

С. В. Решетников, Т. С. Решетникова

ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Пособие

ТетраСистема

С. В. Решетников, Т. С. Решетникова

ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Пособие для студентов вузов

**Минск
«ТетраСистемс»**

УДК 32-027.21(075.8)

ББК 66.0я73

Р47

Авторы:

доктор политических наук, профессор *С. В. Решетников*;
кандидат политических наук, старший научный сотрудник
Центра системного анализа и стратегических исследований
НАН Беларуси *Т. С. Решетникова*

Рецензенты:

кафедра политологии и права Белорусского государственного педагогического университета имени Максима Танка; доктор философских наук, профессор, зам. директора Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь Л. Е. Криштанович

Решетников, С. В.

Р47 Теория принятия политических решений: функциональный подход : пособие для студентов вузов / С. В. Решетников, Т. С. Решетникова. — Минск : ТетраСистемс, 2012. — 240 с.

ISBN 978-985-536-288-4.

В пособии рассматриваются доминирующие теоретические модели принятия политических решений. Анализируются источники формирования и средства формулирования политических проблем, структуры принятия политических решений, пути реализации политических решений административными службами, критерии оценки политических решений.

Адресуется студентам, магистрантам, аспирантам, специалистам в области политологии.

УДК 32-027.21(075.8)

ББК 66.0я73

ISBN 978-985-536-288-4 © Решетников С. В., Решетникова Т. С., 2012
© Оформление. НТООО «ТетраСистемс», 2012

ПРЕДИСЛОВИЕ

Республика Беларусь находится на этапе важных общественных преобразований. В условиях перемен всегда существует запрос на передовые образовательные услуги. Прежний опыт не всегда обеспечивает реально-практическую и интеллектуальную подготовку к новым условиям. В связи с этим возрастает потребность в научно-методическом обеспечении новых для учебного курса политологии в Беларуси направлений, таких как государственная политика и управление, общественная политика, теория принятия политических решений.

В последние годы в Беларуси происходит усиление роли правительства в управлении такими важными сферами жизни, как здравоохранение, образование, инновационная, инвестиционная, научная. Это, в свою очередь, ведет к повышению ответственности и компетентности лиц, задействованных в сфере принятия политических решений на всех уровнях. Слагаемые процесса принятия решений предполагают: установление общественных стандартов, например в сфере здравоохранения, образования, градостроения и т. д.; определение стоимости общественных программ и распределение финансов; планирование перспективных программ для развития разнообразных сфер общественной жизни.

В соответствии со сложившимися ранее традициями важнейшие решения принимались государственной администрацией, которая обладала высоким уровнем технической компетенции и не подвергалась прямому воздействию со стороны граждан. Правительство страны генерирует новый порядок, который инкорпорирует в процесс принятия решений, как граждан, так и экспертов на всех фазах этого процесса, включая формирование проблем, выдвижение их на повестку дня, их реализа-

цию, оценку и контроль за исполнением. Политические решения, являясь видом человеческой деятельности, составляют суть государственного управления.

Исходной предпосылкой разработки курса является тезис о том, что процесс принятия политических решений является ядром государственной политики, а государственная политика является ядром государственного управления.

Процесс принятия политических решений рассматривается в книге как совокупность организованных систем и подсистем. Для изучения этого процесса применяется теория политических систем, теория организации, функциональный подход.

Авторы: доктор политических наук, профессор С. В. Решетников (предисловие, главы 1 п. 1.1, 2 п. 2.1, п. 2.3, п. 2.6, п. 2.8); кандидат политических наук Т. С. Решетникова (главы 1 п. 1.2, 1.3, 1.4, 1.4.1, 1.4.2, 2 п. 2.2, 2.4, 2.5, 2.7, 2.9, приложения).

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: МЕТОДОЛОГИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

1.1. Теоретические модели процесса принятия решений

К анализу политического процесса можно подходить с различных сторон: будет ли это анализ внешней, бюджетной, налоговой политики, реформы местного самоуправления — все это виды управления в различном ракурсе. Политический процесс может рассматриваться как взаимодействие субъектов управления на центральном и региональном уровнях, на уровне законодательных, исполнительных, судебных органов и административных служб. И, конечно, процессы формирования общественного управления имеют существенные отличия в различных странах, будь то США, Польша, Беларусь, Китай или Латвия.

В то же время это не означает, что конкретные процессы политической деятельности в той или иной стране носят уникальный характер и невозможно сформулировать общие методологические подходы. Учитывая все сложности и различия политического процесса в тех или иных странах, сейчас трудно говорить о «фундаментальной теории» политики. Тем не менее, политики различных стран ищут пути генерализации таких проблем, как «состав субъектов формирования политики», «какого рода проблемы решаются в ходе политического процесса, какими путями и каков их реальный эффект».

Важной категорией в изучении политического процесса является термин «политический анализ». Политический анализ опирается на три базисные основания. Его начальной стадией является объяснение политики, а не предписание «правильной» политики. Во-вторых, для исследования причин и последствий политики должна использоваться строго научная методология. В-третьих, методы теории политики должны быть применимы к анализу различных политических институтов, сфер и процессов.

Политический анализ связан с описанием причин и последствий общественной политики вне касательства оценочных аспектов, т. е. «правильности» или «неправильности» политики. Существует вполне четкое различие между политическим анализом и политической пропагандой. Политическая пропаганда чаще всего связана с обещаниями и намерениями, например правительства что-то сделать для реализации государственных программ. Типичным образчиком пропаганды являются предвыборные выступления кандидатов на высшие должностные посты в государстве.

Каковы же концепции и теории принятия решений, лежащие в основании исследования политических процессов? Начало общей теории решений было положено около 50 лет тому назад. Это было связано с появлением книги Фон Неймана и О. Моргенштерна «Теория игр и экономического поведения», в которой были изложены математические выкладки теории решений и ее применения в экономике. С того момента начался процесс активного развития теории решений, в котором приняли участие представители самых различных дисциплин, но, прежде всего, математики и экономисты. Ключом к пониманию того, что такое теория решений и каковы возможности ее применения, является дифференциация нормативной и эмпирической теории решений. Первая является теорией рационального принятия решений на базе того, как решения должны приниматься, в то время как другая занимается изучением фактических (эмпири-

ческих) процессов решений. Лидером психологического подхода к теории решения явился Г. Лассуэл, изложивший анатомию процесса принятия решений в книге «Будущее политической науки» (1963 г.).

Существуют два основных направления анализа политических решений. Первое сосредоточивает внимание на самом центре принятия решений, рассматривая его как относительно самостоятельную систему, приводящуюся в движение ради достижения поставленных целей. Другое направление рассматривает процессы принятия решений в совокупности их взаимодействия с внешней средой центров принятия решений. Второй подход несколько претенциозен, т. к. растворяет процессы принятия решений в системе политических отношений и тем самым затрудняет их теоретическую обработку.

Представляется более плодотворным первый подход, т.к. позволяет абстрагироваться от анализа факторов (несомненно, существенных), влияющих на центр принятия решений, а именно: экономических, социально-культурных, религиозных, демографических и т. д.

Наиболее общей теоретической базой исследования политических процессов является теория систем. Суть ее состоит в том, что общественная политика может рассматриваться как реакция политической системы на требования, возникающие в ее внешней среде. Система является компонентом, соединяющим взаимосвязанные по характеру деятельности институты, которые занимаются принятием властных решений или распределением ценностей, структурирующих общество. Импульсы, поступающие в политическую систему из внешней среды, состоят из «требований» и «поддержек». Внешняя среда включает социальную действительность за рамками политической системы. «Требования» включают запросы индивидов и организованных групп, направленные на удовлетворение их интересов. «Поддержка» выражается в том, что индивиды и группы в результате электорального процесса «уважают» законы, выполняют решения властей, являющиеся реакцией на их требования. Осуществляемое

таким образом властное распределение общественных ценностей и создает общественную политику. Наличие «обратной связи» между требованиями внешней среды и реакциями политической системы показывает, что общественная политика (реакция системы) может существенно влиять не только на изменения внешней среды и требования, генерирующиеся в ней, но и может трансформировать характер самой управленческой системы. Реакция политической системы чаще всего выражается в политических решениях и действиях властных структур, направленных на их реализацию. Политические решения вызывают реакцию внешней среды в виде новых требований, что побуждает власти к принятию новых решений. Таким образом, процесс политической деятельности носит перманентный характер, обеспечивая непрерывное воспроизводство общественной политики. Применимость системной теории для изучения общественной политики ограничена слишком общим подходом. Она не касается, например, того, как принимаются решения внутри «черного ящика», называемого системой. Тем не менее, эта теория полезна, с точки зрения проникновения в суть процессов формирования политики.

Слово «система» и в обыденной речи, и в науке имеет немало значений. В качестве рабочего здесь будет употребляться следующее краткое определение. Система есть множество элементов вместе со связями между элементами и между их признаками. Связи объединяют систему в целое. Связи, подлежащие рассмотрению в данном случае, зависят от стоящих перед ними задач: важные и существенные связи включаются в рассмотрение, несущественные исключаются.

Окружение системы определяется нами способом, аналогичным определению системы. Окружение есть множество элементов вне системы, изменение признаков которых влияет на систему и признаки которых изменяются вследствие поведения системы. Такая формулировка предполагает постановку вопроса, в каких случаях элементы принадлежат системе и когда — окружению. Разделение

мира политики на два множества — систему и окружение — весьма интересно и полезно в исследовательских целях. Выбор элементов системы и окружения во многом зависит от целей и методологии исследования.

Окружающая среда системы — это множество объектов, не входящих в систему, изменение свойств которых может менять состояние системы. Внешние объекты, не влияющие на существенные свойства системы и на которые система также не влияет, не относятся к среде. Что отнести к среде, а что к системе, зависит от формулировки задачи, цели исследования.

Важно понять, что политические системы не просто существуют в окружении — они существуют благодаря окружению. Этот тезис можно проиллюстрировать на примере того, как разнообразие и совокупность природных, географических, экономических, социальных и т. д. факторов окружения создает многообразие структур политической организации общества во всем мире. Это рассуждение показывает главное основание для изучения окружения: чем лучше окружение понято и оценено, тем глубже и всестороннее можно понять и оценить систему.

Общая проблема выделения окружения данной системы далека от тривиальности. Для того, чтобы указать окружение полностью, необходимо знать все факторы, воздействующие на систему или испытывающие воздействия с ее стороны, это задача не менее трудная, нежели полное указание самой системы. Мы включаем в сферу системы принятия решений и ее окружения все те элементы, которые кажутся нам наиболее важными, уделяем внимание наиболее интересным признакам, пренебрегая теми, которые не играют существенной роли.

Метод выделения системы и окружения хорошо зарекомендовал себя в физике и химии, при описании и анализе механических и термодинамических процессов. В мире политики отделение существенных величин от несущественных — задача отнюдь не простая. Именно выделение процесса принятия политических решений и

последующее рассечение его на систему и окружение уже само по себе, независимо от анализа взаимосвязей, представляет фундаментальную трудность.

Существует ряд теорий, имеющих прямое отношение к объяснению процессов принятия политических решений. Это теория групп, теория элит, функциональная теория, институционализм, рационально-всесторонняя теория, а также теоретические модели политики: «идеальная модель рационального государственного решения», «реалистическая модель процесса принятия решений», «модель организационного процесса», «процесс принятия решений как политическая игра» и др.

Рассмотрим некоторые из них. В групповой теории взаимодействие и борьба групп выступают как центральный факт политической жизни. Группа есть совокупность индивидов, которая, базируясь на своих позициях и интересах, выступает против интересов других групп. Группа становится группой политических интересов, когда она выдвигает возражения против каких-то институтов правительства. Роль правительства или правительственных групп в формировании политики характеризуется тем, что органы законодательной власти выступают в роли третейских судей групповой борьбы, поскольку от их решений зависит достижение компромисса в решении важнейших проблем государства. Законодательный орган должен найти баланс власти соперничающих групп на момент принятия решений, например в форме голосования.

Как видим, групповая теория фиксирует внимание на главных динамических элементах формирования политики, подчеркивает независимую потенциальную и созидательную роль официальной политики в политическом процессе.

Теория элит фиксирует внимание на том, что не народ и не «массы» определяют политику, а правящие элиты принимают важнейшие политические решения, используя органы и институты власти. Общество поделено на немногих людей, имеющих власть, и на большинство,

которое ею не располагает. Лишь малое число людей распределяет общественные ценности, массы же не решают проблем общественного управления. В основном элиты вырастают из высших социоэкономических страт общества. Продвижение от незлитных к элитным позициям идет медленно и стабильно. Только в случае принятия незлитами базисных элитных позиций и консенсуса они могут быть допущены к правящим кругам. Элиты участвуют в консенсусе на базе ценностей социальной системы в интересах ее сохранения.

