, изначально очевидная и стандартная функция финансового обеспечения образовательной системы оказывается достаточно сложной и многоуровневой, и ее адекватный анализ требует выявления специфических функций разных источников финансирования, их распределения и роли в финансовом обеспечении системы в целом. Более того, такой комплексный функциональный анализ может стать основанием для более точной идентификации системы: если, в рамках предыдущего примера, при анализе той иной образовательной подсистемы (территориальной, отраслевой, связанной с уровнем образования и пр.) выяснится, что стандартное бюджетное финансирование составляет лишь незначительную часть фактических финансовых потоков – это может означать, что и функции данной системы ориентированы в первую очередь не на государственные стандарты, а на потребности основного источника финансирования.

Традиционно любая система характеризуется через наличие у нее определенной **структуры**. Структура, в самом общем виде, – это способ связи между подсистемами, элементами и иными составными частями системы. Конкретных вариантов структурирования систем бесконечно много, но в общем виде принято выделять как минимум три подсистемы, формирующие структуру большинства самоорганизующихся систем: обеспечивающая подсистема, производящая подсистема и ориентирующая подсистема. В свою очередь, ортогонально этой структуризации или в рамках больших подсистем могут быть выделены функциональные подсистемы, относительно замкнутые на выполнении одной или нескольких взаимосвязанных внутренних функций. Дальнейшая детализация структуры возможна следующим образом: в рамках ориентирующей подсистемы (в общественных науках часто – управляющей подсистемы) – по типам организационных структур управления, в рамках производящей – по видам производимого системой продукта или по этапам его производства, в рамках обеспечивающей – по видам или по источникам основных ресурсов.

**Цикличность** характерна прежде всего для динамических систем, но практически все социальные системы являются динамическими. Прежде всего это свойство проявляется в организации обмена между системой и внешней средой (опять же, большинство социальных систем являются открытыми системами, т. е. постоянно взаимодействуют с внешней средой). Содержание этого обмена в общем виде – обмен энергией и информацией: система получает из окружающей среды необходимую ей энергию (применительно к управленческому анализу социальных объектов принято говорить об обеспечивающей

деятельности, т. е. энергия поступает в виде финансовых ресурсов, материально-технического обеспечения, кадров, правовых ресурсов и т. д.) и информацию, производя и отправляя во внешнюю среду некоторый продукт (т. е., во-первых, востребованные внешней средой результаты функционирования системы и, во-вторых, отходы этого функционирования). Поступающая в систему информация не только отражает какие-то характеристики внешней среды и их изменения, но и содержит данные о результатах прежних взаимодействий анализируемой системы и внешней среды, т. е. выполняет функцию обратной связи. Таким образом, существование любой системы может быть представлено как постоянное воспроизводство одного и того же цикла обмена с внешней средой, с регулярным повторением трех базовых этапов: 1) получение энергии и информации, 2) их переработка, в соответствии с функциями системы, 3) предоставление внешней среде результатов деятельности. Разумеется, применительно к каждой конкретной системе эти этапы могут быть разбиты на более мелкие фазы или подэтапы, также обреченные на постоянное повторение. По той же циклической схеме организованы и процессы взаимодействия внутри системы: связи между подсистемами и элементами воспроизводят одну и ту же последовательность обмена в каждом конкретном случае. Именно цикличность является основным проявлением стабильности существования системы. Большинство социальных систем способны к развитию: в этом случае система переходит в нестабильное состояние с нарушением привычных циклов функционирования, но затем, на новом уровне, снова формирует устойчивые и постоянно воспроизводящиеся циклы.

Из предыдущего изложения должно быть ясно, что социальные системы – в отличие от многих технических, например – являются комплексными, т. е. по каждому из измерений формируются за счет множества различных и разнородных связей. Речь идет, например, о разнообразии видов и источников поступающей в систему энергии, о множественности внешних функций, о многомерности границ системы и пр. В этом заключается одна из дополнительных сложностей анализа социальных систем – но только при учете комплексности этот анализ имеет смысл. Ограничиваясь лишь каким-то одним измерением или аспектом, мы можем прийти лишь к банальным выводам, малополезным с точки зрения управленческой практики.

Системный анализ объекта публичной политики дает основания для трех основных выводов, на которые должна опираться собственно разработка политики в отношении данного объекта:

1. Вывод об основных зависимостях, структурирующих объект политики. Некоторые из этих зависимостей универсальны и применимы к любой системе – скажем, закон сохранения энергии или взаимозависимость всех составных частей системы, другие – характерны только для социальных систем (например, зависимость от демографического ресурса), какие-то – специфичны для определенного класса систем (территориальные, экономические, политические и пр.) либо для конкретной анализируемой системы; именно последние представляют наибольший интерес с точки зрения прикладного управленческого анализа.

2. Вывод о результатах функционирования системы или, иными словами, о выполнении ей своих внешних функций. Характеристика результатов функционирования системы должна строиться, прежде всего, на статистических данных, приведенных к гипотетической стопроцентной шкале функциональности по каждой из анализируемых функций.

3. Вывод о существующих в системе противоречиях, чаще всего анализируемых как дисфункции, т. е. препятствующих выполнению тех или иных внешних либо внутренних функций.

В данном пособии примеры использования системной методологии представлены в пп. 2.1, 2.3 и, в значительной степени, в главах 3 и 4.

### **Вопросы и задания (алгоритм системного анализа объекта политики)**

Главное в системном подходе – целостность: успешно проанализировать какое-то явление можно лишь: а) рассмотрев его место в системе, частью которой оно является и б) представив само это явление как систему, т.е. как неразрывную взаимосвязь различных элементов, влияющих друг на друга.

Выберите, по согласованию с преподавателем, объект для анализа. Охарактеризуйте его, опираясь на изучение доступных источников, последовательно отвечая на нижеследующие вопросы.

Этапы системного моделирования (на основе структурно-функционального анализа):

*1) определить анализируемую (под)систему и ее место в управленческой или социальной системе в целом*

На данном этапе необходимо ответить на три вопроса: а) что за систему мы анализируем? б) в какую более крупную систему она входит в качестве подсистемы? в) какую функцию (функции) выполняет



наша система в более крупной системе? Например, мы рассматриваем судебную реформу в РФ. Мы можем считать анализируемой системой судебную власть в РФ. В таком случае она входит в государственную систему в качестве одной из ветвей власти, выполняя контрольно-санкционирующую функцию (обеспечение выполнения правовых норм через наказание за их нарушение). Но мы можем анализировать как систему и саму реформу; в этом случае судебная реформа будет подсистемой путинского реформаторства или, шире, подсистемой реформы государственно-правовых установлений, происходящей в России с начала 1990-х гг. – в конечном счете, подсистемой политической модернизации как самостоятельной крупной системы. В данном случае функция судебной реформы – обеспечение замкнутости демократического и рыночного цикла. Мы можем также проанализировать систему разрешения конфликтов в обществе, где судебная подсистема занимает свое место и пр.

В любом случае, идентификация и анализ системы осуществляется на основе характеристик, представленных выше (п.1.1); на данном этапе ключевыми характеристиками являются целостность и цикличность.

*2) выявить структуру анализируемой системы (элементы и подсистемы), определиться с типом системы*

Прежде всего необходимо определить, из каких подсистем состоит анализируемая система. Подсистемы в свою очередь могут распадаться на подсистемы второго уровня, и так – до отдельных элементов, т.е. неделимых единиц, «атомов» взаимодействия. Естественно, каждая подсистема будет состоять из своих элементов, и эти элементы не обязательно будут однородными, они могут быть и разнообразными.

В примере с судебной реформой, если мы анализируем систему судебной власти, ее можно разделить на следующие подсистемы: ориентирования (прогнозирование, планирование, мотивация, нормативное регулирование, методическое руководство), обеспечения (кадрового, финансового, информационного и пр.) и оперативного управления (непосредственное регулирование, учет, контроль, оценка). За основу взят функциональный подход – каждая подсистема объединяет группу функций управления. Однако подсистемы судебной власти могут быть выделены и на основе институционального подхода: подсистема судов общей юрисдикции, арбитражных судов, конституционных и уставных судов, мировых судов и пр. Очевидно, что каждая подсистема распадается на подсистемы следующего уровня (в первом случае – кадровая, финансовая, информационная подсистемы и т.д.).

Если мы рассматриваем саму судебную реформу как систему, проще всего выделить подсистемы, соответствующие этапам управленческой деятельности: проектирование, реализация, оценка результатов. Возможен и другой вариант – в качестве самостоятельных подсистем мы рассматриваем финансовую, идеологическую, организационную и иные стороны реформы. Таким образом, определение структуры системы весьма субъективно и зависит от: 1) того, как мы определяем исследуемую систему, 2) того, какие цели мы преследуем и 3) квалификации аналитика.

### *3) выявить функции анализируемой системы*

Функцию каждой подсистемы (элемента) легко определить, ответив на вопрос «зачем нужна системе эта подсистема (элемент)?». При функциональном подходе (см. выше, п.2) ответ кажется очевидным: обеспечивающая система – для обеспечения, ориентирующая – для ориентирования и пр. Однако корректный ответ на вопрос предполагает более точную характеристику роли, которую играет данная подсистема в функционировании системы в целом. В частности, обеспечивающая подсистема должна не просто снабжать систему ресурсами, но делать это постоянно и бесперебойно, в приемлемой (годной для использования) форме, в достаточном количестве, причем обеспечивать всеми видами необходимых ресурсов (их можно перечислить) и т.д. Уточнение функциональной роли той или иной подсистемы возможно через использование противоположной гипотезы: что произойдет с системой, если эту подсистему «убрать», если она не будет нормально функционировать?

Если исследуемая система достаточно «жесткая» (т.е., может быть представлена через характеристики «сильнее-слабее» или «больше-меньше» и через однозначные каузальные связи), то моделировать взаимосвязи нужно не только с указанием функций, но и определив положительные и отрицательные связи в системе. Положительные связи увеличивают значение какого-либо фактора, отрицательные – уменьшают. Необходимо иметь в виду, что структурно-функциональный подход рассматривает большинство социальных систем как достаточно жесткие и детерминированные структуры.

### *4) выявить механизмы самовоспроизводства, саморегулирования и саморазвития системы*

В сфере государственного и муниципального управления, как правило, приходится иметь дело с самоорганизующимися системами. Подобные системы самостоятельно воспроизводят собственную структуру, ищут способы оптимального выполнения функций, спо-

собны к самокорректировке и саморазвитию. Опираясь на предыдущие этапы анализа, необходимо выявить механизмы этой самоорганизации – за счет каких процессов (физических, биологических, социальных и пр. – в зависимости от типа системы) анализируемая система воспроизводит собственную структуру и регулирует выполнение основных функций.

*5) оценить эффективность осуществления функций различными подсистемами (элементами)*

Оценка эффективности выполнения той или иной функции происходит путем сопоставления того, как эта функция должна осуществляться (см. выше, п.3) и статистических или оценочных данных о реальном ее осуществлении. При этом необходимо определить критические значения, при которых недостаточное или неполное выполнение функции превращается в ее невыполнение, т.е. в угрозу существованию системы или в фактор трансформации системы. Основная задача этого этапа – выявить ключевые (критические) для анализируемой проблемы подсистемы (элементы, функции).

*б) составить прогноз развития системы без дополнительного управленческого вмешательства из внешней среды системы.*

На данном этапе мы должны ответить на вопрос о том, что будет дальше с системой, если ее функционирование будет продолжаться так, как идет, если не произойдет никаких вмешательств (влияний) извне системы.

Поскольку мы анализируем систему, в функционировании которой существует какая-то проблема (дисфункция), прогноз должен относиться к тому, сможет ли система самостоятельно справиться с выявленными на предыдущем этапе дисфункциями и как она это делает. Следовательно, мы можем прогнозировать одну из трех ситуаций: 1) система не справляется самостоятельно с дисфункцией и разрушается, когда дисфункция приходит к критическому значению; 2) система может самостоятельно справиться с дисфункцией, адаптировавшись к ней, осуществляя необходимую функцию другими способами (в рамках той же или другой подсистемы), ликвидировав дисфункциональные элементы и пр.; 3) под влиянием дисфункции система трансформируется, меняет свою природу и превращается в другую систему, основные характеристики, цели и механизмы функционирования которой существенно (качественно) отличаются от первоначальных.

Если мы проектируем новую систему, то задача данного этапа – определить условия, при которых система станет саморегулируемой, т.е. будет функционировать нормально без радикальных вмешательств

и сможет самостоятельно справляться с незначительными отклонениями.

*7) выявить способы модификации системы с целью устранения дисфункций (восстановления нормального функционирования)*

На данном этапе необходимо двигаться от общего к частному: сначала определить принципиальное решение (какую функцию/ подсистему корректировать, в каком направлении, каков должен быть результат), а затем проанализировать практические возможности воплощения этой схемы. Может быть использована матрица SWOT, основанная на предыдущих этапах анализа.

#### **Дополнительная литература**

1. Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов. М.: Логос, 2001.
2. Зерчанинова Т.Е. Исследование социально-экономических и политических процессов: учеб. пособие. М.: Логос, 2010.
3. Луман Н. Социальные системы. СПб.: Наука, 2009.
4. Города и реформы / Под общ. ред. д. э. н., проф. П. А. Ореховского. Обнинск: Институт муниципального управления, 2002.

### **1.3 Институциональный анализ**

Сам по себе анализ общественных процессов с точки зрения структуры и взаимодействия обеспечивающих их институтов – достаточно давняя традиция, ее следы можно найти и у философов древности. Внятной методологией и собственными принципами институциональный подход обзаводится в начале XX века, а современное понимание институтов и их динамики формируется в рамках неоинституционализма начиная в 1970–1980 гг.

В рамках этого подхода институты рассматриваются как основная организующая форма общественной жизни, по отношению к которой большинство других выполняют служебную роль, либо являются факультативными или маргинальными. Определений общественного института много, но самое распространенное из них – его характеристика как набора взаимосвязанных норм, долгосрочно регулирующих человеческое поведение в определенной сфере жизнедеятельности<sup>1</sup>. Смыслом существования институтов является снижение уровня неопределенности: институционально регулируемое поведение стано-

---

<sup>1</sup> В данном случае мы не учитываем избыточное для данного пособия различие норм и правил, регулярно встречающееся в исследовательской литературе.

вится предсказуемым и для самих участников, и для внешних субъектов, давая возможность прогнозировать, планировать, организовать деятельность на долгосрочной основе, а также ориентировано на наиболее выигрышные способы осуществления той или иной деятельности, ограничивая необходимость выбора и позволяя гарантировать некоторый результат. Важными чертами любого института являются его целеориентированность, привычность (часто доводимая до автоматизированности) и наличие институционального принуждения – соблюдение норм контролируется, а нарушение наказуемо.

Идентификация любого института и его анализ могут осуществляться по пяти параметрам, предложенным в свое время Э.Остром и закрепленным в акрониме ADICO: *Attribute, Deontic, alm, Conditions, Or else*, в адаптированном русском переводе – Адресаты, Регулирование, Объект, Условия, Санкции (АРБУС). Этот набор параметров предполагает следующие характеристики:

- **Адресаты:** кому адресованы (на кого распространяются) институциональные нормы. Например, нормы, регулирующие статус военнослужащих, распространяются только на людей, обладающих этим статусом; в свою очередь, круг тех, кто им может обладать, ограничен гражданством, возрастом, состоянием здоровья, правилами призыва на военную службу или заключения контракта и пр.

- **Регулирование:** содержание норм, распределяющееся по трем модальностям – запрет, требование, разрешение. Институциональные нормы в каждом конкретном случае могут сводиться к одной какой-то модальности, либо включать их разнообразные сочетания.

- **Объект:** явления, на которые направлены регулируемые действия, или которые становятся результатами регулируемых действий. Например, для правил дорожного движения такой объект – порядок на дорогах; он может конкретизироваться через такие характеристики, как аварийность, смертность, пропускная способность и пр.

- **Условия:** собственно условия, при которых институциональные нормы действуют (признаются действующими). В том же примере с ПДД условия определяют, где и когда правила должны применяться – в частности, они большей частью неприменимы в чистом поле или в жилом помещении.

- **Санкции:** последствия нарушения правил для того, кто их нарушил, либо для других субъектов. Здесь возможны те или иные виды наказаний, изменение статуса либо возможностей нарушителя в рамках той же системы действий (например, сам факт просрочен-

ной лицензии или разрешения, т. е. нарушение нормы об их обязательности для какого-то вида деятельности, может не влечь за собой обязательного наказания, но обладатель просроченного документа уже не обладает теми правами, какие были у него в период действия разрешения). Важным аспектом институционального принуждения являются так называемые самореализующиеся санкции, т. е. не зависящие от контролеров или санкционирующих инстанций – скажем, нарушение правил обращения с взрывчатыми веществами может привести к печальным последствиям и без участия контролирующих структур.

В силу такой важной характеристики общественных институтов, как их привычность, часто – обыденность и автоматизированность, важным аспектом институционального анализа является историческое исследование механизмов и условий становления того или иного института. С одной стороны, оно позволяет увидеть как и когда институциональный выбор – т. е. вполне свободное решение в пользу именно такого варианта нормы, – сменился опривычиванием, интериоризацией, а часто и объективацией данного института. Собственно, это вопрос о том, кто и как создает институты. С другой стороны – институты эволюционируют, и исторический анализ позволяет увидеть основные направления и причины изменения норм. В общем виде принято говорить, что какое-то явление может институционализироваться, т. е. обрести набором обязательных норм, эволюционировать в этом качестве, и деинституционализироваться, когда нормы исчезают, либо теряют свой обязательный характер.

Еще одна существенная составляющая институционального анализа – изучение неформальных институтов. Признание того, что «неформальное» – т. е. нечто, выходящее за рамки правовых норм или просто ими не предусмотренное, – может иметь в политике институциональную природу, является несомненным достижением современной политической науки. Изучение неформальных институтов, т. е. устойчивых и обязательных поведенческих паттернов, в полной мере демонстрирующих характеристики социального института, но не являющихся при этом институтом права, становится все более популярным – причем неформальный характер могут иметь все аспекты институциональных норм, от определения их содержания – и до организации санкций. Данная проблематика неоднократно рассматривалась применительно к частным случаям и проявлениям, но убедительная концептуализация связана с работами Г. О’Доннелла и, позднее, Г. Хелмке и С. Левицки. Применительно к специфике российской по-

литической системы, анализ неформальных институтов осуществлялся, в частности, В. Гельманом и А. Даугавет.

Пожалуй, наибольший интерес представляет типология неформальных институтов, предложенная С. Левицки и Г. Хелмке. Авторы берут за основу функциональный подход, т. е. определение того, какую функции неформальные институты выполняют по отношению к формальным. Схема Хелмке-Левицки выглядит следующим образом:

Таблица 1 – Виды неформальных институтов по Хелмке-Левицки <sup>1</sup>

	При эффективных формальных институтах	При неэффективных формальных институтах
Цели формальных и неформальных институтов совместимы	Дополнительные	Замещающие
Цели формальных и неформальных институтов различны (противоположны)	Приспосабливающие	Конкурирующие

Неформальные институты и практики классифицируются здесь исходя из того, какова логика их взаимодействия с институтами формальными: дополнение недостаточно подробных или однозначных норм, замещение правовых «пробелов», приспособление действующих норм к интересам исполнителей или создание альтернативной, конкурирующей нормы. Многочисленные исследования показали, что неформальные институты не обязательно существуют «в чистом виде»: куда более распространенным является существование комплексных институтов, где какие-то нормы имеют формальный характер, а какие-то – неформальный. В этом случае предложенная типология может быть использована для анализа взаимодействия норм внутри какого-то института.