В своей деятельности элиты мало подвержены направленному влиянию со стороны большинства индифферентного населения. Является правилом, что элиты влияют на массы гораздо более эффективно, чем массы на элиты. Высокий уровень селекции и консолидации элит обеспечивает им существенный перевес в способностях и возможностях определять магистральные пути развития общества, гарантируя решающую роль в принятии важнейших политических решений. В составе элит выделяются не только личности и группы, непосредственно участвующие в политике, но и широкие тылы, обеспечивающие поддержку. Здесь велика роль лиц, формально не связанных с политикой и действующих в качестве неформальных источников влияния и давления. В их среде происходит формирование процессов организации моральной либо материальной поддержки, либо ограничения влияния на различные направления через свои сферы влияния и связи.

Представители теории элит считают, что политика есть продукт деятельности элит, отражающий их ценности и служащий их целям. Очевидно, что теория элит фиксирует внимание на роли лидерства в формировании политики. То, что немногие управляют многими, было известно и в далеком прошлом. Однако политологи серьезно занимаются аргументированными доказательствами этого тезиса применительно к современным политическим реалиям.

Классиком функционального подхода к теории решений в американской политологии является Дэвид Истон.

В своей системной модели Д. Истон определяет политику, с точки зрения функций, которые она выполняет для общества. Наиважнейшая функция, которая приписывается политике, — это «властное распределение ценностей». Истон считает, что первостепенное значение этой функции возникает вследствие того, что в каждом обществе существуют запросы на реализацию различного рода ценностей. Существование в каждом обществе различных потребностей и интересов показывает, что необходим какой-то распределительный механизм, выполняющий функции распределения ценностей и согласования интересов. Механизм, который реализует эти функции, Истон называет политической системой. Истон не утверждает, что политическая система охватывает все ситуации и группы, в которых происходит процесс принятия решений. Политически существенными являются только те конфликтные ситуации, которые становятся толчком для решений полномочных для общества как целого. Решения, принимаемые в малых группах, с точки зрения функциональной концепции, не являются государственно-управленческими решениями. Они относятся к сфере частных решений, так как касаются небольшой части общества.

Заслугой Истона явилось выделение важнейшего значения процессов принятия решений как сути политического процесса. В анализе процесса решений ему удалось попытка совместить институциональный и бихевиоральный подходы. Интерпретация политики как функции в социальной системе позволила теоретикам системной школы сконструировать модель политической системы, осью которой является процесс принятия решений, заключающийся в преобразовании информационных сигналов из окружения (внешней среды политической системы), являющегося, в свою очередь, продуктом политической активности многих акторов, институциональных и групповых. Некоторые категории функционального анализа, такие как политическая социализация, артикуляция интересов, агрегирование интересов, политическая коммуникация, стали основой языка современной теории государственного управления.

Существует также подход, который фиксирует внимание на видах функциональной активности в политическом процессе. Схему функционального анализа представляет собой, по сути, процесс принятия решений. Данная схема включает несколько ключевых категорий анализа принятия решений. Категории сформулированы в виде вопросов, ответы на которые создают исследовательскую конструкцию процесса принятия решений. Например, каким образом происходит отбор необходимой информации по политическим вопросам? Как вырабатываются рекомендации для решения политической проблемы? Кто и как вырабатывает общие правила принятия политических решений? Какова реальная практика применения законов? Как оцениваются результаты политического процесса?

Схема политических функционалистов представляет собой модификацию системного подхода к анализу политического процесса. Посредством этой схемы нельзя анализировать конкретные политические институты и устройства. Однако она создает возможности для сравнительного анализа процессов формирования политики, функций процесса принятия решений в различных политических системах.

Одним из важнейших направлений политической науки является изучение правительственных институтов. Процесс принятия политических решений в целом циркулирует вокруг таких институтов, как законодательные, исполнительные, судебные органы. Поэтому институциональный подход является одним из важнейших при анализе принятия решений в политических системах. В политической науке институциональный подход традиционно связан с описанием формальных и легальных аспектов деятельности правительственных институтов, процедурных правил, функций и полномочий властных органов. В то же время недостаточно полно представлен экспланаторный, т. е. объяснительный подход. Представляется, что более важной задачей исследования является изучение того, чем организации и институты занимают-

ся в действительности, в отличие от того, для чего они предназначены. Соответственно и задачей политической науки является не описание организаций, институтов и субъектов принятия решений, а анализ их деятельности, не статический, а динамический подход к анализу политического процесса.

Тем не менее, политический институционализм с его акцентами на процедурных и структуральных аспектах может эффективно использоваться в политическом анализе. Деятельность институтов базируется на основе комплекса устойчивых функциональных моделей, сохраняющихся в течение продолжительного времени. Эти модели или правила функционирования институтов оказывают реальное, а порой решающее воздействие на содержание общественной политики. Обычно правила поведения, формальные процедуры и структурные устройства не являются нейтральными элементами политического процесса. Скорее наоборот. Они реально способствуют реализации интересов одних групп общества по сравнению с другими, стремятся к достижению конкретных политических результатов. Основу экспланаторного (объяснительного) подхода в теории политических решений составляет установление намерений групповых или индивидуальных субъектов решений и связанная с этим стратегия последующих действий. Экспланаторный подход призывает исследователя ответить на вопрос: зачем, в силу каких причин данная проблема возникла, почему было принято это, а не иное решение? Взятые в совокупности подобные вопросы позволяют определить место и значимость данной проблемы или данного решения в структуре политического процесса.

Механизм процесса принятия решений иллюстрирует с практической стороны функционирование механизмов решений ограниченной рациональности. Доказательством этого тезиса служит следующее. Различные звенья системы принятия решений вместо того, чтобы в наибольшей мере отвечать общегосударственным интересам, при принятии решений руководствуются, скорее

всего, конкретными критериями корысти, выгоды, применяя, таким образом, принцип частичной рациональности. Центр принятия решений на уровне руководства определяет цели для всей организации, которые, однако, на практике в значительной мере модифицируются через применение принципов микроорганизационной рациональности. Правила и способ функционирования механизма принятия решений находятся под сильным влиянием главного действующего лица, децидента, который может навязать собственные критерии политических предпочтений, не всегда совпадающие с рациональными принципами организации.

1.2. Эволюция становления методологии функционального подхода

В фундаментальном труде «Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза», вышедшем под редакцией С. У. Ларсена, выделяется пять ведущих методологических подходов: бихевиоризм, функционализм, системный анализ, теория рационального выбора, неоинституционализм. Функционализм содержит идею о том, что «общество скрепляется посредством определенных необходимых задач и функций, которые хотя и постоянны, но в разное время принимают различные формы» [122, с. 34–35]. В последние несколько десятилетий ведущей методологией была системная, которая прошла серьезную эволюцию как на уровне объяснительных моделей политических процессов, так и на уровне инструментария исследований. Функциональный подход ориентирован на поиск значения факта по отношению к общественному целому и применяется в различных науках. Различают философскую, психологическую, лингвистическую, социологическую, политологическую разновидности функционализма.

У. О'Брайен считает, что функциональный подход связан с бихевиоризмом и успешно используется в пси-

хологии и медицине. В.З. Демьянков выделяет четыре разновидности функционального подхода. Первое понимание идет от Гемпеля, согласно которому при функциональном объяснении функция дает необходимые условия для стабильности, здоровья и выживания системы в целом.

Другое понимание функционального подхода заложено в работах Б. Скиннера, где поведение рассматривается как функция окружения. Третья разновидность опирается на понятие системы внешних функциональных состояний. Четвертое направление — структурно-функциональный анализ.

Широкое распространение функциональный подход получил в социологии и политических науках. По мнению А.Ф. Филиппова, функционализм — один из основных методологических подходов в обществоведении. Сущность функционального анализа состоит в «выделении элементов социального взаимодействия, подлежащих исследованию, и определении их места и роли в некоей связи, определенность которой влечет за собой ее системное рассмотрение» [127, с. 380]. А.Ф. Филиппов пишет: «Функциональный анализ присутствует во всех социальных теориях, основанных на принципах системного исследования обществ: выделении элементов, функционирование которых обеспечивает жизнеспособность целого. Такие идеи есть у Платона, Аристотеля, Г. Гоббса и Б. Спинозы, Г. Спенсера и Э. Дюркгейма» [127, с. 381].

Б. Крауз-Мозер определяет функционализм как научный подход, в соответствии с которым объектом научных законов являются исключительно функциональные зависимости между явлениями.

Согласно Р. Чилкоту функционализм является типом системных исследований и восходит к позитивизму XIX в. По мнению А.Л. Стризое, основания системной и функциональной традиции рассмотрения политики были заложены еще в эпоху античности: «Системно-функциональный характер концепции политики, представленной в философии Платона, обусловлен сис-

темным характером иерархии бытия, изображаемой философом: единое (благо) — мир идей — предметный мир — материя. В аналогичной иерархической конструкции, представленной в «Государстве» в качестве модели идеального общественно-политического устройства, каждому из сословий соответствует не только определенного рода добродетель, но и функция» [117, с.19].

В трудах Платона управленческая функция правителей является решающей для установления порядка в идеальном государстве, определяет характеристики государства как целого: «...государство, основанное согласно природе, всецело было бы мудрым благодаря совсем небольшой части населения, которое стоит во главе и управляет». Платон разъяснял: «...созерцать умом истинно сущие идеи может только тот, кто долгим упражнением подготовил свой ум к такому созерцанию» [94, с. 24]. Тем самым политическое управление выполняет системообразующую функцию для реализации определенного рода замыслов, принятия осмысленных решений и тем самым упорядочения социальной действительности.

Системно-функциональная исследовательская методология основана на признании того, что объект политического воздействия, с одной стороны, обладает качественной определенностью и может менять свои характеристики, с другой — требует внешнего воздействия, управления. Функциональное исследование политики оформилось благодаря становлению структурного функционализма и теории политических процессов (политических изменений и развития). Структурный функционализм представляет собой направление социально-политической мысли, сущность которого заключается в выделении элементов социального взаимодействия, определении их роли и места в социальной и политической системах, а также в выделении их функций. Структурно-функциональный анализ основан на исследовании социально-политических явлений и процессов как структурно расчлененной целостности, в которой каждый элемент структуры имеет определенное функциональное назначение.

Следует отметить, что зачастую термины «структурный функционализм» и «функционализм» используют как синонимы. Однако в структурном функционализме акцент сделан на анализе структурных характеристик изучаемого феномена. Соответственно в функционализме — на изучении процессов функционирования объекта. Классический функционализм ведет свою историю от работ Г. Спенсера, Б. Малиновского, А. Рэдклифф-Брауна, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса, А. Бентли, Д. Трумэна и Р. Даля к исследованиям Г. Алмонда.

По мнению Г. Спенсера, каждая система, чтобы нормально развиваться и функционировать, должна иметь конкретные функции, и каждая часть структуры, выполняя свои, строго определенные функции, может существовать только в рамках целостности. Спенсер высказал ключевую идею для дальнейшего развития функционализма: чем сложнее структура, тем более дифференцированными становятся ее функции, которые в свою очередь влияют на изменение структуры.

В дальнейшем основы функционализма разрабатывались антропологами Б. Малиновским и А. Рэдклифф-Брауном, которые дали определение функции и выделили базовые постулаты функционализма. Антропологи рассматривали общество как адаптивную систему, где все части служат удовлетворению потребностей системы, обеспечивая ее существование и достижение социального равновесия во внешней среде. Рэдклифф-Браун провел исследование структуры и определил ее как упорядоченное расположение людей, имеющих между собой институционально контролируемые отношения. Итак, можно сделать вывод, что исследование структуры общества неотделимо от исследования функций.

Б. Малиновский под функцией понимал способность того или иного культурного образования соответствовать специфической общественной потребности. Единицы человеческой организации он называл институтами культуры. По Малиновскому антропология только тогда ста-

нет научной, когда она будет пользоваться двумя типами анализа — институциональным и функциональным.

Малиновский утверждал, что функцию (от лат. «осуществление») следует понимать как внешнее проявление свойств какого-либо объекта, как наблюдаемые следствия частей (подсистем) по отношению к более широким системам, в которые они входят. Функция элемента (части) объекта задается на основе принципа «включения» — т. е. выводится из характеристик и потребностей более широкого целого. С точки зрения Малиновского, функциональный метод стимулирует интерес к изучению соотношения между отдельно взятыми обычаями, институтами и аспектами культуры.

Огромный вклад в развитие структурно-функционального подхода внесли социологи Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Мертон, Н. Луман, которые рассматривали проблемы «общественного согласия», амбивалентности реализуемых функций, нормативных составляющих, обеспечивающих социальное единство. Теоретическое и методологическое обоснование структурного функционализма дал Э. Дюркгейм. Этот ученый выдвинул идею, согласно которой важнейшей функциональной предпосылкой существования общества является потребность в социальном порядке. В работе «Метод социологии» он различал каузальные объяснения (поиск причины явления) и функциональные объяснения (выявление «работы», которую явление выполняет в «установлении общей гармонии»). Общественное развитие сопровождается дифференциацией функций и профессий (разделением труда). Это ставит проблему сплоченности (солидарности). Специализация и разделение труда обеспечивают безличную функциональную зависимость, которая усиливает социальное единство. По мнению Дюркгейма, структура предполагает функцию и вытекает из нее. Институты не устанавливаются декретами, они — следствие социальной жизни. Структура — это утвердившаяся функция, это действие, которое выкристаллизовалось и стало привычкой. Для постижения основ

социальных феноменов необходимо обратиться главным образом к изучению функций.

Современный политолог Ч. Эндрейн, опираясь на работы Дюркгейма, пришел к выводу, что политическое развитие означает переход от функциональной стадии к дифференцированным системам современных индустриальных обществ. Народные (или племенные) системы характеризовались минимальной ролевой специализацией, а глава племени выступал как политик, ответственный за принятие решений. В индустриальных обществах всеобщий характер приобретает ролевая дифференциация, а чувство солидарности формируют государственные институты.

М. Вебер был тем социологом, которому удалось применить структурно-функциональный анализ к политике. Рационализация социального действия, согласно М. Веберу, воплощается в образе политики как рационально функционирующего предприятия по обеспечению легитимного господства. Системная организация такого предприятия проявляется в том, что люди, в него включенные, исполняют роли «политиков по случаю», «политиков по совместительству» и «политиков по профессии». Веберовская концепция политики представляет собой модель макросоциальной структуры властных отношений, в которой граждане выполняют определенные роли. Вебер писал: «Будучи членами социальных групп, индивиды являются продуктом социальной организации» [16, с. 569].

Дальнейшее развитие структурно-функционального анализа показало, что проблема соотношения функций и институтов (структур) весьма сложна: существуют отмирающие и нарождающиеся институты, институты с фиктивными функциями, обслуживающие только самих себя (бюрократические институты в тоталитарных системах), полифункциональные и монофункциональные институты, одна и та же функция может выполняться разными институтами, одни функции могут быть явными, другие — латентными, одни институты работают на интересы социума, другие — отдельных индивидов и групп.

Все эти трудности требовали усложнения методики структурно-функционального анализа, за совершенствование которой взялся Т. Парсонс. Проблема выделения политической подсистемы и ее отношений с социальным целым — это, прежде всего, проблема функций политики по отношению к неполитическим подсистемам. Функциональное назначение политики — целедостижение. Функциональное назначение власти в политической системе — мобилизация ресурсов общества для достижения поставленных целей и принуждения к исполнению своих предписаний. Анализ политики здесь не ограничивается рассмотрением функций государства, а затрагивает различные человеческие общности и коллективы (деловые компании, университеты, религиозные общины). Парсонс утверждал, что «в развитии современных обществ государство все более дифференцируется от социального сообщества как специализированный орган общества, составляющий ядро его политической системы».

Парсонсу свойствен нормативный функционализм (normative functionalism), поскольку ядро его концепции — акцент на ведущей роли, выполняемой ценностями и ценностным консенсусом во всей интеграции обществ.

Оценивая структурно-функциональную теорию, немецкий социолог Н. Луман писал, что она исходит из определенных структур системы и объясняет, какие функции служат поддержанию этого структурного образца. Луман обращает внимание на то, что функционирование политической системы призвано обеспечить возможность проведения решений в жизнь и достижение согласия по их поводу. Общество — «операционно закрытая система», основанная на различении собственной границы и редукции возможных событий, с которыми она столкнется, а также вариантов их развития. Концепция операционной закрытости позволяет объяснить изменения политической системы внутрисистемными механизмами функционирования политики.

Особое внимание Луман уделял проблеме функциональной дифференциации, которая представляет собой наиболее сложную форму дифференциации в современном обществе. Хотя каждый элемент выполняет свою функцию, различные элементы могут достичь определенной степени независимости. Луман вводит понятие кода, понимаемого как способ отделения элементов системы от элементов, которые системе не принадлежат. Код представляет собой «язык» функциональной системы. Например, в системе науки код — это истина (в сравнении с заблуждением). В теории Лумана ни одна система не использует и не понимает кода другой системы. Не существует способа перевести код одной системы в код другой системы.

Для политического анализа особенно важен вывод Лумана, что функциональная дифференциация требует перемещения проблем с уровня общества на уровень его подсистем. Особое внимание Луман уделял функциональнокоммуникативной подсистеме политики, которая обеспечивает связь между структурными элементами политической системы, ее целостность, процесс передачи информации от органов государства к гражданам. Функционально-коммуникативная подсистема является инструментом преобразования социальных требований в политические решения, обеспечивает обратную связь в системе.

Классический анализ функций социальной системы был проведен Р. Мертоном. Разработка Мертоном функционального подхода строится на критике функционалистских моделей представителей социальной антропологии первой четверти XX в. и модели структурно-функционального анализа Т. Парсонса. Мертон подверг критике три основных постулата социальных антропологов: 1) постулат функционального единства общества, согласно которому все социальные явления имеют позитивное функциональное значение; 2) постулат универсального функционализма, согласно которому все существующие социальные явления выполняют положительные

функции; 3) постулат функциональной необходимости: все социальные явления необходимы и незаменимы. Эти постулаты, разработанные на базе исследования относительно небольших и слабо дифференцированных бесписьменных обществ, не подходят для исследования сложных обществ индустриального типа. Критикуя первый постулат, Мертон указал на необходимость исследования последствий того или иного явления для разных структурных подразделений сложно дифференцированного общества. Второй постулат Мертон оценивал как тавтологию: любое явление может иметь для системы в целом не только позитивные последствия, но и негативные, ведущие к дезинтеграции. В связи с этим Мертон ввел понятие дисфункции и выдвинул методологическое требование изучения как функциональных, так и дисфункциональных последствий тех или иных социальных явлений для системы в целом и для отдельных ее частей.

Мертон выдвигает понятие функциональных альтернатив (функциональных эквивалентов, или функциональных заменителей) и формулирует теорему функционального анализа: «точно так же, как одно и то же явление может иметь многочисленные функции, так и одна и та же функция может по-разному выполняться различными явлениями» [74, с. 410].

Мертон использовал понятие нефункций, которые определял как последствия, которые не относятся к рассматриваемой системе. Для решения вопроса, перевешивают ли функции дисфункции, Мертон разработал концепцию чистого баланса. С точки зрения чистого баланса некоторые явления будут более функциональны для определенных социальных единиц и более дисфункциональны для других.

Таким образом, Мертон пришел к выводу, что требование однозначного соответствия функции конкретному элементу не является обязательным: может существовать ряд структур, которые способны выполнять ту или иную функцию; социальный ученый должен учитывать наличие функциональных альтернатив (или заменителей).

Мертон ввел понятие «социологическая амбивалентность», обозначающее, что некий элемент, способный выполнять позитивные функции, может также играть и дисфункциональную роль в этой же системе. При исследовании тех или иных реалий приходится сталкиваться со случаями, когда субъективные цели совпадают с объективными последствиями и когда они расходятся. Для учета данного разграничения ученый ввел понятия «явные функции» и «латентные функции»: «Явные функции — это те объективные последствия, которые вносят свой вклад в регулирование и приспособление системы и которые осознавались и признавались участниками системы. Латентные функции — объективные последствия, которые не входили в намерения акторов и (или) не были осознаны. Подобное разграничение функций позволяет понять стандарты социального поведения, которые на первый взгляд кажутся иррациональными» [74, с. 428].

Как структурно-функциональная, так и собственно функциональная методологии широчайшее распространение получили в современной политической науке. Во-первых, структурно-функциональный подход используется для изучения отдельных институтов политической системы.

Во-вторых, структурно-функциональная и функциональная методологии используются при изучении различных аспектов политического сознания.

В-третьих, можно выделить группу публикаций, отражающих функциональные аспекты политической системы. Так, А. Н. Таубергер провел функциональный анализ тоталитаризма, делая акцент на продуктивность функциональной методологии в изучении внутренних связей и отношений в системе, которые обладают особенностями структурного и генетического плана. А. В. Стром выделяет функционально-коммуникативную подсистему, которая связана с реализацией отношений борьбы-соперничества-сотрудничества, субординации-координации; господства-подчинения и включает «совокупность форм и принципов взаимодействия субъектов политических

отношений внутри политической системы и на международной арене, каналы коммуникации между властными центрами и гражданами» [118, с. 10].

Вклад в изучение функций социально-политических институтов внесли представители теории конфликта. Если сторонники структурного функционализма изучали состояние динамического равновесия общества, то для теоретиков конфликта всякое общество в любой момент испытывает непрерывное изменение. Структурные функционалисты подчеркивают упорядоченность общества, а теоретики конфликта — разногласия и конфликты в каждой точке социальной системы. Представители теории конфликта считают, что многие социальные элементы вносят вклад в дезинтеграцию и изменения. Функционалисты полагают, что общество объединяется неформальным образом с помощью норм, ценностей и принципов. Теоретики конфликта упорядоченность общества рассматривают как происходящую от принуждения одних членов общества другими.

К. М. Акулов, проводя типологически-функциональный анализ социально-политических конфликтов, высказывает мнение, что «функция социально-политических конфликтов в обществе остается одной из неразработанных теоретических проблем социальной философии, так же, как и функция социально-политических противоречий. Социально-политические конфликты рассматриваются как своеобразные механизмы развития общества, институты, организации общества» [2, с. 8].

Отношение к функциональному подходу прошло сложную эволюцию, связано с противоречивыми оценками. Теоретики конфликта критикуют функционализм за то, что данный подход, концентрируясь на идее социального порядка, равновесия, согласованности ролей в обществе, оставляет за рамками анализа иные условия сохранения социального целого. По мнению Э. Г. Юдина, «наиболее простой в методологическом отношении синтез строится на основе функционального представления объекта изучения: различные характеристики объ-

екта синтезируются в целостную картину при помощи системы функций, причем функция понимается в более широком смысле — как взаимосвязь, определяющая порядок включения части в целое. Совокупность же функций позволяет представить объект как иерархически организованную систему» [139, с. 151].

Э.Г. Юдин считает, что функциональная традиция анализа политики рассматривает ту роль, которую играют политические субъекты, институты и отношения в социальном бытии. Методология структурно-функционального анализа содержательна лишь постольку, поскольку «она не претендует на универсальность обеспечиваемых ею выводов... Именно поэтому функционализм оказывается эффективным исследовательским средством при анализе малых социальных групп и при построении теорий... среднего уровня, и вместе с тем эффективность его резко падает при попытках выйти за эти пределы» [139, с. 151].

Итак, функциональный подход ориентирован на решение проблем, вытекающих из упорядоченности, организованности социально-политического бытия. По мнению А.Л. Стризое, «функциональный подход к политике связан с повышением уровня обобщения и в этом смысле может быть назван подходом, соответствующим уровню сложившихся философских систем» [117, с. 19].

В политологии функционализм имеет процессуальное измерение. В чем его принципиальное отличие от структурного функционализма? Теоретики структурного функционализма искали ответы на вопросы социальной эффективности, отталкиваясь, в первую очередь, от структуры социального явления. Функции ими рассматривались как следствия наличной, сложившейся структуры. Современный функционализм делает акцент собственно на действии, на так называемом «политическом перформансе», не подвергая сомнению сложившиеся и институционально закрепленные структуры социальной и политической систем. Проблема, которую решает функционализм в политической науке, — это проблема опти-

мизации выработки и реализации различных направлений общественной политики, а значит — оптимизации государственного управления в целом. Функционализм укладывается в реформистское направление социальной мысли, которое пришло на смену революционному.

Функциональная подсистема политики определяется формами политической деятельности, способами и методами осуществления власти. Она характеризуется совокупностью реальных функций, выполняемых официальными политическими институтами и гражданскими объединениями. Эта подсистема — основа политического режима, обеспечивающего сохранение существующей власти. Взаимодействия субъектов политики в рамках функциональной подсистемы сложны и многообразны, поэтому политические аналитики изучают политические процессы, исходя не только из их нормативного описания, но и из реальной расстановки политических сил.

1.3. Развитие функционального подхода в политической науке

Функционирование политической системы проявляется в выполнении функций. В политической науке функция — это роль, которую выполняет тот или иной элемент политической системы по отношению к целому, т. е. к политической системе либо к политическим процессам. Под функцией также понимается любое действие, которое способствует сохранению и развитию данного состояния, взаимодействию со средой. Функции многообразны, отличаются непостоянством и развиваются с учетом конкретной исторической обстановки. В политологии ярким представителем функционального подхода является Г. Алмонд. Алмонд выделял три уровня анализа политической системы: рассмотрение системы во взаимосвязи со средой, в ее внутреннем функционировании и в ее сохранении и адаптации. Для анализа политической системы Алмонд ввел следующие аксиомы: любая политическая система имеет свою собственную

структуру; политические системы выполняют одни и те же функции; любая политическая система многофункциональна; политические системы смешаны в культурном смысле. Политическая система — это «совокупность институтов и органов, формулирующих и воплощающих в жизнь коллективные цели общества или составляющих его групп» [115, с. 74].