Интерес этой схемы еще и в том, что она может служить основанием для анализа взаимодействия любых пересекающихся институтов, вне зависимости от того, формальный или неформальный характер они имеют. Особенностью множества управленческих ситуаций является то, что они формируются на пересечении разных институциональных норм, часто регулирующих разные сферы деятельности. Так, например, градостроительная деятельность находится на пересечении института государственного регулирования градострои-

<sup>1</sup> Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740, p. 728.

тельства, института местного самоуправления с его полномочиями, экономических и правовых институтов, регулирующих деятельность застройщиков, институционализированных форм гражданского участия и формирования общественного мнения, экологических и культурных институтов, институционализированного раздела рынка или территории между коммерческими или криминальными группами и пр. Какие-то из них преимущественно формальны, какие-то – неформальны, но между ними могут возникать те же отношения взаимодействия, конфликта или замещения применительно к каждой конкретной ситуации.

Наконец, институциональный анализ включает еще два существенных измерения – организационное и социологическое. Организационный аспект предполагает, что существование наиболее значимых общественных институтов имеет некоторое организационное обеспечение: формируются специализированные структуры или группы, занимающиеся корректировкой институциональных норм, оценкой их функционирования, но прежде всего – контролем выполнения этих норм и обеспечением санкций. Стадия существования института и успех или неуспех его функционирования во многом определяются именно организацией обеспечивающей его существование деятельности – в частности, механизмами контроля и санкций.

Социологическое измерение связано с тем, что любой общественный институт регулирует поведение представителей какой-то общественной группы – возрастной, территориальной, профессиональной и т. п. (разумеется, группа может формироваться по многим взаимосвязанным или независимым параметрам). Функционирование института во многом определяется именно характеристиками целевой группы: ее общественной ролью и статусом (в этом случае она может навязать другим собственные институциональные нормы), уровнем легитимности данного института, интересами группы в контексте дальнейшей эволюции института (изменение норм, деинституционализация, формирование принципиально новых институтов в данной сфере). Отдельная проблема – соотношение интересов целевой группы и обеспечивающих (преимущественно контролирующих) организаций или групп по отношению к существующему набору институциональных норм.

Институциональный анализ социального объекта дает основание для нескольких выводов, на которые должна опираться любая политика, осуществляемая в отношении данного объекта:



1. Вывод о наличии и содержании институциональных норм, регулирующих изучаемое явление (ситуацию, процесс, территорию, группу и пр.) – по схеме АРБУС.

2. Вывод о соотношении формальных и неформальных институтов в регулировании изучаемого явления, роли неформальных факторов.

3. Вывод о механизмах взаимодействия разных институциональных норм (по уровню формальности, по сфере регулирования и пр.), существующих противоречиях или искажениях.

4. Вывод об интересах связанных с данным институтом групп и их взаимодействии.

В данном пособии примеры использования институционального анализа в исследовании конкретных объектов представлены в пп. 2.1, 4.2 и частично – в пп. 3.1, 3.2 и 3.3.

### **Вопросы и задания**

#### **(алгоритм институционального анализа объекта политики)**

Основная задача институционального анализа – выявить действующую систему правил, условий их применения и эволюции.

Выберите, по согласованию с преподавателем, объект для анализа, и охарактеризуйте его, опираясь на доступные источники, последовательно отвечая на нижеследующие вопросы.

*1) какой политический институт (взаимодействие институтов) мы анализируем? Чем определяется институциональная природа объекта анализа?*

На этом этапе идентифицируем анализируемый институт, отграничив его от других институтов. Необходимо выявить типичные признаки института, показав, что исследуемый объект действительно является политическим институтом, а не произвольно взятым куском реальности. Так, в современной России многие общественные движения существуют лишь потенциально, они не институционализированы (антиглобализм, например). В то же время некоторые движения институционализированы и их можно рассматривать именно с этой точки зрения (например, движение в защиту прав военнослужащих срочной службы, представленное такими организациями, как Комитет солдатских матерей, поддерживаемое многими политическими партиями, признанное органами государственной власти и пр.). Кроме того, важно определиться с масштабом анализируемого института. Так, мы можем анализировать институт политических партий в современ-

ной России, т.е. всю партийную систему, взаимодействие партий с другими политическими институтами. С другой стороны, мы можем рассматривать в качестве института отдельную партию.

Институты могут быть как формальными (статус и правила функционирования закреплены правом – политические партии, государственные и местные органы и пр.), так и неформальными (системы клиентарных связей, устоявшиеся коррупционные взаимодействия, патернализм и nepотизм, идеологические системы и пр.). Чаще всего политические институты обладают как формальными, так и неформальными характеристиками. В целом необходимо характеризовать политический институт по трем параметрам: 1) правовой (наличие правового статуса), 2) социальный (наличие устойчивых социальных структур и определенной легитимности) и 3) организационный (наличие постоянно функционирующих организационных структур, обеспечивающих существование института). При этом учитываем, что институционализована может быть структура или совокупность структур (институт президентской власти, парламент и пр.), процесс (выборы, законодательный процесс, конституционный контроль) или другие явления – движения, идеологические системы и пр.

*2) каковы легальные и неформальные правила создания (функционирования) института? Как определяются и меняются эти правила?*

Выявление легальных (формальных) правил обычно не представляется сложным – достаточно лишь проанализировать действующее законодательство. Неформальные правила по определению менее очевидны и часто их выявление превращается в самостоятельное исследование. Тем не менее такие правила всегда существуют и проще всего их выявлять, анализируя случаи нарушения правил и следующих за этим санкций. Так, выборы в органы власти безусловно являются политическим институтом. Правовое регулирование осуществляется законодательством о выборах, о политических партиях и пр. Есть и неформальные правила, регулирующие существование этого института. Ужесточение контроля за использованием подкупа избирателей, например, показывает, что если в начале – середине 1990-х гг. практика подкупа была институционализована (принималась как нечто нормальное и неизбежное), то сегодня прямой подкуп избирателей перестает быть нормой. То же можно сказать об использовании «черного пиара» в ходе избирательных кампаний. Согласованные действия различных партий, движений, органов власти по вытеснению с

политического поля радикальных движений, стремящихся к массовой мобилизации (НБП, ДПНИ, «движения несогласных»), говорят о существовании еще одного неформального правила: запрет на активное использование и разжигание массового протеста в избирательных целях. Без массовой мобилизации даже сравнительно радикальные лозунги признаются допустимыми в качестве партийной идеологии (ЛДПР). Постепенно это правило институционализируется и в формальном смысле: закон о политических партиях запрещает создавать партии по социальному, религиозному, национальному признакам – т.е. по тем признакам, которые легко использовать для создания массовых протестных движений.

Таким образом, важно выявить как правила, установленные законом, так и правила, сформировавшиеся в ходе практики – анализ осуществляется по схеме АРБУС (см. п.1.1). При анализе изменений действующих правил и норм прежде всего устанавливаем роль анализируемого института в изменении правил, регулирующих его деятельность. Так, Государственная Дума может самостоятельно менять многие аспекты своего статуса, от механизма выборов до регламента. Однако эти изменения возможны лишь в рамках действующей Конституции. Неформальные ограничения связаны с тем, что любое серьезное изменение статуса Государственной Думы требует предварительного согласия Президента – либо означает серьезную конфронтацию президентской и законодательной властей. Другой пример: большинство федеральных министерств и ведомств не могут самостоятельно менять правила своей работы, такие изменения зависят от Правительства и от Президента. Однако есть большая вероятность того, что разработка проекта новых правил будет поручена самому министерству, пусть и с последующим утверждением «наверху», – возможность влияния сохраняется.

*3) на каком этапе своей эволюции находится анализируемый институт (институты)?*

Любой общественный институт проходит определенные фазы в своем развитии. В самом общем виде речь идет о 1) институционализации какого-либо явления (процесса), т.е. о формировании института, 2) изменении форм, механизмов, структур, значения, роли уже существующего института, 3) деинституционализации. На данном этапе анализа необходимо обрисовать эволюцию анализируемого института вплоть до его нынешнего состояния.

*4) в какую систему взаимодействий включен анализируемый институт, каковы интересы и ресурсы связанных с ним групп?*

Любой политический институт существует через взаимодействие с другими институтами. Если мы рассматриваем институт-процесс (законодательный процесс, модернизация или один из ее аспектов и пр.), то речь идет об интересах и ресурсах участников этого процесса, как правило также институционализированных (в случае с законодательным процессом – представители различных ветвей власти, участвующие в процессе). Если анализируется институт-структура, то мы рассматриваем собственные ресурсы и интересы данной структуры (парламента, судебной власти, партии и т.п.). И интересы, и ресурсы имеет смысл распределить на две категории: 1) связанные с деятельностью в рамках существующих правил и 2) связанные с возможностью изменения существующих правил для увеличения собственной власти.

Кроме того, на данном этапе следует охарактеризовать взаимодействие данного института с другими институтами, регулирующими ту же или смежную деятельность – например, опираясь на схему Хелмке-Левицки.

*5) каков прогноз эволюции института без дополнительного управленческого вмешательства?*

На данном этапе прогнозируем возможные направления эволюции анализируемого института исходя из действующей системы норм, регулирующих его деятельность. Разумеется, необходимо сопоставить нормы с имеющимися ресурсами и интересами данного института (участников институционализированного процесса).

*б) какие характеристики института необходимо изменить для достижения поставленной цели (реализации интересов)? Какими институциональными мерами можно этого добиться?*

На данном этапе работаем прежде всего с теми характеристиками, которые определяют институциональную природу анализируемого явления (см. п.1). Может быть использована матрица SWOT, основанная на предыдущих этапах анализа.