Во взаимоотношениях со средой политическая система имеет четыре способности: регулятивную, экстракционную, распределительную и реагирующую. Регулятивная способность отличается тем, что в демократических государствах признается автономия индивидов и подсистем, в тоталитарных — вся жизнь общества поставлена под контроль государства. Экстракционная способность означает, что любая система черпает ресурсы, экономические и финансовые средства, политическую поддержку из внутренней и внешней среды. Дистрибутивная (распределительная) способность состоит в распределении и перераспределении ресурсов, благ, услуг между отдельными лицами и социальными группами. Реагирующая способность характеризует ответы системы на импульсы, идущие из среды. Алмонд отмечает: «Результаты всей этой политической активности в свою очередь порождают новые сигналы входа, новые требования в области законодательства или административной деятельности и усиливают либо снижают поддержку политической системы и находящихся у власти должностных лиц» [115, с. 83].

Рассмотренные функциональные способности описывают формы активности, реализуемые в любом обществе вне зависимости от того, как организована его политическая система и какого рода политический курс проводится. Для эффективного функционирования политической системы различных стран необходима определенная комбинация институтов, которые участвуют в выработке и осуществлении различных видов государственной политики.

По мнению Г. Алмонда и Дж. Пауэлла, существует определенный набор функций, которые должна выполнять любая политическая система. Все функции политической системы Алмонд и Пауэлл разделили на три группы. Во-первых, функции системы: социализация, рекрутирование и коммуникация. Они выполняются на «входе» и на «выходе», определяют устойчивость и изменчивость системы [115, с. 83].

Во-вторых, функции процесса: артикуляция, агрегация, определение политического курса (policymaking), осуществление политического курса (policy implementation), вынесение судебных решений (policy adjudication). Они связывают «вход» и «выход» политической системы, обеспечивают доведение требований к структурам, принимающим решения, и их трансформацию в конкретные политические решения (процесс конверсии) [115, с. 122].

В-третьих, функции политического курса (policy functions): экстрактивная (извлечение), дистрибутивная (распределение), регулятивная и символическая — действуют на «выходе» политической системы и обеспечивают привлечение ресурсов в систему, их распределение и выработку норм, регулирующих поведение ее акторов [115, с. 82].

Итак, на «выходе» политической системы — нормотворчество, применение правил и норм, контроль за их соблюдением. Эти функции выполняются государственным управлением, под которым Алмонд понимает официальный механизм выявления проблем и их постановки на повестку дня. В модели Алмонда политическая система предстает как совокупность политических позиций и способов реагирования на определенные политические ситуации с учетом множественности интересов.

В. Г. Каменская интерпретирует Алмонда следующим образом: государство приравнивается к политической системе; ветви власти — к функциям; компетенция — к ролям; институты — к структурам; общественное мнение и воспитание гражданственности — к политической культуре и социализации [44, с. 16].

Такие исследователи, как Д. Эптер, У. Митчелл, выделяют следующие функции политической системы: адаптация и целеполагание, т.е. выдвижение целей системы, мобилизация ресурсов системы в интересах достижения целей, регулирование открытых напряжений внутри системы, определение издержек и ценностей [цит. по 161, с. 19].

В современной социально-политической литературе проблемы функционального анализа изучались белорусскими авторами: Е. М. Бабосовым, Ю. П. Бондарем, В. В. Бушиком, В. Н. Ватылем, А. Н. Даниловым, М. В. Ильиным, В. А. Мельником, Д. Г. Ротманом, О. Г. Слукой, С. В. Решетниковым, Я. С. Яскевич, российскими авторами: К. М. Акуловым, М. А. Бойко, А. А. Дегтяревым, В. З. Демьянковым, А. Г. Здравомысловым, А. М. Медведевым, А. Л. Стризое, А. Г. Таубергером, А. Ф. Филипповым, А. Ю. Шутовым, Э. Г. Юдиным, которые внесли значительный вклад в изучение и применение функционального подхода к политическим процессам.

Политический функционализм как методологический подход позволяет объяснить политические явления и служит основой для сравнений как внутри, так и между политическими системами. Уровень развития политической системы определяется степенью дифференциации и автономии ее элементов. Различное сочетание этих параметров имеет определяющее влияние на будущее состояние системы.

Интерпретация политики как функции в социуме позволила теоретикам системной школы сконструировать модель политической системы, осью которой является процесс принятия решений. Управленческие решения — это и осознанный выбор субъектом деятельности варианта действий из многих возможных. Задача политического анализа — подготовить почву для принятия эффективных решений. Политическое решение — это способ реализации интересов участников политических

событий, средство разрешения конфликтных политических ситуаций, это также выбор наилучшей из альтернатив.

Классиком функционального анализа процесса принятия политических решений в политологии является Дэвид Истон. Вклад Д. Истона в политическую науку связан с адаптацией и применением основных принципов и методов системного анализа к изучению функционирования политических систем. На вопрос: «Каким образом политическим системам удастся выжить как в стабильном, так и меняющемся мире?» Истон давал ответ: благодаря «жизненным процессам» политической системы, т. е. ее фундаментальным функциям.

Во внутренней организации политической системы ключевым свойством является гибкая реакция на условия своего функционирования. Окружение политической системы можно разделить на интрасоциетальное и экстрасоциетальное. Интрасоциетальное окружение включает экономику, культуру, социальную структуру, межличностные отношения. Экстрасоциетальное окружение включает системы, являющиеся внешними по отношению к данному обществу. Окружение может служить источником «стрессов» политической системы. Система может разрушиться, оказавшись неспособной принять адекватные и эффективные меры в отношении надвигающегося «стресса». Таким образом, «системный анализ политической жизни опирается на представление о системе, находящейся в среде и подвергающейся внешним возмущающим воздействиям, угрожающим вывести переменные системы за пределы их критических значений. Для того чтобы выжить, система должна быть способна отвечать с помощью действий, устраняющих «стресс». Действия властей имеют ключевое значение в этом отношении» [43, с. 630–642].

Для Д. Истона главная функция политики — «авторитетно-властное распределение ценностей», а центральным для Г. Алмонда является тезис об универсаль-

ности функций политических систем (социализация, рекрутирование, коммуникация, артикуляция и агрегация интересов, определение политического курса, осуществление политического курса).

Современные политологи продолжают исследовать функции политических систем. Так, белорусский исследователь С. А. Таранова характеризует функциональное пространство политических систем следующим образом: «Политическая система существует в политическом пространстве общества, которое имеет территориальное измерение (очерченное границами страны) и функциональное, определяемое сферой действия политической системы, ее подсистем и элементов. Функциональное пространство политических систем официально формализуется, юридически фиксируется и таким образом определяет возможности политической власти, прерогативы политических партий, органов управления, средств массовой информации и других элементов политической системы» [135, с. 9].

Следует обратить внимание, что сущность политической системы проявляется в ее основных функциях. Можно согласиться с С. А. Тарановой в том, что «рассмотрение функции как основного направления деятельности социального субъекта наиболее адекватно отражает содержательную сторону таких институционально завершенных структур, как политические системы, политические партии, политические институты» [120, с. 11].

Осуществление политическими партиями своих функций зависит от положения в политической системе общества, где правящие партии занимаются выработкой и осуществлением политического курса, разработкой социально-экономической и политической стратегии.

Исследование природы функциональной роли политической системы приводит к выводу об ее решающем значении в стабилизации общественных отношений, а также об ее ответственности за общественное развитие. По мнению Г. П. Лесникова, «необходима целостная и

системная теория проблемы, при которой трансформация будет выступать в качестве инструмента эволюционного общественного развития, так как она вызвана объективной необходимостью совершенствования социально-политических отношений и создания предпосылок перехода общества из одного качественного состояния в другое» [56, с.12].

Функциональным аспектом политической системы является политический режим. Политический режим как интеграционное ядро функциональной подсистемы политической системы «формирует механизмы отбора легитимных субъектов для политического участия в осуществлении государственной политики и определяет круг лиц, участвующих в процедуре артикуляции и агрегации интересов; определяет регламент функциональных фаз цикла подготовки и принятия политических решений, включая формирование политической повестки дня, рассмотрение альтернативных вариантов их легитимации; задает способы реализации политических решений, механизмы контроля их осуществления и возможной реализации» [39, с. 22].

Важным моментом в функциональном анализе является принятие эффективных решений. Такого же мнения придерживается О. М. Рой в монографии «Исследование социально-экономических и политических процессов». Он отмечает, что главным назначением функции принятия решений являются разработка и выбор конкретных механизмов, направленных на реализацию сформированных приоритетов. Значительная часть моделей и программ ориентирована на формирование базовых условий, сопутствующих принятию эффективных решений. Выбор таких решений обусловлен не только оценкой их эффективности, выгоды, но и целесообразностью их практического завершения, а ключевым свойством эффективного решения следует считать обязательное наличие альтернатив.

Можно сделать вывод, что для определения критериев принятия эффективных решений необходимо учитывать способы их практического воплощения в жизнь. Эффективность решения оценивается на каждой из стадий процесса принятия решения: разработки, принятия, реализации.

В политической науке продолжается изучение функций политической системы, предлагаются новые варианты их систематизации и классификации. Е. М. Бабосов выделяет следующие функции политической системы: целеполагание; артикуляция интересов; выработка правил политической деятельности, применение этих правил и контроль за их выполнением; разделение и распределение законодательных, исполнительных и судебных обязанностей в политической деятельности; политическая коммуникация, рекрутирование, социализация; адаптация; сохранение системы; регулирование политических отношений; политическое руководство и управление; мобилизация определенных социальных сил и слоев либо всего общества; осуществление дистрибуции; обоснование легитимности.

По мнению И. В. Котлярова, «чтобы обеспечить стабильность и устойчивое развитие всей общественной системы, не допустить ее распада на различные элементы, необходимо функционирование специальной подсистемы, регулирующей отношения по поводу власти в обществе в целом и в различных ее частях в частности, такой подсистемой является политическая подсистема» [50, с. 8].

Следует отметить, что полноценная реализация функций политической системы создает условия для устойчивого развития страны, решающую роль в котором играет системообразующий центр политической системы — государство.

Самостоятельный блок политологической литературы посвящен изучению динамических характеристик функционализма, которые позволяют исследовать

политические изменения и развитие. Еще в 60-е годы XIX века Г. Спенсером был предложен термин «социальная эволюция». Согласно Г. Спенсеру дифференциация общества и специализация институтов по функциям служат показателем развитости общественного организма. Эволюционисты приравнивали социальные изменения и развитие. Хотя развитие можно трактовать как появление новых элементов и функций в социальной структуре. Теория социального развития XX века опирается на классические схемы М. Вебера, К. Маркса, Э. Дюркгейма.

Функциональная концепция социальной эволюции была сформулирована Т. Парсонсом: социальная эволюция основана на более высокой степени структурной дифференциации и адаптационной свободы элементов социальной системы. Процесс структурной дифференциации ведет к появлению в обществе новых функций и реализующих их институциональных структур. В соответствии с парсоновской интерпретацией политической подсистемы «место индивида, группы или института в социальной иерархии, с одной стороны, и выполняемые ими функции, с другой, определяют их поведенческие установки, ориентиры и цели деятельности в обществе» [34, с. 65].

Сущность функциональной модели развития состоит в том, что развитие проявляется в процессе социальной дифференциации, способствуя формированию все более сложных и интегрированных сообществ. Социальная дифференциация основывается на эволюции социальных структур от монофункциональных до многофункциональных. Как писал Н. Луман, процесс дифференциации может начинаться спонтанно — он представляет собой результат эволюции, которая приводит к структурным изменениям. В системной дифференциации всякое изменение является «двойным и даже многократным» [65, с.10].

Г. Алмонд успешно соединил функциональную политическую теорию с динамическим подходом (develop-

mental approach), перенося акценты с воспроизводства политической системы на ее трансформацию и изменение. Г. Алмонд и Дж. Пауэлл в фундаментальном труде «Сравнительная политика» взяли за основу идею о дифференциации и повышении адаптивности как о движущих силах общественного развития. Согласно их концепции политические системы различаются по трем основным показателям: 1) субсистемная автономия; 2) структурная дифференциация и специализация политических ролей; 3) культурная секуляризация (соотношение эмоциональных и рациональных компонентов политической культуры).

Следует особо подчеркнуть, что проблематика изучения политической динамики опирается на работы, которые стали классическими в социологии и в политологии. На основе функциональных моделей политического развития (так называемого «девелопментализма») сложилась теория политической модернизации, которая стала политико-прикладным продуктом. Модернизация стала выполнять функцию идеологии прогрессизма, вдохновляющую западных политиков на осуществление модернизационных проектов. Как отмечает В. А. Ядов, «понятие модернизации приобрело сугубо практический смысл, им обозначалась политика «осовременивания» отстающих или слаборазвитых стран «третьего мира», но, прежде всего, радикальной трансформации государств фашистского блока» [142].

Очевидно, что существенной чертой теории модернизации был универсализм. По верному замечанию С. А. Панкратова, теоретики 1950—60-х гг. признавали особенности эволюции разных народов, однако «считали их либо несущественными, либо разными стадиями на одном и том же пути развития общества» [88, с. 9].

Таким образом, политическая система характеризуется динамическим состоянием, так как происходят политические изменения и развитие, которые воплощаются в процессах трансформации. В современной поли-

тологической литературе происходит переход от теорий модернизации к транзитологии как широкому научному направлению, изучающему процессы трансформации в переходных обществах. В. Л. Шульц пишет, что «изменения внутри системы накапливаются и перерастают в изменения самой системы, т. е. трансформация служит показателем социальных изменений, если рассматривать изменения в рамках системного подхода. Важно, что любые изменения нарушают устойчивость системы, что приводит к ее трансформации. Поэтому проблемы безопасности в теории социальных изменений являются значимыми» [134, с.15].

Возникновение транзитологии связано с осмыслением процессов трансформации в постсоциалистических странах. Транзитология концентрируется на анализе так называемых «режимных трансформаций». Признается, что существующая формальная институциональная структура любой политической системы функциональна, пока альтернативные ей неформальные структуры не усиливаются до такой степени, что возникают функциональные сбои всей политической системы. «Латентные функции политической системы представляют собой «резервный код», который может актуализироваться и превратиться в основной» [111, с. 18].

Сам термин «трансформация» характеризует перемены в странах, которые перешли на новый уровень развития и, как пишет А. Н. Данилов, «ставят задачу перехода от старых, традиционных укладов к новейшему индустриальному производству при более всеобъемлющем использовании рыночных механизмов» [30, с. 11]. Фактически модернизационные реформы в постсоветских обществах являлись результатом глобальных и региональных, социально-экономических, общественно-политических и культурных процессов.

Е. В. Бродовская, отталкиваясь от таких существенных внутренних характеристик социально-политических процессов, как направленность, стадийность, функци-

ональность, выделяет три взаимообусловленных уровня процесса трансформации политической системы общества: институциональный, ценностный и поведенческий.

Составной частью политической трансформации является создание новых политико-административных систем. Это, как подчеркивает В. В. Герменчук, ставится в один ряд со структурными преобразованиями в экономической и социальной сферах.

Транзитология, по сути, является обновленной версией модернизационной концепции применительно к новым экономическим, социокультурным и политико-правовым реалиям глобального мира. С нашей точки зрения, проблема трансформации властных отношений и их функционального назначения в обществе связана с механизмами политического управления. Эта проблема должна решаться на основе основополагающих принципов политической системы. Среди таковых Г. П. Лесников выделяет: «адекватность социально-политических отношений развитости экономического базиса общества; разработанность методологии государственного строительства, права и системы политического управления общества с учетом исторического развития; функциональность системы законодательства и права в сфере социально-экономических и политических отношений; необходимость разработки государственно-корпоративных институциональных механизмов по обеспечению условий социально справедливого распределения национального продукта с целью повышения жизненного уровня граждан общества и мобилизации государственной системы управления» [56, с.16].

Итак, методология функционализма повлияла на становление теории политического развития. Понятие «политическое развитие» включает следующие составляющие: уровень политического участия, свободы и плюрализма (функциональной дифференциации); уровень либерализации; степень социальной интеграции; адаптивные способности системы (эффективность); сувере-

нитет. Политические изменения означают «не просто рокировку политических партий, они дают возможность использовать новые методы государственного регулирования», утверждает В. И. Пантин [91, с. 112]. Поэтому для перспективного развития страны решающий вклад вносит «не сама по себе форма правления, а именно управляемость как интегральное качество социетальной системы» [131, с. 55].

Белорусский исследователь В. В. Бущик также отмечает, что в преобразовательных процессах большую роль играет политика, а призвание политики состоит в «предвидении трудностей, осуществлении изменений, создании перспективы движения». «Первой предпосылкой успешной политической деятельности на всех уровнях является правильное понимание и учет «исторического момента» в контексте общих закономерностей развития общества как целостной системы» [11, с. 1].

Можно согласиться с В. А. Зенченко в том, что изменения, происходящие в белорусском обществе, требуют глубокого анализа в контексте мировых тенденций, изучения опыта других стран, минимизации возможных социально-экономических, политических издержек, создания эффективной общественной системы в Республике Беларусь.

По сути, возникновение революционной ситуации в современных условиях для страны, которая находится в стадии трансформации, возможно там, где «условия жизни населения будут неудовлетворительными, материальное положение будет ухудшаться, а доверие к властным структурам станет достаточно низким», считает Д. Г. Ротман [76, с. 10].

Наряду с универсальными трансформационными тенденциями в каждой стране есть своя специфика. Так, К. Е. Коктыш считает, что «белорусская специфика, реализовавшись, самым фактом своего существования поставила вопрос о невсеобщности и неполноте существующих теорий трансформации» [45, с. 13]. Российский исследователь В. Б. Павленко отмечает, что политическая

модель Беларуси успешно противостоит западному давлению и не вписывается в систему глобального управления. Он указывает и на то, что, если глобальная система дает «программные сбои», могут выиграть внесистемные или даже антисистемные (выступающие за создание альтернативных систем) силы и лидеры. На уровне отдельных государств подобными примерами являются победы Ш. де Голля во Франции, А. Г. Лукашенко в Беларуси, У. Чавеса в Венесуэле. В. Б. Павленко поясняет, что «внесистемные силы — это силы, которые не встроены в существующую систему глобального управления» [87, с. 198].

Несомненно, ключевую роль в трансформации политической системы белорусского общества, ее укреплении и развитии играет государство. Государство регулирует отношения между элементами политической системы, поддерживает общественный порядок и стабильность общества, использует имеющиеся возможности для демократизации власти, устойчивого экономического развития.

Таким образом, функциональный подход представляет собой важнейшее методологическое направление в политологии. В качестве макросистемного он дает возможность формулирования гипотез, касающихся сохранения политических систем в зависимости от различающихся способов справиться с требованиями функционального критерия эффективности системы. Основными свойствами системы являются: целостность, взаимосвязи и взаимозависимости системы и внешней среды, структурность, иерархичность, множественность описания системы, непрерывность функционирования и эволюции.

Функциональный подход был использован при создании модели политического равновесия, связанной с именами Г. Лассуэлла, М. Каплана, Г. Моргентау. Главным тезисом этой модели является утверждение, что политическая система сохраняется настолько долго, насколько она способна поддерживать состояние равнове-

сия. Если не устранить угрозы для состояния равновесия, то это может привести к распаду системы. Г. Моргентау сформулировал тезис о том, что политические системы обладают тенденцией к колебанию вокруг пункта равновесия. На языке функционального анализа это означает, что политические системы обладают внутренней способностью по развитию структур, служащих для выполнения функций, способствующих поддержанию стабильности.

Политическая система функциональна в том случае, если эффективно выполняет свои функции благодаря оптимальной организации управленческой деятельности. Для повышения эффективности управленческой деятельности Н. Ольве предлагает использовать стратегические карты, которые представляют собой способ согласования целей деятельности и контроля за их достижением для согласования краткосрочных целей деятельности и стратегий на долгосрочную перспективу.

Исходя из анализа официальных документов, можно сделать вывод о том, что концептуально политическая система Беларуси состоит из трех взаимосвязанных блоков: процессуального на «входе» в центры политических решений; институционального (включая политические институты и центры принятия политических решений); процессуального (инструментального) на «выходе» центров принятия политических решений.

Анализ компонентов, структуры и функций управленческой деятельности позволяет определить алгоритм эффективного управления. С.И. Савчук предлагает следующий алгоритм: «идея — концепция — программа — механизм реализации — деятельность». Стремление обеспечить эффективность социального управления любой сферы общества (экономикой, наукой, искусством, образованием) требует систематизации управления. Сама динамика управленческой деятельности задается функциональным анализом, а он связан с процессуальной характеристикой управления и проводимого политического курса, воплощенного в общественной политике.

1.4. Функциональный подход как современная аналитическая методика

1.4.1. Процессуальное определение функционального анализа в политической теории

Функциональный подход, с одной стороны, имеет серьезную теоретико-концептуальную основу, а с другой — обладает инструментальным потенциалом как методика анализа общественной политики. Функциональный анализ в политической науке принимает форму методик, с помощью которых возможно исследование конкретных видов общественной политики, создание предположений по поводу формулирования и принятия эффективных политических решений. Определение функционального анализа содержит несколько ключевых характеристик:

1. Функциональный анализ является прикладным направлением, основанным на использовании инструментальных техник. Инструментализация является средством прикладной селекции методов, направленных на достижение поставленных целей.
2. Функциональный анализ применяется к решению проблем, связанных с принятием значимых политических решений по выработке и реализации направлений общественной политики.
3. Отправной точкой функционального анализа являются публично выраженные и заявленные намерения органов государственной власти.
4. Функциональный анализ позволяет исследовать действия, предпринимаемые для выполнения либо невыполнения заявленных намерений.

Исходным пунктом функционального анализа служит утверждение: «получить правильный ответ можно

лишь в том случае, если правильно поставить вопрос по проблеме, которую необходимо решить» [149, с. 270].

Иерархия функционально-аналитических методов включает: структурирование проблем, описание (дескрипцию), объяснение (экспланацию) проблем, реализацию (имплементацию) решений, политические рекомендации и практические выводы. На основе данной иерархии строятся эмпирическая, оценочная и предположительная модели.

Определяя сущность функционального анализа, М. Дубник и Б. Бардес отмечают: «Зачастую политическая проблема является частью целого комплекса проблем или системы проблем. В связи с этим нельзя решить отдельно взятую проблему вне взаимосвязи с решением комплекса проблем. С научной точки зрения каждая проблема может быть определена, классифицирована, описана, объяснена и оценена. Поэтому для функционального анализа важно отделять проблемную ситуацию от политической проблемы» [151, с. 99].

М. Дубник и Б. Бардес выделяют особенности функционального анализа как аналитической методики: «1. Функциональный анализ базируется на предположении, что политический актор опирается на ясно упорядоченные ценности. 2. Функциональный анализ реализуется в системной форме, строго дифференцируя позиции по отношению к сути проблем и их потенциальным решениям. 3. Функциональный анализ используется для изучения организаций, закрытый характер которых делает трудным либо невозможным выдвинуть превалирующие формулировки проблем. 4. Критерии, используемые для идентификации проблем и их решения, чаще связаны с внешними характеристиками, нежели с базисными предположениями по концептуализации проблем. Наиболее важное значение имеет функционально-аналитический метод рекомендаций, который дает возможность продуцировать информацию насчет вероятности результатов политического курса и его последствий» [151, с. 103].

Функциональный анализ выступает в различных формах. В версии под названием «простой функционализм» он основывается на классификации функций, выполняемых различными политическими акторами. Функция в этом случае выступает как синоним понятия «деятельность» (action). Акторы реализуют определенные типы деятельности, что означает выполнение определенных функций, необходимых для системы. В данной версии функционализм связан с описанием и типологией.

Вторая версия функционального анализа называется «результативность функционирования системы» и превосходит границы описания и типологии функций, делая акцент на результате (эффекте) деятельности акторов, выполняющих функции сохранения системы. Однако определение вида эффекта — стабилизирующего либо дестабилизирующего — не производится.

Третья, наиболее развитая версия функционального анализа, — «поддержка системы». В этом случае речь идет о выяснении того, каким образом деятельность тех или иных акторов влияет на сохранение стабильности всей системы либо на поддержание ее функционирования. Акцент в этой версии анализа сосредоточен на выяснении источников поддержки политической системы. Политическая система требует для своего существования определенного уровня социального консенсуса.

Функциональное изучение общественной политики предполагает использование процессуальной перспективы. В литературе наряду с понятием «общественная политика» используются термины «государственная политика» и «публичная политика». Государственная политика есть «политический процесс управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственной власти как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирования функционированием и развитием экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством

размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер» [23, с. 124].

В литературе часто указывается, что наличие публичной политической власти является одним из главных признаков государства и имеет принципиальный характер для любой государственной организации, в корне отличающей ее от догосударственной, первобытнообщинной.