#### **Дополнительная литература**

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
2. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010.
3. Левитски С., Хелмке Г. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований // Прогнозис. 2007. – N2(10).– С.188-212.

## 1.4 Когнитивный анализ

Самостоятельный интерес к когнитивным аспектам социальных феноменов, т. е. к тому, каковы различия в восприятии и интерпретации разных явлений разными людьми и группами, какова структура их познавательных процессов, применительно к этим явлениям, формируется еще в начале XX века. Однако специфический методологический инструментарий появляется лишь в последнюю треть минувшего столетия: начинается не прекратившийся и сегодня бум когнитивных исследований, охвативший самые разные дисциплины, от коммуникативистики до нейрофизиологии и теории компьютерных систем.

В отличие от системного подхода и, отчасти, от институционализма, когнитивный анализ представляет собой не строгую методологию, а, скорее, общую парадигму исследования: он предполагает определенный взгляд на вещи, некоторые обязательные вопросы, но методы поиска ответов могут существенно различаться в рамках отдельных дисциплин и направлений. В данном пособии мы остановимся только на одном из методологических подходов, характерных для этого направления исследований: анализ символических процессов и символической политики.

Понятие символа в разных дисциплинах и внутри разных научных направлений определяется по-разному, вплоть до полностью противоположных интерпретаций. Применительно к анализу социальных явлений, становящихся объектами государственной или муниципальной политики, мы будем говорить о символическом (символических явлениях, процессах, действиях) как о связанном исключительно или преимущественно с особенностями познания или интерпретации этих явлений соотношенным с ними субъектом. Символ – такое представление (образ, идея), содержание которого принципиально не совпадает с содержанием того, что является объектом представления. Если наши представления о каком-то объекте во всех существенных чертах совпадают с самим объектом (например, мы представляем налоговую систему именно так, как она фактически работает), то ничего символического тут нет. Но если для нашего представления важно что-то еще (например, наше собственное отношение к налогам, конспирологические идеи, бытующие в этой сфере мифы и лозунги), то вот это «что-то еще» и будет формировать символический аспект реальности, вплоть до полной ее замены нашими представлениями.

Вообще, радикальные сторонники когнитивного подхода полагают, что никакой объективной реальности нет вовсе. Поведение людей регулируется их представлениями о том, как устроен мир, каковы существующие обязательства и стимулы, что верно, а что неверно. Между тем, у многих людей представления об одном и том же совершенно разные, так же как и у многих государств (так, очень часто одних и тех же людей можно обозначать как шпионов или как разведчиков, как террористов или как повстанцев, как хулиганов или как художников – в зависимости от собственного к ним отношения). Разумеется, свои представления принято считать верными, а не совпадающие с ними – ошибочными. Следовательно, говорят сторонники данного подхода, никакой необходимой связи между «реальностью» и нашими представлениями о ней просто нет: что угодно можно представлять как угодно. Но если человек и группы людей в своих действиях руководствуются только своими представлениями о мире (а чем же еще), то существование какой-то «объективной реальности» становится просто ненужной гипотезой: есть она или нет, на жизнь и поведение людей это никакого влияния не оказывает. Отсюда – неизбежное искушение управлять обществом с помощью преимущественно символической политики, т. е. воздействовать не столько на физические объекты и процессы, сколько на представления людей. Это тем более важно, что многие такие представления являются массовыми, а значит – способны определять достаточно масштабные социальные процессы.

Исходя из этих соображений, мы можем сказать, что не только – и не столько – отдельные люди, но и целые группы (жители страны, муниципалитета, представители профессиональной или этнической общности и т. п.) живут в определенных символических пространствах, в некотором символическом контексте, который является для них общим. Это означает, что те или иные события, действия, процессы воспринимаются ими не с чистого листа, а вписываются в уже существующую систему представлений, и исходя из этого контекста понимаются, интерпретируются, побуждают к действиям. Например, если среди представителей какой-то группы распространено представление о том, что вся власть коррумпирована, любые новости о масштабных бюджетных проектах, будь то строительство, спортивные мероприятия или социальные программы, воспринимаются в духе «все равно разворуют» – т. е. способствуют снижению авторитета власти. Напротив, если жители какой-то территории, или представители социальной группы, преимущественно считают, что власть честна, и бюджетные расходы идут именно на то, на что предназначены, подобные новости

могут способствовать легитимации власти и демонстрируют ее приоритеты. Возможны и более запутанные ситуации: в представлениях большинства коррупция может связываться только с некоторыми направлениями деятельности, или с конкретными личностями. В этом случае одна и та же новость будет интерпретироваться по-разному и иметь разные последствия для легитимности органов власти в зависимости от того, к какой сфере или к каким персонам она относится.

Это символическое пространство, или символический контекст, имеет свою внутреннюю организацию, состоящую из тех же структурных элементов, что и любые человеческие представления вообще, а именно:

- фактическая информация (то, что представители данной группы считают фактом, т. е. чем-то очевидным, доказанным и от них не зависящим)

- ценности (представления о том, что хорошо, а что плохо, что справедливо, а что нет и пр.)

- установки (ожидания, настрой, пресуппозиции и т. д.)

- эмоциональные реакции и оценки

- идеи (достаточно развернутые эксплицитные суждения)

- образы (визуальные, лингвистические, комплексные).

Все это многообразие психических феноменов взаимодействует, складывается в более сложные конструкции (идеологии, мифы, рациональные модели или объяснительные схемы, ценностные системы и пр.). Такие структуры довольно стабильны, поскольку в значительной степени усваиваются еще в процессе первичной социализации, оказываются тесно связаны с идентичностью и с личностным ядром, и отказ от них чреват серьезным внутренним конфликтом.

Выявлению таких устойчивых и массовых представлений, т. е. анализу символического пространства, на поверхностном уровне посвящены опросы общественного мнения и многие виды анкетирования, на более фундаментальном и основательном уровне – глубинные и лонгитюдные социологические исследования, антропологические и культурологические изыскания в стиле «археологии знания». Некоторые данные для изучения символического пространства дают исследования содержания СМИ – дело, однако, в том, что структура информационного пространства совершенно не обязательно зеркально отражается в головах читателей, зрителей или слушателей. Анализ информационного пространства, таким образом, характеризует не сами представления людей, а механизмы воздействия на них.

Структуру символического пространства (контекста) определяют не только составляющие его элементы (факты, ценности, образы и пр.), но и способ связи между ними. Для целей данного пособия мы вполне можем говорить о разных сознательных способах последовательной связи психических феноменов как о мышлении – и, соответственно, разные структуры символического пространства, разные картины мира или просто системы представлений о том или ином явлении формируются за счет разных способов мышления. Анализ существующей литературы позволяет выделить по меньшей мере пять принципиально различающихся модальностей мышления, каждая из которых обладает устойчивостью как по отношению к субъекту (данному человеку или группе свойственно увязывать друг с другом элементы символического пространства именно так), так и по отношению к объекту (о данном классе объектов принято рассуждать и относиться к ним именно таким образом).

Эти пять модальностей – рациональная, магическая, эстетическая, этическая и инструментальная. Каждая из них отличается от других по нескольким параметрам:

- интерпретация объекта представлений, т. е. характеристики того, о чем, в рамках данной модальности, можно обоснованно мыслить;
- механизм связи между представляемыми объектами, способы их соотнесения и представления об их взаимодействии;
- способ подтверждения суждений;
- типовые характеристики объекта представлений, которые позволяют его идентифицировать и, одновременно, имеют ценностную окраску;
- специфический мотив (эмоциональный настрой), провоцирующий данную модальность или интегрированный в нее;
- непредставимое и вытесняемое, в рамках этой модальности.

Каждый параметр обладает специфическим значением для разных модальностей мышления, а их совокупность формирует, в каждом случае, внутреннюю связность и самодостаточность модальностей. Анализ существующих способов связи можно делать в рамках параметров, приведенных в табл. 2.

Исходя из этих методологических предпосылок мы можем рассматривать символическое существование конкретного объекта политики на нескольких уровнях: во-первых, выявить структуру символического пространства (контекста), в котором находится интересующий нас объект, во-вторых – выявить структуру представления адресной



группы о самом объекте и, в-третьих – проанализировать или спрогнозировать реакцию (изменение или сохранение представлений) на те или иные символические манипуляции с объектом представлений.

Таблица 2 – Модальности мышления (способы структурирования символической реальности)

<b>Параметры для сравнения</b>	<b>Мышление</b>				
	<b>Рациональное</b>	<b>Магическое</b>	<b>Эстетическое</b>	<b>Этическое</b>	<b>Инструментальное</b>
Предмет суждений и размышлений	Факты	Чудеса и артефакты	Образы	Поведение	Операции
Механизм связи между предметами суждения	Формальная логика, прежде всего – каузальность и тождество	Подобие и сродство	Законы гармонии	Совпадение или взаимоисключение, полярность	Реализуемость (на основе опыта)
Способ подтверждения суждения (оценки)	Доказательство (логическое либо эмпирическое)	Демонстрация	Сопоставление	Противопоставление	Fitting («держится», работает)
Типовые процессы/ свойства предмета суждения (ценностные характеристики)	Объективная данность, структурируемость, однозначная идентифицируемость	Волшебная трансформация, тайна, символическая многозначность, целостность	Красивость, прикольность, переживательность, величественность, уютность, атмосферность	Правильность, общепринятость, моральность, справедливость, подлинность	Подручность, понятность, операбельность
Механизм реализации	Рассуждение и конструирование	Маг, волшебная палочка, ритуал	Креатив, наслаждение, балдеж, смех	Предписание и социальный контроль	Повседневная практика
Критерии оценки суждения	Истинность (истинно/ложно)	Уровень магической силы (сильнее / слабее)	Нравится / не нравится	Добро / зло	Функциональность (работает / не работает)
Мотив, стимулирующий данный тип мышления	Выгода, любопытство	Страх, надежда	Стремление к удовольствию	Гнев, обида, миссионерство	Выгода, нужда
Сфера вытесняемого / немыслимого	Недоказуемое: предрассудки, суеверия	Объективное, изолированное	Скучное, неинтересное	Нейтральное, объективное	Бесполезное
Способ вытеснения / отторжения	Презрение / искоренение	Табу	Игнорирование	Прозелитизм	Инструментализация

В качестве примера можно рассмотреть, скажем, муниципальную транспортную систему как объект муниципальной же политики.

В рамках данного подхода объектом будет не физическая ипостась муниципального транспорта, а совокупность представлений о нем. Речь идет о муниципальных услугах – следовательно, символическое пространство будет формироваться из представлений целевой группы о муниципальных и государственных услугах вообще: какими они должны быть, кто за что отвечает, каковы возможные варианты их предоставления, условия оплаты и пр. Одновременно, транспорт – сфера трудовой деятельности, следовательно – в символическом пространстве заметное место будут занимать представления о труде: о достаточном уровне и условиях оплаты, о трудовой дисциплине и допустимом или необходимом уровне трудовых усилий, об оценке и контроле и пр. Наконец, транспорт – еще и функциональная техническая система, средство перемещения; следовательно, здесь имеют значение представления о технической возможности тех или иных перемещений, их условиях (шум, выхлопные газы, степень автоматизации), направлениях и расстояниях. Этот перечень не является исчерпывающим, но показывает предметную область, в отношении которой необходимо исследовать существующие устойчивые представления.

Количество идей, установок и фактов, связанных со столь обширными сферами жизнедеятельности, может показаться неохватным, но интерес представляют не все они. В первую очередь важны три группы структурных элементов символического пространства: 1) наиболее значимые для адресной группы (по материалам открытых интервью, фокус-групп, инициативных акций и пр.), 2) наиболее существенные для идентификации господствующей модальности мышления, 3) специфичные для данной группы (местности, ситуации) по сравнению с аналогичными.

Следующий уровень – представления жителей о транспортной организации конкретного муниципалитета, который мы изучаем. Привычные и мыслимые невозможными виды транспорта, ожидаемые и привычные маршруты, повседневные наблюдения и их специфика – все это, с учетом ценностных установок, эмоционального фона и конкретных событий будет формировать систему представлений по поводу интересующего нас объекта. Эта система представлений, как правило, вписывается в существующее символическое пространство, интегрирована в него: если в городе никогда не было трамвая, вряд ли стоит ожидать массовых требований открытия трамвайного движения; если распространено отношение к труду – разгильдяйство, информация о нарушениях трудовой дисциплины не вызовет острой реакции, и, напротив, если в обществе господствуют истеричные установ-

ки в отношении аварийности, та же информация может спровоцировать реакцию массовую и вполне истеричную.

Наконец, в рамках планируемой или осуществляемой муниципальной политики с символическим объектом, которым является муниципальный транспорт, производятся некоторые манипуляции. Здесь необходимо учитывать, что символически нейтральных действий не бывает: вне зависимости от того, стремятся к этому авторы действия или нет, чуть ли не каждое движение будет иметь в том числе и символический аспект, влиять на представления людей и на их поведение. Приведет ли отмена (или введение) института кондукторов к существенному изменению количества безбилетников? Какие методы борьбы с парковкой в непредназначенных местах сократят количество нарушений, какие – никак не повлияют, какие вызовут массовое недовольство и протестные акции? Как изменение стоимости проезда повлияет на заполняемость маршрутов? Приобретение мэрией новых автобусов повысит ее авторитет, пройдет незамеченным или станет поводом для скандала? В данном случае ответы можно получить путем последовательного применения когнитивного подхода.

Во многих случаях вполне достаточно соотнести осуществляемые или планируемые действия с господствующими модальностями мышления. Людям, живущим в магическом мире, бесполезно что-то аргументированно доказывать через расчеты, а вот появление нового мэра с необычной репутацией («волшебника»), который в один миг, чудом решает все проблемы и наглядно это продемонстрирует, для них вполне естественно. Напротив, у рационально мыслящих групп такой волшебник спровоцирует подозрения, оппозиционный настрой и поиск подвоха.

Использование когнитивного подхода при анализе объекта государственной или муниципальной политики дает основание для нескольких выводов:

1. Вывод о господствующем типе символического пространства, в котором располагается интересующий нас объект (магическое, рациональное и т. п.);
2. Вывод о ключевых представлениях адресной группы непосредственно об объекте;
3. Выводы о символических последствиях тех или иных действий, связанных с объектом политики.

В данном пособии использование когнитивного подхода применительно к конкретным ситуациям и процессам проиллюстрировано пп. 2.2 и 4.3.

## **Вопросы и задания** **(алгоритм анализа символической политики)**

Основной задачей данного подхода является выявление и систематизация господствующих представлений об интересующем нас объекте, а на основании этого – формирование прогноза как самостоятельной эволюции данных представлений, так и их реакции на внешние воздействия.

*1) определить основные характеристики символического пространства, к которому относится ситуация, место анализируемого объекта в этом пространстве*

Довольно часто в контексте государственного управления речь идет в том числе о символах власти и о символическом пространстве, структурированном вокруг образов власти. Соответственно, необходимо определить, какие аспекты власти затрагиваются, какие представления существуют в данном обществе (на данной территории, в социальной группе) по поводу власти вообще и ее проявлений, связанных с анализируемой проблемой. Кроме того, следует обратить внимание на неявные аспекты символического оформления и утверждения власти – такие, как *habitus* («габитус»), структурное символическое насилие и пр.

Стоит обратить внимание на стереотипы, имеющиеся в обществе, те характеристики, которые воспринимаются людьми как нечто само собой разумеющееся, то, что не обсуждается и не оспаривается. Под воздействием характеристик символического пространства часто находятся и адресат и субъект предполагаемого воздействия. Анализ символического пространства осуществляется по схеме модальностей мышления (см. выше, п.1.1).

*2) определить субъект и адресат символического воздействия, интересы и цели субъекта*

Субъектом (автором) дискурса является тот, кто его «произносит» – через тексты, визуальные образы, действия и пр. В некоторых случаях имеет смысл различать «заказчика» и «исполнителя». Адресатом символического воздействия являются какие-то люди, организации, группы – необходимо определить, какие именно. На этом этапе можно предварительно выявить цели субъекта – зачем он вмешивается в существующую структуру представлений, что собирается изменить. Стоит обратить внимание на то, что деятельность субъекта касается только символов, т. е. рассматривать необходимо именно символические аспекты действий.

*3) определить устойчивые представления адресата воздействия об объекте представлений*

Как правило, любое символическое воздействие направлено либо на изменение существующих представлений, либо на их укрепление. Следовательно, необходимо максимально подробно охарактеризовать уже существующие представления, которые подвергаются воздействию, условия формирования и структуру этих представлений.

*4) составить перечень представлений (образов), создаваемых политическим дискурсом*

На данном этапе определяем представления, к созданию которых стремится автор символического воздействия. Иными словами – что люди в результате должны видеть, во что верить, что знать и как все это должно быть организовано.

*5) определить методы символического воздействия (методы модификации существующих представлений и формирования новых)*

На данном этапе необходимо охарактеризовать используемые субъектом воздействия технологии. Результатом должно быть описание процедур, с помощью которых представления, выявленные на этапе 4, превращаются (или должны превратиться) в представления этапа 5.

Среди методов символического воздействия имеет смысл выделить наиболее часто используемые технологии дерационализации:

▲ Метод присоединения или «привязки» (с целью повышения, понижения ценностных характеристик образа, идентификации). Привязка может осуществляться к архетипичным образам, к отдельным авторитетным личностям, так и к отдельным историческим эпохам, событиям и т.д. Часто привязка с целью идентификации присоединяет личность к некой группе населения. Здесь также задействуется архетип «свой-чужой».

▲ Метод эстетизации.

▲ Метод персонализации.

▲ Метод официальной номинации/навешивания ярлыков

▲ Метод демонизации/сакрализации

▲ Метод подмены понятий/терминов

▲ Расщепление целостного образа либо создание синкретичных образов и т.д.

*б) осуществить деконструкцию новой реальности и разработать методы ее трансформации в альтернативную реальность*

Проанализировать, каким образом можно разрушить вновь созданную (создаваемую) систему представлений, т. е. смоделировать воз-

возможный переход к противоположным представлениям. Если речь идет о происшедших в прошлом событиях – проанализировать причины успеха или неуспеха символического воздействия. Может быть использована матрица SWOT, основанная на предыдущих этапах анализа.

#### **Дополнительная литература**

1. Поцелуев С.П. Символическая политика: констелляция понятий для подхода к проблеме // Полис. 1999. № 5. С. 62-75.
2. Лакофф Д., Джонсон М. Метафоры, которыми мы живем. М.: УРСС, 2004.
3. Кара-Мурза С. Манипуляция сознанием. М.: Алгоритм, 2000.
4. Бурдые П. Делегирование и политический фетишизм // Бурдые П. Начала. Choses dites. М.: Socio-Logos, 1994. С. 231-156.

## **1.5 Дополнительные задания и алгоритмы**

Многие подходы к анализу публичной политики и ее объектов чрезвычайно идеологизированы – но от этого не утрачивают полностью своего эвристического потенциала. Здесь представлены два таких подхода, во многом противоположных.

Марксистский классовый анализ опирается на идею универсальных закономерностей, регулирующих любые общественные отношения: прежде всего, это экономические законы эксплуатации, вследствие которых формируются различающиеся по своей роли в экономической жизни социальные классы. У каждого из этих классов возникает в результате специфический классовый интерес, реализация которого проявляется в классовой борьбе – она-то и движет всеми общественными процессами.