Ряд авторов (Н. А. Шматко, Ю. А. Красин, А. Ю. Сунгуров, Е. Ф. Гречнева) использует термин «публичная политика». К примеру, по мнению Н. А. Шматко, «изучение публичной политики восходит к ставшему общепринятым различию между *policy* (политикой как программой действий) и *politics* (политикой как системой взглядов)» [133, с. 106]. А. Ю. Сунгуров пишет, что «под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп (страт) общества их представителями» [119]. «Публичность» указывает на общественные предпосылки государственной политики. В рамках политической системы конкретного государства общественные и государственные функции — это как бы ткань без шва.

Е. Ф. Гречнева дает следующее определение публичной политики: это политика, которая «относится к общественному (публичному) сектору жизнедеятельности общества, и особая сфера политического исследования, особая отрасль политической науки» [28, с. 8]. Е. Ф. Гречнева также считает, что категория общественной политики в отечественной науке «употребляется чаще всего тогда, когда речь идет об обществе в целом и взаимосвязи всех его сторон. Когда исследуются природа отношений между различными социальными группами, факторы и условия человеческой жизнедеятельности, чаще используется понятие социальный» [28, с. 7]. Е. Ф. Гречнева подчеркивает, что «общественную политику определяют чаще всего как сферу деятельности государства, как совокупность целей, задач, приоритетов принципов,

стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с привлечением институтов гражданского общества» [29, с. 32]. В научной литературе в качестве основных функций общественной политики называются: определение целей и приоритетов развития общества; разработка и планирование политической стратегии; анализ и оценка затрат по альтернативным программам и политикам; обсуждение и консультирование; выбор и принятие государственных решений; контроль и оценка исполнения; мониторинг общественно-го мнения.

С нашей точки зрения, представляется необходимым подчеркнуть, что термин «общественная политика» означает целенаправленную деятельность центров принятия политических решений по формированию, выработке и реализации государственного политического курса с привлечением гражданского общества. Можно сказать, что категория «внутренняя политика» наиболее близка категории «общественная политика». Внутренняя политика — совокупность основных направлений деятельности государства и его институтов, нацеленных на сохранение или реформирование существующей общественной системы. Основными направлениями внутренней политики являются: экономическая политика, социальная политика, политика в области культуры. Главные принципы государственной политики определены Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко: планомерность, последовательность, постепенность и преемственность. В 2005 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», в котором определяются принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства.

Общественная политика тогда является эффективной, если выполняет свои функции по рациональному определению целей политики и достижению ожидаемого

результата. Если детально не продуманы цели политики и средства достижения, то результат может быть и не достигнут. Так, в СССР фактически оказалась безрезультативной Продовольственная программа.

Тема функциональности общественной политики является весьма важной с точки зрения связи теории с практикой. Ведущий представитель современной американской политической науки Б. Дж. Нельсон считает, что «поиски ограниченных обобщений и знаний, которые нашли бы практическое применение, представляют похвальными уже сами по себе... Еще Вудро Вильсону без особых затруднений удалось сочетать в повседневной практике исторические и философские подходы, сравнительный политический функционализм и управленческую науку» [78, с. 535—536].

Весьма важным представляется вклад классиков биохевиорального подхода Ч. Мерриама и Г. Лассуэлла в понимание функциональных аспектов развития общественной политики. Значение работ Ч. Мерриама для развития общественной политики состоит в практических аспектах, «в том внимании, которое он уделяет принятию решений, в его дистанцированности от чистой науки и академического карьеризма» [78, с. 537].

Итак, в чем заключается функциональность исследования общественной политики? Казалось бы, общественная политика как теория нацелена на анализ государственной политики и управления. Однако среди ученых, занимающихся теоретическими проблемами общественной политики, нет единства мнений по этому вопросу. Одни считают, что взаимодействие науки с текущим политическим процессом должно быть минимальным, и аргументируют свою позицию тем, что наука не может выдавать результаты, которые должны оперативно внедряться в политическую практику. Другие ученые утверждают, что все же лучше обеспечить политиков знаниями в области общественной политики. Для общества предпочтительнее, если бы политики были лучше осведомлены о сущности общественных проблем, их причи-

нах и последствиях. Часто сами политики предпочитают иметь дело с готовым вариантом проектов политических решений.

Эффективность внедрения научных знаний в практику государственной политики и управления — это серьезная проблема. Подход политического деятеля, управленца является практико-ориентированным. Напротив, политолог разрабатывает теоретические подходы к выявлению причин и последствий общественной политики. Его подход является теоретически ориентированным. Управленцам нужно принимать политические решения в данный момент. Нельзя ждать, пока ученые подготовят анализ политической проблемы с выходом на практические рекомендации. Поэтому если ученый сконцентрирован на объяснении причин и последствий общественной политики с целью получения наилучшего результата, то политический деятель заинтересован в получении таких рекомендаций, которые могут быть внедрены в практику немедленно.

Б. Дж. Нельсон считает, что «функциональный подход к моделированию целого лучше всего проследить на примере исследований, направленных на объяснение политического цикла как замкнутой системы». Нельсон отмечает, что «самые крупные достижения при изучении политического цикла связаны с анализом отдельных стадий политического процесса: постановки проблемы, принятия решений, их применения, оценки и завершения» [78, с. 545].

Согласно концепции политического цикла исследование общественной политики в ее процессуальном измерении состоит из пяти главных стадий: формирование проблем, выход проблем на политическую повестку, принятие политических решений, реализация политики и оценка политики. В целом рассмотрение этих стадий дает представление о том, как политические проблемы возникают и какие политические действия нужно предпринять, чтобы эти проблемы нашли свое решение.

Итак, процесс выработки общественной политики состоит из нескольких этапов: формирования или вызревания политической проблемы; выдвижения проблем на «повестку дня» политики; принятия политических решений; исполнения принятых решений; оценки исполнения, эффективности и значения принятых политических решений.

Первым этапом политического процесса является определение сущности проблем («выявление и формулирование политических проблем»). Политический анализ помогает определить глубину проблемы, ведь выявление сущности проблемы, ее правильное определение и формулировка позволяют точнее обозначить сущность политического процесса.

Второй этап политического процесса — выдвижение политических проблем на «повестку дня» (или «авансцену») политики. В повседневной жизни каждый человек либо группа сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства органов власти. Те требования, которые субъекты власти берут в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «повестки дня» политики.

Третьим этапом политического процесса является принятие политических решений. Анализ структуры процесса принятия политических решений предполагает изучение круга субъектов-участников политического процесса. Субъектность в политике обусловлена соотношением между объективными возможностями деятельности, мотивацией и способностями субъекта, его знаниями и последовательностью в действиях. Субъектами политического процесса чаще всего выступают официальные должностные лица, законодательные и исполнительные органы власти, административные службы, а также и неофициальные участники: политические партии, группы интересов, отдельные граждане.

На этапе принятия политических решений законодатели, исполнительная власть и суды принимают определенное решение в форме законодательства, правительст-

венных распоряжений, административных норм или решений суда, в результате которых политическое решение трансформируется в административную процедуру и подлежит исполнению.

А. А. Дегтярев выделяет два основных подхода к осмыслению принятия политических решений: нормативно-прескриптивный и дескриптивно-экспликативный. Эти подходы исходят из двух противоположных способов восприятия проблемы: прескриптивный подход ориентирован на создание формальных, нормативно-оптимизированных моделей; дескриптивный — на построение эмпирически обоснованных моделей реальных практик принятия политических решений.

Здесь необходимо подчеркнуть различие между процессом принятия политических решений и выработкой политических решений. Процесс принятия политических решений предполагает выбор из двух и более альтернатив. Теории принятия политических решений имеют дело с критериями и процессами, которые применяются при осуществлении выбора. Напротив, выработка политических решений — это набор последовательных действий, которые продолжаются определенный период времени и включают множество решений и действий. Таким образом, политику определяет курс действий, а не отдельное действие.

Четвертый этап политического процесса — реализация (инструментализация) политических решений, связанная с управленческими технологиями. Управленческие технологии — это логическая последовательность (алгоритм) выполнения работ, определяемая функциональной структурой властных институтов. Различают следующие аспекты инструментализации управления: субъекты инструментализации, сущность административного процесса, согласие в управлении и влияние инструментализации на содержание управления.

В современных политических системах государственное управление проводится в жизнь, инструментируется посредством сложной системы административных служб.

Особенностью литературы по общественно-государственному управлению является утверждение, что политика и администрирование — отдельные, различающиеся между собой сферы деятельности. По мнению Д. Вальдо, относительно понятий «политика» и «управление» сомнения возникают по поводу «возможности и желательности четкого разделения власти или разграничения функций между принимающими решение и исполнительными органами правительства» [12, с. 186].

М. В. Рац определяет управление как деятельность, связанную с выбором направления движения и ответственную за следование к достижению поставленных целей. Будут ли при этом выбраны цели сохранения структуры системы и поддержания режима ее функционирования — зависит от интересов, установок, ценностей, лиц, принимающих решение, и от ситуации.

Политика связана с формулированием воли государства и проводится в жизнь органами законодательной и исполнительной власти. Обзор политических аспектов функционирования государственного сектора позволяет предположить, что политику невозможно отделить от процесса предоставления услуг государственными органами.

Административная деятельность связана с инструментированием, выполнением воли государства. Традиционно выделяют две функции государственного управления: «политика» (Politics) и «управление» (Administration). Требования политической практики делают невозможным рассмотрение функций политики отдельно от управленческих функций, т. е. политика должна до определенной степени контролировать управление.

Пятым этапом политического процесса является оценка проводимой политики. Политики и администраторы руководствуются критериями выгоды, результативности при реализации конкретных программ.

В монографии «Эффективность государственного управления» высказывается мнение, что «принятие более эффективных решений возможно и на политическом

уровне, если выработка стратегических решений о том, сколько ресурсов и куда вкладывать, будет основана на современных методах анализа информации» [138, с. 33]. Критерии и типы политической оценки многообразны, их рассмотрению будет посвящен отдельный параграф диссертации.

Итак, функциональный анализ политического процесса общественной политики базируется, во-первых, на диагностике и описании сути политических проблем, во-вторых, на политическом объяснении, в-третьих, на выявлении инструментов реализации общественной политики (политическая инструментализация) и, в-четвертых, на оценке результатов и последствий принимаемых политических решений, благодаря которым вырабатываются политические рекомендации.

Научное исследование всегда начинается с выяснения сущности проблемы, и это есть решающая детерминанта прикладного функционального анализа. Функциональный анализ начинается с диагностики ситуации и формулировки целей по решению возникшей проблемы. Затем следует разработка возможных альтернативных действий, которые могут привести к успешному решению проблемы. Используя различные техники, аналитик оценивает стоимость, затраты по каждой из альтернатив и решает, какая из них может привести к желаемому результату. Понимание сути общественной политики подводит аналитика к попыткам объяснения, почему и с какой целью осуществляется то или иное направление политики, а также какие результаты и последствия оно будет иметь.

Таким образом, на первой стадии функционального анализа политика принимает вид аналитических проблем, что соответствует первому этапу политического процесса — «выявление и формулирование политических проблем». Аналитик ставит вопросы: с какой целью делаются те или иные политические заявления? Каковы последствия этих заявлений и действий? Аналитические проблемы являются основанием для обеспечения про-

цесса приобретения информации и «сырого» материала, необходимого для политических аналитиков всех уровней.

Процессуальное исследование выработки общественной политики рассматривается аналитиками как эффективный подход изучения ее функций и дисфункций. Сущность дисфункции заключается в том, что понимание общественной политики должно быть освобождено от:

- мифологии, т. е. выдачи желаемого за действительность;
- мистифицированных представлений и ценностей, предметами которых являются общество, государство и деятельность его функционеров, реальные политические события, собственный народ и его история, а также иные народы, социальные группы и их роль в политической жизни;
- так называемого «наивного реализма», легковёрности, принятия за хорошую монету декларируемых ценностей и мотивов деятельности; зависимости от убеждений, полученных с помощью нерациональных техник, а также манипуляций, употребляющихся в публичном диалоге управляющих и управляемых.

Дисфункции выявляются путем применения различных критериев рациональности политической деятельности, начиная от целеполагания до достижения результатов политики:

а) измерение инструментальной рациональности деятельности субъектов политики: были ли в ходе принятия политических решений применены результативные (эффективные) средства;

б) измерение возможностей: могли ли политические субъекты, действующие в определенный период, выбрать иные цели либо иные средства их достижения;

в) аксиологическое измерение: позволяли ли политическая культура, общественное мнение, ментальность

населения, общественная мораль, международное право выбрать именно такие средства для достижения целей.

Через функции процесса выработки и реализации общественной политики раскрывается содержание управленческой деятельности. Можно выдвинуть несколько постулатов, объясняющих функциональность управленческой деятельности:

- разделение общественного труда стало основой формирования и развития функций управления;
- выделение отдельных функций происходило в связи с развитием и усложнением производства;
- функции управления соотносятся с имеющимися в наличии ресурсами и средствами.