Теория рационального выбора, напротив, исходит из представления о том, что обществом движет стремление отдельных людей к получению выгоды. Следовательно, все социальные процессы состоят из действий отдельных индивидов, стремящихся к выгоде, а выгоду можно посчитать и, за счет этого, прогнозировать, моделировать и регулировать любые социальные взаимодействия.

Наконец, представленный в этом же разделе метод анализа гибких систем является синтезом некоторых элементов системного и когнитивного подходов, направленным на решение прикладных управленческих задач.

## Моделирование проблемы с позиций классового анализа

Этапы моделирования:

*1) определить основные классовые противоречия анализируемого общества, этап классовой борьбы*

Представители марксистского подхода предлагают два основных пути интерпретации классовых противоречий в современном российском обществе. Первый вариант – рассматривать Россию в контексте общемировых процессов глобализации и становления постиндустриального общества, с размыванием пролетариата, формированием многочисленных средних классов, которые и являются основными эксплуатируемыми. Причем эксплуатируется во все большей степени интеллектуальный труд, что существенно отличает сегодняшнюю ситуацию от прежних фаз развития капиталистического общества. Здесь же – проблема интернационализации капитала и эксплуататорских классов.

Второй вариант основан на аналогии между современной Россией и другими обществами в фазе накопления капитала и капиталистической модернизации. Отсюда – темы перераспределения собственности, компрадорской буржуазии, усиления карательных функций государства на службе новообразованных монополий и пр. Соответственно, развитие классовых противоречий либо переходит в новую постиндустриальную фазу (первый подход), либо возвращается к исходному пункту, прерванному революцией 1917 г. При анализе конкретной проблемы мы можем выбрать одну из этих версий, привлекать новые, сочетать их и т.д.

*2) определить, какие классы (социальные группы) участвуют в анализируемой ситуации, выявить базовые социально-экономические интересы этих классов (групп)*

Многочисленные суждения и исследования о социально-классовой структуре современного российского общества позволяют выбрать тот тип структуры, который представляется наиболее адекватным в контексте анализируемой проблемы. Важно помнить, что для последовательного марксиста базовые классовые интересы всегда связаны с конкуренцией за редкие блага и с отношением к средствам экономического производства, наиболее важным для анализируемого общества.

*3) выявить степень развития классового сознания, уровень организации в отстаивании классовых интересов*

Как правило, степень осознания своих интересов и классовой организованности эксплуататоров всегда выше. Необходимо опреде-

лить формы осознания и отстаивания классовых интересов, степень единства рассматриваемых классов, наличие внутренних противоречий и т.д. Например, класс буржуазии (если мы признаем его существование в современном обществе) может распадаться на отдельные группы (монополистическая и мелкая буржуазия, компрадорская и национал-патриотическая), между которыми возможны серьезные противоречия, часто заслоняющие базовое для данного общества противоречие между эксплуататорами и эксплуатируемыми. Некоторые классы могут не осознавать своего единства, некоторые, напротив, быть высокоорганизованными. Отдельный вопрос – в какой степени государство (государственный аппарат) обособлено от эксплуататорских классов и осознает собственные интересы. Соответственно, господствующие классы должны обладать инструментами воздействия на государственный аппарат во избежание его чрезмерной эмансипации.

*4) определить специфические классовые (групповые) интересы применительно к анализируемой ситуации*

Базовые классовые интересы всегда конкретизируются или трансформируются применительно к конкретной ситуации. Так, любой класс стремится к политической власти с целью контроля за распределением средств экономического производства. Если мы анализируем проблему, связанную с деятельностью политических партий, мы должны ответить на несколько вопросов: является ли создание (поддержка) партии адекватным способом получения политической власти? Если да – что это должна быть за партия, если нет – какие иные способы получения власти может использовать этот класс (группа) и каким должно быть его поведение в отношении политических партий (разоблачение, игнорирование, подрыв изнутри и пр.). Другой аспект проблемы – возможность создания временных или постоянных межклассовых союзов. Например, многие европейские компартии заключали формальные или неформальные соглашения с буржуазными партиями; в долгосрочной перспективе они враги, но в краткосрочной – такой союз позволяет компартии усилить свое влияние на правительство, отстаивая интересы трудящихся.

*5) определить, какие ресурсы и методы используют различные классы (социальные группы) в политической борьбе*

Традиционная схема выглядит достаточно просто: основной ресурс эксплуатируемых – массовые мобилизации, основной ресурс эксплуататоров – институциональный дизайн (например, создание представительной демократии) и использование карательных инструментов государства. Кроме того, представители любого социального



класса используют пропаганду и агитацию для отстаивания своих интересов. Однако в каждой конкретной ситуации арсенал используемых средств гораздо специфичнее и разнообразнее. В частности, традиционно мощное оружие эксплуатируемых – разъяснение и демонстрация межклассовых противоречий; эксплуататоры стремятся сгладить или объявить эти противоречия несуществующими (основные инструменты – СМИ и государство).

*б) составить прогноз развития ситуации без политического (управленческого) вмешательства*

Прогноз должен определить вероятность межклассовых столкновений (в рамках рассматриваемой проблемы), их формы и вероятную степень успешности.

*7) разработать схему усиления (ослабления) позиций отдельных классов (социальных групп) для достижения желаемого результата*

Стратегическая схема достаточно проста: осознание – организация – объединение – мобилизация – мирные или вооруженные способы давления. Тактические задачи отличаются гораздо большим разнообразием. Может быть использована матрица SWOT, основанная на предыдущих этапах анализа.

#### **Дополнительная литература:**

1. Кагарлицкий Б. Восстание среднего класса. М.: Ультра. Культура, 2003.
2. Кагарлицкий Б. Марксизм: не рекомендовано для обучения. М.: Алгоритм-ЭКМО, 2005.
3. Бурдьё П. Политические позиции и культурный капитал // Бурдьё П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993. С. 99-158.

### **Моделирование проблемы с позиций рационального выбора**

Этапы моделирования:

*1) выявить индивидуальных участников анализируемого взаимодействия*

Участники могут быть как конкретными – если их немного, так и безличными (избиратели, члены партии или профсоюза, депутаты парламента и пр.). В последнем случае предполагается, что у каждого из них одинаковые мотивы. Иногда в качестве участников могут выступать коллективные субъекты (исключение).

*2) определить эгоистическую цель каждого участника взаимодействия.*

В данном случае нужно иметь в виду то, что зачастую декларируемые цели не соответствуют личным эгоистическим целям каждого участника. Необходимо выявить именно эгоистическую цель каждого (это относится и к групповым участникам в той же степени).

*3) определить единицы измерения индивидуальной полезности для каждого участника ситуации*

Полезность определяется ситуацией. Она может измеряться как в специфических единицах (например, поданные голоса при выборах), так и в условных «единицах полезности» или баллах, либо в деньгах.

В учебных целях рекомендуется использовать балльную систему оценки, поскольку в баллы проще конвертировать самую разную полезность различных участников. Необходимо в этом случае выбрать шкалу (например, от 0 до 10 баллов) и на всем протяжении исследования строго ее придерживаться. По этой же шкале будут оцениваться и затраты участников взаимодействия.

На этом этапе также следует оценить то, «сколько стоит» именно для конкретного выбранного участника взаимодействия достижение обозначенной на предыдущем этапе цели. Нужно иметь в виду, что различные участники взаимодействия оказались втянутыми в это взаимодействие по разным причинам. Для одного участника это может быть вопрос «политической жизни и смерти», а другой «просто шел мимо».

*4) проанализировать, какие действия должен предпринять каждый участник для достижения различных возможных результатов*

Чаще всего теория рационального выбора рассматривает жестко структурированные ситуации с ограниченным количеством вариантов выбора (идти на выборы или нет; голосовать за белых, красных или зеленых; вступить в коалицию с левыми или с правыми и т.п.). Реже возможны ситуации неструктурированного выбора, когда участник взаимодействия сам придумывает, что он может сделать (либо аналитик делает это за него). На данном этапе необходимо построить дерево возможных действий для каждого участника с учетом правил последовательности и взаимоисключения.

Как видим на схеме, каждая «ветвь» дерева может привести к различным результатам (2 варианта и 2 последующих варианта выбора приведены только в качестве примера – их количество всегда различается, возможна асимметрия и пр.). Среди этих результатов есть и тот, что обозначен как основная цель участника взаимодействия, но также появляется несколько вариантов достижения других результа-

тов. Относительно оценки главной цели можно оценить и «стоимость» достижения других результатов (строго придерживаться той же выбранной в начале шкалы).

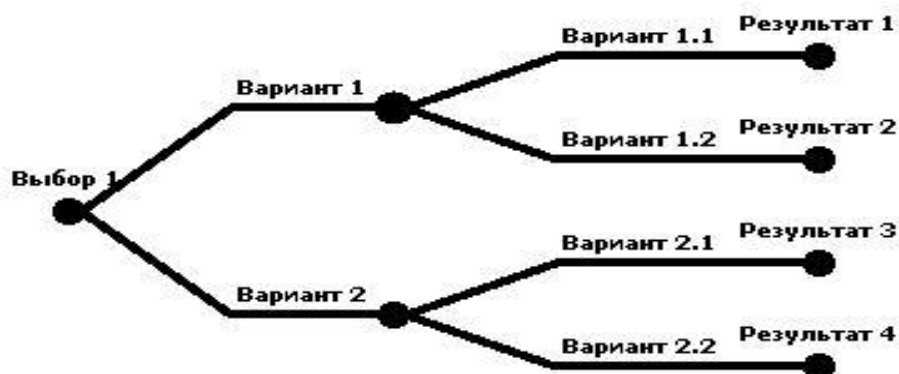


Рис.1. Дерево целей участника

5) соотнести затраты (усилия) со стороны каждого участника и возможные результаты, определить оптимальное соотношение

Предпринимая любое действие, каждый участник взаимодействия несет какие-то затраты. Выгодным будет лишь то действие, суммарная полезность которого не ниже суммарных затрат, связанных с достижением соответствующего результата.

Для более точного подсчета затрат следует оценить затратность каждого выбора (см. дерево действий), каждое действие или отказ от него может «стоять» каких-то затрат для участника (учитываются все виды издержек, в т.ч. и морально-психологические, физические, материальные, транзактные и др.). Оценив таким образом каждый шаг, подсчитываем среднее арифметическое по каждой ветке (стратегии). Таким образом, получаем цифру, оценки затрат по данной стратегии, в той же системе баллов, в которой оценивалась полезность. Полученную полезность результата данной стратегии сравниваем с затратами и делаем вывод о возможной выгоде данной стратегии.

б) соотнести действия участников друг с другом, найти равновесную стратегию для каждого

Каждый из участников стремится к собственной выгоде, и действия одних могут препятствовать реализации замыслов других. На

данном этапе важно выявить, достижение какого результата возможно для каждого участника с учетом действий других. Самый оптимальный из возможных вариантов и будет равновесной стратегией для данного участника.

Отдельный аспект – возможность коалиции или сговора. Необходимо проанализировать возможность формирования коалиций как с абстрактно-рациональной точки зрения, так и с практической (вероятность фактической встречи и договоренности). Следует иметь в виду, что создание коалиции может сократить издержки, но при этом может корректироваться и конечная цель взаимодействия, что также может привести к сокращению индивидуальной полезности. В данном случае оказывается важным для участника взаимодействия именно соотношение полезности и затрат.

Равновесной (наиболее выгодной из возможных, для каждого участника) может оказаться какая-то коалиционная стратегия.

*7) выявить факторы, препятствующие рациональному выбору*

В самом общем виде таких фактора два – недостаточная информированность и большие трансактные издержки – либо психологические, либо связанные с получением информации и т.п. Однако в каждой конкретной ситуации может обнаружиться специфический набор препятствий; может их и не оказаться вовсе.

*8) определить, какие изменения условий необходимы для превращения желательных для нас стратегий участников в субъективно рациональные (максимизирующие полезность) для них*

Как при проектировании какой-то ситуации, так и при анализе уже произошедших событий, мы можем столкнуться с тем, что рациональные стратегии участников взаимодействия не совпадают с нашими интересами (в конечном счете – с интересами заказчика). Для того чтобы изменить это положение вещей, необходимо предпринять какие-то действия, в результате которых более рациональными станут другие стратегии. На этом этапе необходимо определить, можно ли воздействовать на ситуацию подобным образом, и если можно – то как. Может быть использована матрица SWOT, основанная на предыдущих этапах анализа.

#### **Дополнительная литература**

1. Нуреев Р.М. Учебник по теории общественного выбора. Курс лекций. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
2. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Пер. с англ. под ред. В.А.Бажанова. М.: РОССПЭН, 1999.

## Методология гибких систем

### *1) охарактеризовать неструктурированную ситуацию*

Главное на этом этапе – отрешиться от уже готовых интерпретаций, посмотрев на ситуацию только как на материал, необходимый для формулировки проблемы. Проблемы еще нет, ее предстоит сформулировать. Анализ ситуации осуществляется по двум параметрам: 1) факты, имеющие отношение к делу и не подвергающиеся сомнению; 2) мнения и интерпретации, существующие по поводу данной ситуации.

### *2) наглядно представить проблемную ситуацию*

Ситуация должна быть представлена через «картинку», или образную схему, на которой необходимо отразить существующие структуры и процессы, участников и их мнения / интересы, социальные роли, взаимодействие этих факторов и самого аналитика. Образная схема может включать рисунки, графики, логические схемы, текстовые примечания и пр.

### *3) сконструировать адекватную систему через ключевые определения*

Адекватной считается та система, которая максимально полно отражает ситуацию и проблему по мнению аналитика (или всех участников анализа, если это коллективный процесс). Необходимо помнить, что система не существует в реальности – она придумывается для лучшего изменения реальности и может быть любой.

Ключевые определения формируются по следующей схеме:

а) пользователи или адресат (т.е. те, кто будет получать какие-то блага, ограничения и иные воздействия в результате функционирования системы);

б) исполнители (т.е. те, кто осуществляет трансформацию – см. ниже);

в) трансформация (преобразование) как основная функция системы. Любая система преобразует то, что получает на входе в нечто иное, наблюдаемое на выходе. В зависимости от типа системы на входе мы можем иметь требования, нормы, задачи и пр., а на выходе – права, услуги и иные блага и т.д. Принципиально важный аспект при определении трансформации – то, что она относится к одному и тому же предмету. Потому речь и идет о трансформации: один и тот же процесс (предмет) трансформируется, переходя в другое состояние;

г) картина мира («мировидение», система представлений), в рамках которой данная трансформация имеет смысл; чаще всего в

основе этих представлений лежит определенная традиция или идеология;

д) хозяева (руководители, начальники) – те, кто может менять характер трансформации, прекратить ее и пр.;

е) окружение (внешняя среда) – факторы, которые извне ограничивают или регулируют процесс трансформации (нормативные, финансовые, культурные и пр.).

Система обозначается через ключевые определения, выстроенные в логическую цепочку: система осуществляет «в» для «а» через «б» под контролем «д» в рамках – или с целью – «г» с учетом ограничений «е».

Часто бывает необходимо сконструировать два типа систем: операциональную (осуществление конкретных задач) и проблемную (определение целей и базовых параметров). В любом случае конструируемая система должна отражать не существующее положение вещей, а идеальное – то, к которому мы хотим прийти. Как правило, приходится учитывать несколько разных трансформаций, в этом случае на основе каждой из них строится своя система.

#### *4) разработать концептуальную модель*

На данном этапе представляем сконструированную систему в виде логической схемы. Чаще всего это линейная хронологическая последовательность или цикл. В случае наличия нескольких систем мы получаем несколько разных моделей.

#### *5) сравнить модель с реальностью*

Необходимо сравнить имеющиеся концептуальные модели друг с другом и с образной схемой (п.2): выявить совпадения и различия, проблемные узлы и т.д. Можно попробовать дополнить одну модель за счет другой, или «прокрутить» через модель реальную конкретную ситуацию (случай) и сравнить результат и процесс прохождения – с тем, как оно было на самом деле. Итогом должен стать список ключевых узлов, проблем, параметров, которые необходимо изменить для совершенствования системы. В случае, если этого не происходит, – вернуться на этап 2.

#### *6) определить необходимые изменения*

Изменения должны быть: а) желательными с точки зрения основной функции системы, т.е. способствовать реализации этой функции; б) возможными с точки зрения существующих ограничений. В случае, если этого не происходит (изменения не придумываются или не соответствуют требованиям а и б) – вернуться на этап 2.

#### *7) разработать способы реализации изменений*

Изменения могут касаться структуры, процедур или целей деятельности. В любом случае итогом этих изменений должно стать переосмысление каких-то аспектов деятельности со стороны ее участников.

#### **Дополнительная литература**

Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов. М.: Логос, 2001.

## **1.6 Алгоритмы поэтапного анализа публичной политики**

Традиционно любая государственная или муниципальная политика делится на несколько структурных этапов. Минимальное их количество – три: этап формирования политики, этап реализации политики и этап оценки результатов. В практике управления эти этапы могут частично накладываться друг на друга (например, мониторинг и промежуточная оценка результатов осуществляется в ходе реализации, а не только после завершения данной политики). Задача аналитика на каждом из этапов – выявить основные характеристики рассматриваемой или проектируемой политики, определиться с необходимыми для достижения ее целей действиями.

Каждый из этапов должен опираться на предварительно выявленные характеристики объекта управления (см. предыдущие разделы). Именно по отношению к этому объекту, с учетом его свойств, осуществляются меры по конструированию проблемы и поиску способов ее решения, реализации принятых решений, и именно по отношению к его внутренней динамике осуществляется оценка результатов. Фактически, представленная ниже поэтапная схема анализа политики является развернутым вариантом последнего пункта (как правило, седьмого) в представленных выше алгоритмах.

### **Задание: анализ процесса формирования государственной политики**

Данный этап публичной политики – и, соответственно, этап ее анализа – охватывает период от осознания проблемности какой-то сферы, необходимости каких-то действий, и до принятия органами власти необходимых решений в виде постановлений, законов, программ и т. п. Анализ процесса формирования государственной или муниципальной политики предлагается осуществлять путем последовательного ответа на нижеследующие вопросы:

*1) идентифицировать анализируемую политику*

▲ определить хронологические рамки, цели действующей политики;

▲ определить совокупность правовых актов, определяющих политику в данной сфере;

▲ определить органы государственной власти, связанные с формированием политики.

*2) охарактеризовать проблемную ситуацию, породившую данную политику*

▲ рассмотреть наиболее часто возникавшие проблемные ситуации, предшествовавшие формированию политики и обусловившие ее необходимость (вынесение в повестку дня);

▲ охарактеризовать основные группы интересов, связанные с данной политикой (состав, интерес, институциональные ресурсы, организационное оформление интересов и групп);

▲ проанализировать соотношение внутривнутриполитических и внешнеполитических влияний на формирование политики.

*3) проанализировать возникавшие – либо возможные – интерпретации проблемы, подлежащей решению*

Для этого необходимо ответить на следующие вопросы:

▲ кто предлагает те или иные интерпретации (трактовки, формулировки) проблемной ситуации;

▲ в чем существенные различия между интерпретациями;

▲ каковы очевидные последствия принятия той или иной формулировки для политики в целом;

▲ кому выгодна та или иная формулировка, с точки зрения возможных последствий.