Определение мероприятий (действий), направленных на оптимизацию процесса управления, — содержание любой функции управления. Исследователь О.М. Маслова вводит понятие «структурно-функциональная оптимизация организации» — это обеспечение условий для выбора оптимального структурного и функционального варианта организации. Функциональная оптимизация выражается в установлении оптимального соотношения функций стабильности и развития. Автор выделяет принципы: обусловленности функций организации ее целями, обусловленности структуры организации ее функциями. Так, принцип обусловленности функций организации ее целями требует, чтобы организационные функции следовали из целей и корректировались на их основе.

Специфика функционирования управленческих отношений способствует формированию целого ряда требований, помогающих принятию более эффективных решений. В группу таких требований входят: оперативность, достоверность информации, учет конкретной ситуации, конкретность итогового анализа.

Функцию управления можно охарактеризовать как властное организующее воздействие субъекта управления на объект. А. М. Медведев определяет функцию как

деятельность властного института, направленную на «полноценное исполнение законодательно предписанных соответствующему уровню власти полномочий, в обязательном порядке имеющую результирующий выход, получателем которого выступает внешний для данного органа субъект (физические, юридические лица, органы власти)» [72].

Функции управления многогранны: анализ, целеполагание, прогнозирование и программирование, планирование, организация, координация, мотивация и стимулирование, коммуникация, учет и контроль. Классик теории управления А. Файоль выделял следующие функции управленческой деятельности: предвидение, планирование, организацию, координацию, контроль.

Необходимо различать функции управления в целом (или функции государства), функции властных институтов и функции управленческого персонала. Функции властных институтов можно классифицировать следующим образом: политические; информационно-аналитические; нормотворческие; контрольно-надзорные; разрешительные; регистрационные; государственных услуг; распорядителя и получателя бюджетных средств; государственного заказчика; управления собственностью; исполнительно-распорядительные; организации мероприятий; обеспечительные функции.

Т. Р. Гарр отмечает, что «наиболее очевидная функция организаций состоит в том, чтобы обеспечить своих членов типовыми и предсказуемо успешными способами деятельности для прямого ценностного удовлетворения» [20, с. 376].

Пристального внимания требует научный анализ факторов стабилизации/дестабилизации политической системы. Стабильность политической системы основана на легитимности власти, которая в свою очередь предполагает гарантии сохранения системы правления, поддержание гражданского порядка, степень адаптации правительства к социальным изменениям, удовлетворенность населения решением социально значимых проблем и в

целом обеспечение эффективности управления. Политическая стабильность также означает, что политический процесс не сопровождается вооруженными конфликтами, а между различными политическими силами достигнут баланс, и ни одна из них не станет предпринимать действий, направленных на подрыв основ конституционного строя и угрозу государственности. Понимаемая таким образом стабильность не исключает изменений, реформ. Однако для их осуществления важны описанные выше условия, а главное — отсутствие в обществе нелегитимного насилия. К факторам стабилизации можно отнести поддерживаемый властями конституционный порядок; легально обоснованное и социально оправданное использование средств принуждения; соблюдение общественных традиций; выработку и проведение продуманной и эффективной общественной политики; выполнение правительством своих основных функций; наличие возможностей для социально-экономической мобильности; высокие темпы экономического развития; развитие сети политических коммуникаций.

Показателем дестабилизации являются такие результаты функционирования политической системы, которые либо не ожидались, либо оказались неприемлемыми и нежелательными для политической системы. Факторы дестабилизации политической системы можно подразделить на внешние и внутренние, хотя они, безусловно, переплетены между собой. К внешним факторам можно отнести внешние угрозы; международный терроризм; психологические и информационные войны, к внутренним — различные расколы в обществе (политические, экономические, культурные, этнические); неспособность официальных властей разрешить общественные проблемы; атомизированную партийную систему, приводящую к острой конкуренции партий на основе противоположных идеологических позиций; острую борьбу между ведущими группами интересов; внутриэлитные расколы, отрыв элиты от масс. Таким образом, эффективное выполнение государством своих функций

является фактором достижения динамического баланса политической системы.

Появление в мире новых рисков, вызовов и угроз, обострение глобальных проблем, несовершенство существующей архитектуры безопасности и потребность по обеспечению дальнейшего устойчивого развития Беларуси объективно потребовали новых подходов к комплексному обеспечению национальной безопасности. Концепция национальной безопасности утверждена в Беларуси Указом Президента Республики Беларусь № 575 от 9 ноября 2010 г. Была сохранена преемственность ранее действовавших концепций 1995 и 2001 годов. Так, в предыдущей Концепции национальной безопасности Беларуси речь шла лишь об основных факторах, создающих угрозу национальной безопасности, в новой Концепции они существенно расширены и уточнены. Были специфицированы понятия «угрозы» и «источники угроз», как внутренние, так и внешние.

Основным дестабилизирующим фактором для политической системы, отмеченным в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, является «навязывание Республике Беларусь политического курса, не отвечающего ее национальным интересам, вмешательство извне во внутривнутриполитические процессы» [81].

Функциональные концепции XX в. тяготеют к инструменталистскому подходу в интерпретации функций государства, реализующего определенную общественную политику. В современном мире функции государства претерпевают серьезную эволюцию в сторону их расширения. С. Рогов отмечает, что в современном мире «мощь государства определяется главным образом его эффективностью в социальной, экономической и научно-технической сферах, которые имеют решающее значение для обеспечения конкурентности в условиях глобализации» [103, № 8, с. 82]. Современные функции государства стали играть определяющую роль по отношению к традиционным.

Профессор Я.С. Яскевич выделяет такие значимые функции современного государства, как приоритетная поддержка науки и образования, создание системы социальных гарантий и социальной защиты, создание системы гражданского законодательного регулирования функций государства и др. Профессор О.Г. Слука в работе «Идеология белорусской государственности (методология формирования)» подчеркивает фундаментальную особенность социальных систем — постоянное стремление к равновесию — и отмечает, что если на протяжении некоторого периода наблюдается спад активности некоторых функций выбора, «то неизбежно через определенное время к такому же уровню активности придут и другие функции». О.Г. Слука делает вывод, что «в современных условиях государство приобретает особо важные системосозидающие плановые функции для устойчивого развития, которые необходимо научно разрабатывать на фундаментальных принципах функционирования постиндустриального общества» [113, с. 284, 285].

Активизация государственного управления влечет за собой стабилизацию функционирования политической системы при формировании доверия между общественностью и органами управления, влияющего на качество выработки и реализации общественной политики, формирование сбалансированного типа политико-административных отношений и отношений между центром и регионами.

1.4.2. Функциональное исследование общественной политики: причинно-следственный и предписывающий (прескриптивный) анализ

Функциональный подход создает возможность изучать общественную политику не только в процессуальном аспекте, но и с точки зрения ее причин и следствий

(результатов). В отличие от процессуального измерения общественная политика с точки зрения учета причин и следствий рассматривается не как процесс, а как результат правительственных действий (либо бездействий). Пример данного подхода подробно рассматривается в работах Т. Дая, где дается точное определение подхода на основе терминологии системного анализа: «вклад», «результат», «последствие» [175, с. 5—6]. Политическое решение — это вклад, а влияние этих решений на общество и существующие проблемы — последствия. Результаты проводимой общественной политики имеют материальное измерение, например количество созданных рабочих мест, количественное измерение роста заработной платы. Последствия — это влияние проводимой общественной политики на различные социальные группы и дальнейшее общественное развитие. Примером могут служить государственные решения об улучшении положения малоимущих слоев общества. Последствия имеют качественный характер и означают определенное воздействие на различные социальные слои, включая даже те, которые не являлись целевыми группами при проведении определенной политики.

Дж. Андерсон считает, что результаты политики следует отличать от последствий политики. Ученый приходит к выводу, что результаты могут быть подсчитаны, но последствия трудно или невозможно измерить. Например, улучшают ли здоровье общества программы по контролю за загрязнением окружающей среды.

В ходе причинно-следственного анализа необходимо изучать эффект или последствия принятых политических решений для общества и решения существующих проблем. Такую разновидность исследования называют анализом политического влияния государства на улучшение качества жизни или выявление новых проблем, значимых для общества.

Существуют две базовые модели анализа последствий и результатов общественной политики — рационализм и инкрементализм, а между ними находится концепция

стратегического планирования. Рационализм критерием эффективности управления предполагает решение, принятое по рационализированной процедуре, а инкрементализм пытается учитывать влияние актора на принимаемое решение. Вместе с политической составляющей возникает и ценностная составляющая, учет которой в рациональных моделях невозможен.

Рационалистическая модель общественной политики основана на трудах теоретиков рационального выбора: К. Эрроу («Социальный выбор и индивидуальные ценности» (1951) и Э. Даунса («Экономическая теория демократии» (1957). Исходя из теории рационального выбора, политический анализ осуществляется посредством изучения рационального поведения индивидов. Государство рассматривается по аналогии с рыночной системой. Государственные институты подобно частным фирмам предоставляют гражданам услуги. Политическая система — это рынок спроса и предложения общественных товаров и услуг.

Подход к общественной политике, основанный на теории рационального выбора, ориентирован на исследование всех возможных альтернатив и вероятных последствий этих альтернатив, расчет того, как выбор той или иной политики будет воздействовать на другие альтернативные политики (расчет затрат). Видный представитель рационалистической модели И. Дрор писал, что рационалистическая модель основана на стремлении создать оптимальную организацию государства, которая позволит облегчить информационный обмен и обратную связь [цит. по 167, с. 63—89].

Инкременталистская модель отражает консервативные тенденции в процессе принятия решений. Инкрементализм, по мнению Ч. Линдблома, означает, что при выработке общественной политики доступно лишь ограниченное число альтернатив. Линдблом исходит из того, что лицо, принимающее решения, не имеет достаточно времени и ресурсов, чтобы выработать совершенно новый подход к политике, поэтому старые типы обществен-

ной политики принимаются как удовлетворительные и легитимные. Социальные цели с трудом подвергаются процедуре операционализации, и курс, нацеленный на усовершенствование существующих направлений общественной политики, политически целесообразен.

Ч. Линдблом определяет функциональное исследование общественной политики как искусство оптимизации, т.е. умение решать проблемы низшего уровня, расположенные по степени важности, преодоление растущих трудностей и недостатка компетенции на каждом уровне принятия решений.

Инкрементализм ориентирован на снижение политических рисков. В исследовании Р. Л. Сафонова высказывается мнение, что на основе структурно-функционального анализа возможно повышение эффективности управления рисками, а также можно решить проблему классификации и использования видов рисков.

Стратегическое управление сочетает черты инкрементализма и рационализма. Оно основано на признании того, что организации имеют долговременные цели, ориентированные на стратегическое развитие. Стратегическое планирование является результатом усилий управленцев всех звеньев организации. Стратегическое планирование как научный подход сочетает рациональный анализ, политические ценности, психологию членов организации. Кроме того, оно ориентировано на высокий уровень участия и допускает наличие противоречий в организации.

Здесь важно остановиться на изучении политики с точки зрения причин и последствий и того, как принятые политические решения становятся направлениями общественной политики и влияют на социум. Выбор переменных — это тот шаг, который отличает анализ причин и следствий от эмпирических исследований. Выбор переменных при анализе причин и следствий направлен на оценку таких исходных позиций при проведении политики, как «вклад», «результат» и «последствие». Необходимо определить причину того, что побудило властные

институты к достижению определенного политического результата. Таким образом, реализуемая общественная политика может быть отнесена к зависимой или независимой переменной. Например, исследователь может определить, привела ли государственная программа к увеличению дохода заинтересованных в ней лиц или нет. В данном случае общественная политика может быть отнесена к независимой переменной, из которой следует результат. Аналитики обычно начинают с формулировки гипотез, собирая данные о соответствующих переменных и подвергая эти данные упорядочению, систематическому анализу. Данные о реализации политической программы могут собираться в течение нескольких лет. Анализ причин и следствий общественной политики помогает лицам, принимающим решения, понять, какие действия могли бы разрешить социальные и политические проблемы в будущем.

В рамках политико-управленческих наук разработаны не только дескриптивные модели, эмпирически описывающие процесс принятия политических решений, но и предписывающие, отражающие общесоциальный уровень выработки и реализации общественной политики.

Функциональный подход также позволяет осуществлять предписывающий (прескриптивный) анализ, который формирует общественно-политическое предписание и позволяет ответить на вопрос: «Какой политики мы должны придерживаться в будущем?», а также определяет будущие действия государства. Здесь предусматривается использование приемов моделирования, пофазового прогнозирования и статистической оценки предстоящих затрат и выгод с целью предписания наилучшего курса действий в будущем. Некоторые из этих приемов опережают на шаг те, которые используются в подходе изучения причин и следствий, так как используют исходную информацию для будущего системного проектирования.