*4) охарактеризовать условия вынесения проблемы в повестку дня и ее окончательной формулировки. Следует определить:*

▲ чьим решением и благодаря чьему воздействию проблема выносится в повестку дня;

▲ каковы этапы формирования повестки дня (роль различных органов и ветвей власти, СМИ);

▲ существует ли противодействие обсуждению данной проблемы;

▲ структура проблемы, определяющаяся в процессе формулировки (отдельные проблемные области, направления, специфические объекты регулирования);

▲ кто определяет окончательную формулировку и какова она.

*5) проанализировать механизм принятия окончательного решения по поводу данной политики*



Необходимо ответить на следующие вопросы:

- ▲ кто (какие органы, должностные лица) разрабатывает различные варианты решения проблемы, как организован этот процесс;
- ▲ какие альтернативные варианты предложены;
- ▲ кто принимает окончательное решение, существуют ли промежуточные «фильтры»;
- ▲ какие критерии использованы при сравнении альтернативных вариантов;
- ▲ каково окончательное решение и его мотивировка.
- ▲ охарактеризовать содержание решения.

Подробный анализ окончательного решения предполагает уточнение: а) целевой группы, б) целей (ожидаемых результатов для общества), в) индикаторов достижения / недостижения целей, г) типа предполагаемой политики, д) исполнителей, е) механизма. Кроме того, решение необходимо проанализировать с точки зрения явных / скрытых целей и с точки зрения «внешних» / «внутренних».

*7) оценить адекватность решения (политики) первоначальной ситуации*

Для этого необходимо: а) выбрать одну из возможных проблем (либо комплекс непротиворечивых проблем) и обосновать выбор; б) разработать и обосновать критерии оценки адекватности решения; в) применить разработанные критерии к принятому решению; г) объяснить результаты (благодаря чему решение оказалось адекватным / неадекватным); д) спрогнозировать последствия принятой политики для решения первоначальной проблемы.

### **Задание: анализ процесса реализации политики**

Процесс реализации начинается после того, как государственные или муниципальные органы приняли решение о проведении данной политики, т. е. разработали или утвердили план, программу, закон и т. п. Собственно реализация включает в себя конкретные действия государственных и негосударственных субъектов, так или иначе связанные с выполнением этих решений.

Для выполнения задания необходимо последовательно ответить на следующие вопросы, применительно к выбранной политике:

*1) определен ли при формировании политики орган (организация), ответственный за реализацию? Если да – его характеристики, если нет – кто, по мысли авторов политики, должен реализовать политику?*

Как правило, ответственный за реализацию орган определяется в законодательном акте, иницирующем политику. Однако чаще всего это обманчивая видимость: например, ответственное за реализацию министерство: а) вряд ли будет реализовывать политику все целиком; скорее это будет задача какого-то департамента (управления); б) выступает скорее координатором, потому что практическое осуществление неизбежно делегируется территориальным органам министерства, региональным и местным органам власти; в) не едино, и внутри министерства задачи и интересы распределяются по-разному. Таким образом, исполнителей всегда много, с разным организационным подчинением и пр. Кроме того, уже на этом этапе можно посмотреть, от каких не указанных прямо организаций, структур будет зависеть процесс реализации. Например, реализация строительной программы зависит не только от осуществляющих ее органов власти, но и от негосударственных строительных организаций, от транспорта и пр. В целом на данном этапе необходимо составить перечень всех задействованных в реализации, учитывая существующие между ними отношения.

*2) каковы основные требования к реализации?*

Требования к реализации имеет смысл анализировать по трем параметрам:

а) содержание требований – тип политики, оценка сложности проблемы, степень определенности/ неопределенности в отношении результатов, механизмы принуждения, финансовое обеспечение, возможное влияние на существующее распределение политической власти, наличие/отсутствие специальных процедур для участия населения или негосударственных структур;

б) форма требований – ясность и однозначность распоряжений, сочетаемость политики с другими политиками, гибкость в определении целей и процедур реализации;

в) легитимность и основательность принятого решения – насколько авторитетен принявший его орган, един ли принявший решение «центр», не имеет ли политика явно «скандального» и противоречащего традициям характера и пр.

*3) какими возможностями обладают исполнители для реализации?*

Возможности исполнителей можно разбить на две категории:

а) организационные – простая или сложная организационная структура; достаточное или недостаточное количество, квалификация и лояльность исполнителей низового уровня; наличие финансовых ресурсов (как инвестиционных, так и предназначенных для функционирования);

б) системные – общее финансовое состояние данной территории (отрасли); господствующий стиль руководства на территории (в отрасли); господствующий тип политической (управленческой) культуры; наличие и степень влияния заинтересованных групп; острота решаемой проблемы; освещение проблемы в СМИ.

Таким образом, возможности представляют собой комбинацию ограничений и ресурсов, порой не связанных или связанных лишь косвенно с данной политикой.

*4) каковы собственные интересы исполнителей в контексте реализации данной политики?*

Наряду со стандартными бюрократическими или электоральными интересами необходимо выявить специфику отношения к данной политике всех потенциальных исполнителей.

*5) как организован контроль за реализацией?*

Характеристика контроля осуществляется в два этапа. Во-первых, по классической схеме (4 измерения) анализируются официальные постоянно действующие механизмы контроля. Во-вторых, исследуется наличие чрезвычайных контрольных мероприятий и неформального либо неявного контроля (через клиентарные, корпоративные или родственные связи, кадровые перестановки, особенности финансирования и пр.).

*б) как организована обратная связь?*

В данном случае под обратной связью понимается поступление к инициаторам политики информации, на основе которой политика может быть откорректирована. Особое внимание следует уделить институционализации каналов обратной связи, соотношению организованных и стихийно формирующихся, формальных и неформальных каналов.

*7) каков тип реализации, какие стратегии используются?*

На основании существующих схем необходимо определить не только а) сочетание типов и стратегий реализации, но и б) то, кто и как выбирал это сочетание и в) какое оно имеет значение для результатов политики (результаты, предопределенные типом реализации).

### **Задание: анализ результатов политики**

Этап, логически завершающий государственную или муниципальную политику, – оценка ее результатов. В зависимости от того, идет ли речь о уже завершенной политике, о политике в стадии реализации или о проекте, необходимо оценивать либо окончательные результаты, либо промежуточные, либо ожидаемые.

Оценку выбранной политики предлагается осуществлять путем ответов на следующие относящиеся к ней вопросы:

*1) определить источники данных, необходимых для оценки политики*

Обращаем внимание на следующие моменты: а) данные, необходимые для оценки, не всегда существуют в готовом виде, нужно составлять сводные данные по разным источникам; б) данные могут существенно различаться в зависимости от источника («не спрашивай парикмахера, нужно ли тебе стричься»); в) точность того или иного аспекта (типа) оценки зависит от структуры данных (так, полные данные по бюджету какой-либо программы обязательны – и зачастую достаточны для анализа экономической эффективности, но практически бесполезны при оценке социальной эффективности).

*2) определить цели (ожидаемые результаты) политики и параметры их измерения*

В случае, если цели политики сформулированы официально (в законе, постановлении, программном заявлении и т.п.), следует лишь иметь в виду возможность существования скрытых целей. В случае, если цели официально не обозначены, необходимо выявить их исходя из анализа формирования политики (п.9).

Другой аспект проблемы – выявление или определение параметров измерения достижения / недостижения целей. В случае, если цели определены лишь как направления («улучшать», «совершенствовать», «обеспечивать», «гарантировать» и т.п.), необходимо либо а) самостоятельно разработать параметры оценки, либо б) выявить параметры, используемые при реализации и контроле. В последнем случае особый вопрос – насколько эти параметры и результаты контроля соотносятся с целями политики.

*3) оценить соответствие полученных результатов ожидаемым (управленческая эффективность)*

Сравниваем реально достигнутые результаты с поставленными целями, используя результаты анализа, проведенного на предыдущем этапе.

*4) провести анализ материальных затрат / результатов (экономическая эффективность)*

а) определить распределение затрат на душу или на организацию, на действие (мероприятие);

б) посчитать соотношение затрат / результатов с целью определения денежного выигрыша.

*5) проанализировать произошедшие социально значимые изменения (социальная эффективность)*

Во-первых, необходимо оценить изменения, затронувшие целевую группу (объект политики). Для этого – использовать (либо привести данные использования) следующие методики:

- а) состояние объекта до и после реализации политики;
- б) сравнение проекции отмеченной до начала политики тенденции с ситуацией после реализации политики;
- в) сравнение территорий (групп, отраслей и пр.), где политика проводилась, с теми, где она не проводилась.

Во-вторых, необходимо оценить последствия для других групп – на основании тех же методик и наблюдения за наиболее очевидными следствиями.

*б) проанализировать соотношение затрат / нематериальных результатов (символическая эффективность)*

На данном этапе анализируем два аспекта проблемы: а) соотношение материальных затрат и нематериальных результатов (сколько стоит символическая политика); б) соотношение нематериальных затрат и результатов (символического «позитива» и «негатива»).

*7) проанализировать распределение прямых и косвенных результатов и затрат (социальная справедливость)*

Какие социальные группы (организации, индивиды) несут затраты, кто пользуется позитивными результатами? Как организована политика с точки зрения концентрации / распыления затрат и результатов? Применимы ли критерий оптимальности Парето и принцип компенсации Калдора-Хикса (с учетом перераспределения)?

*8) оценить результаты политики в целом*

На данном этапе необходимо сопоставить результаты предыдущих оценок, т.е. ранжировать их с точки зрения приоритетности (и обосновать ранжирование), противоречивости / непротиворечивости, подвести общий итог (что эта политика дала, кому и какой ценой).

*9) выявить причины успеха / неуспеха (положительные и отрицательные уроки)*

Используем при этом как результаты, полученные на предыдущих этапах, так и результаты анализа по двум предыдущим алгоритмам.