Предписывающий анализ может помочь в выборе одного из альтернативных типов политики. Примером этому служит выбор государственных методов, нацелен-

ных на повышение уровня жизни бедных слоев населения посредством увеличения заработной платы либо инвестирования в реализацию программ занятости и переподготовки; увеличения годового дохода посредством роста подоходного налога либо общего налога с продаж.

Предписывающий анализ строится на двух допущениях. Во-первых, аналитик высказывает определенное предположение в зависимости от применяемого им метода относительно существующей проблемы и причастности к этому самого исследователя. Во-вторых, аналитик учитывает влияние научных предсказаний на политические решения. Предписывающий анализ используется в сочетании с другими методами и техниками и может фокусироваться и на группах, и на индивидах.

Предписывающий анализ демонстрирует, что предпосылкой формирования общественной политики в различных областях выступают ценностные ориентиры. Консенсус по поводу базовых ценностей — предпосылка сплочения государства и общества. В. И. Якунин справедливо считает, что «операциональным выражением роли ценностей в системе управления государством выступают идеологические конструкции, придающие целеполаганию предметно и идейно сформированный комплекс ориентаций» [143, с. 21].

Профессор Д. Г. Ротман на основе данных Центра социологических и политических исследований БГУ делает вывод о динамике политических ценностей: «И во всей Европе политические ценности для человека — не главное. Да, активное участие в выборах — это очень важно и необходимо, однако политические ценности проявляются также через участие в политических блоках, стычках, противостоящих группах — тут высокой активности не наблюдается» [105, с. 5].

Краткие выводы

Функциональный подход связан с принципами системного исследования и состоит в выделении элементов,

функционирование которых обеспечивает жизнеспособность социума и его подсистем. Теоретико-методологическую базу современного политического функционализма составляют системная и структурно-функциональная методология, теория политических процессов (политических изменений и развития), теория принятия политических решений. Функционализм может рассматриваться и как методологический подход, отражающий стратегию научного поиска, и как конкретная аналитическая методика, позволяющая изучать функционирование властных институтов, государства и политической системы в целом. Функциональный подход концентрирует внимание на функциях политической системы, рассматривая их на фоне проблем стабильности и изменений, взаимосвязей с внешней средой, способности к адаптации. Основным теоретическим вопросом, который ставит функциональный подход, является вопрос об условиях устойчивости политической системы, а также о факторах, разрушающих ее. Интерпретация политики как функции в социальной системе позволила сконструировать модель политической системы, осью которой является процесс принятия решений по выработке определенного типа общественной политики.

Функциональный подход позволяет исследовать динамику политических изменений и развития. Базовая функциональная модель социального развития (девелопментализма) положена в основу теории модернизации и современной транзитологии, которые являются политико-прикладными продуктами.

Выявлены ключевые факторы стабилизации/дестабилизации политической системы, обусловленные эффективностью ее функционирования. Функциональность политической системы определяется формами политической деятельности, способами осуществления власти, совокупностью функций, выполняемых как государственными органами, так и сегментами гражданского общества. Через функции политическая система выполняет свое социальное назначение. С нашей точки

зрения, в качестве основополагающих можно выделить следующие функции политической системы: определение целей и задач развития общества; согласование интересов социальных общностей и государства; выработка принципов распределения ценностей и принятия правил и норм; обеспечение стабильности политического строя; приобщение к политическому участию. Особое место имеют функции, выполняемые центрами принятия политических решений, т. е. функции государства.

Функциональный подход позволяет определить, насколько эффективны политическая система и ее элементы, общественная политика и ее разновидности и каков тот критический уровень, когда дисфункциональные структуры и элементы усиливаются настолько, что могут разрушить как отдельные элементы, так и систему в целом. Одними из важнейших критериев определения эффективности функционального подхода в анализе общественной политики являются определение сущности общественной проблемы, выработка цели, средств и инструментов достижения результата, оценка результата, т. е. целедостижение. К факторам стабилизации функционирования политической системы и повышения ее эффективности следует отнести укрепление государственности, повышение качества выработки и реализации общественной политики, взаимоотношения правящего режима с обществом по принципу обеспечения обратной связи, характер отношений между центром и регионами.

Функционализм предполагает процессуальный, причинноследственный и прескриптивный анализ общественной политики. Функциональный анализ политического процесса общественной политики базируется, во-первых, на диагностике и описании сути политических проблем, во-вторых, на политическом объяснении, в-третьих, на выявлении инструментов реализации общественной политики (политическая инструментализация) и, в-четвертых, на оценке результатов и последствий принимаемых политических решений, благодаря которым вырабатываются политические рекомендации.

СТРУКТУРА ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ТЕХНОЛОГИИ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

2.1. Формирование повестки дня политического процесса

В данной главе будут даны ответы на следующие вопросы в области формирования политики. Во-первых, каким образом общественная проблема обращает на себя внимание субъектов политической деятельности. Во-вторых, каким образом формулируется политическое предложение (решение) в связи с конкретной проблемой. В-третьих, как происходит отбор необходимых решений из числа альтернативных предложений.

В данной главе основным объектом анализа будет процесс формулирования и принятия политических решений, главным образом, на уровне органов законодательной власти. При этом перечисленные уровни анализа будут рассматриваться с позиций функциональных категорий деятельности. Мы разделяем указанные уровни исходя из методологической целесообразности. В действительности же все уровни тесно переплетены. Например, любой субъект, формулирующий политическое предложение, должен исходить из совокупности условий, при которых данное предложение может быть принято: поддержка сторонников, сопротивление конкурентов, определение «пробивной силы», необходимой для принятия нужного решения.

При рассмотрении сущности общественных проблем изучению формирования политики обычно не уделяется достаточно внимания, в то время как именно отсюда должен начинаться политический анализ. Некоторые ученые считают, что основания, детерминанты политических проблем лежат вне сферы политической науки. Однако именно политический анализ помогает определить размер и объем проблемы, направления действий правительства для реализации поставленных целей. Именно выявление сущности проблемы, ее правильное определение и формулировка позволяют точнее обозначить сущность политического процесса. Для целей политики «сущность проблемы» можно определить как условия или ситуацию, в которой проявились неудовлетворенные потребности части общества, требующей направленных усилий для изменения ситуации. Эти усилия могут быть предприняты как со стороны непосредственно заинтересованных в проблеме лиц, так и со стороны лиц, действующих в интересах первых.

Общественная проблема может проявиться не только в действиях лиц, непосредственно находящихся в зоне конфликта и испытывающих социальный дискомфорт, но и со стороны других лиц, проявляющих заинтересованность в общественных делах. Так, в середине 60-х гг. в США бедность была названа в числе общественных проблем и борьба против нее была начата именно со стороны официальных лиц и общественных деятелей, а не со стороны лиц, находящихся в состоянии бедности. И, конечно, определение сути проблемы может существенно различаться в том и другом случае. В связи с этим возникает вопрос: какие свойства либо качества придают проблеме общественный характер, что отличает частную проблему от общественной? Можно сказать, что общественно-государственными являются те проблемы, которые обладают широким полем охвата сфер жизни и значительным резонансом, включая последствия для людей, не включенных в конфликт непосредственно. Проблемы, которые имеют незначительный эффект и радиусом своего

действия охватывают одного или нескольких человек, вовлеченных в конфликт непосредственно либо неудовлетворенных состоянием своих дел, могут считаться частными проблемами. Заметим, что приведенное отличие не является категорическим в строгом смысле слова и лучше всего проявляется при рассмотрении конкретных примеров. Вот один из них. Пока человек действует в одиночку, пытаясь решить свои трудности самостоятельно, — это его личное дело. Когда тот же воображаемый человек заручается поддержкой официальных должностных лиц, средств массовой информации, общественных организаций и, наконец, выходит на уровень высшей законодательной власти, обеспечивая общественный резонанс своим требованиям, проблема приобретает общественно-государственный характер. Таким образом, прямо или косвенно в конфликт вовлекается все больший круг людей, и проблема становится общественной.

Многие проблемы, не затрагивающие непосредственно правительственные структуры, носят частный характер. К таковым можно отнести случаи, когда члены парламента «погружаются» в обеспечение помощи индивидуальным просителям по поводу их взаимоотношений с административными службами.

Во всех странах существует множество проблем, которые можно квалифицировать разнообразными способами. Одной из таких градаций является деление проблем на «процедурные» и «сущностные». Процедурные проблемы связаны с вопросами организации деятельности правительства. Сущностные проблемы взаимосвязаны с актуальными последствиями человеческой деятельности, касаются ли они вопросов транспорта, торговли, загрязнения окружающей среды. Другая градация может быть связана с происхождением проблем и делением на внутренние и внешние по отношению к политической системе.

Существенно заметить, что определение сути общественной проблемы как таковой зависит не только от объективных обстоятельств, но, что не менее важно, в

какой мере проблема находит понимание среди народа, отражается в общественном сознании. Это ведет нас к следующему фрагменту рассуждений: почему одни проблемы выдвигаются на передний план и требуют действий и реакции со стороны властей, а другие нет? Для этого необходимо рассмотреть вопрос о политических приоритетах, а, точнее, проблему авансцены политики.

В повседневной жизни каждый человек либо группа сталкиваются с проблемами, требующими вмешательства должностных лиц, политиков, правительства. Именно требования, которые субъекты власти принимают в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «авансцены», или «повестки дня» политики. Таким образом, «повестка дня» политики отличается от политических требований в целом. Термин «повестка дня» должен быть также отделен от термина «политические приоритеты», который обычно обозначает ранжировку вопросов, выдвигаемых на повестку дня в порядке их значимости.

В политической системе одновременно существует целый ряд «повесток дня» — перманентная авансцена и институциональная, или правительственная, авансцена. Перманентная повестка состоит из ряда обычных проблем, которые осознаются гражданами как заслуживающие общественного внимания и находятся в юрисдикции существующей государственной власти. Перманентная авансцена имеет место в каждой нации, государстве, на местном уровне, в каждой локальной управленческой системе. К числу перманентной повестки дня во многих странах мира относится рост преступности, безопасность на транспорте, экологические проблемы.

Отнесение той или иной проблемы к авансцене политики является дискуссионным вопросом. Действия по такой проблеме предполагают, что выдвигаемые требования находятся в поле зрения властей, которые обязаны постоянно реагировать на проблемы, имеющие спонтанный характер в политической системе. Институциональная, или правительственная авансцена состоит из тех

проблем, которым именно со стороны властей уделяется самое серьезное внимание. Существуют как различные варианты возможных политических решений, так и различные варианты политических повесток дня. На общенациональном уровне представлены такие виды повесток, как президентская, административная или судебная авансцена. Институциональная повестка является более действенной авансценой политики в силу специфики работы государственных служб, наполненной большей конкретностью, нежели перманентная повестка политики. Уличная преступность — объект внимания перманентной повестки политики. Парламент же на уровне институциональной авансцены готовит более конкретные предложения для решения проблем в этой области — выделяет средства для борьбы с преступностью, создает почву законодательного обеспечения для решения этой общественной проблемы.

Институциональные вопросы авансцены можно разделить на старые и новые пункты повестки. Старые пункты — это те, которые с регулярной периодичностью выдвигаются на авансцену, например увеличение заработной платы работников, парламентские реформы, увеличение пособий малообеспеченным слоям. Эти проблемы хорошо известны должностным лицам, и поэтому альтернативные варианты возможных решений у них имеются. То есть модели решений на основе прошлого опыта в какой-то степени наработаны. Новые пункты «повестки» возникают в зависимости от обстоятельств и конкретных ситуаций. Старые «повестки» предполагают тенденцию получить приоритет от должностных лиц, которые считают свое время ограниченным, а «повестку дня» перегруженной. Лица, полномочные принимать решения, предполагают, что старые проблемы заслуживают больше внимания, потому как они имеют долговременный характер, лучше известны имеющим с ними дело должностным лицам. Конечно, проблемы, которые достигают «повестки» как новые пункты, могут с течением времени превратиться в старые пункты. Примером

тому являются такие пункты, как загрязнение окружающей среды, проблема организованной преступности и другие.

Пункты повестки могут получить приоритет вследствие различного рода кризисов или чрезвычайных событий, таких, как аварии на предприятиях, крушения на транспорте и т.п. События, привлекающие широкое общественное внимание, вынуждают официальных лиц реагировать соответственно. Конечно, продвижение проблем на повестку дня сопровождается механизмом «поддержек» и «торможений» со стороны заинтересованных по конкретным делам групп. Бывает и так, что на повестку дня «проталкиваются» проблемы, не имеющие общественного резонанса благодаря активной поддержке и лоббированию групп интересов.

Отдельные проблемы привлекают внимание общественности и политиков благодаря усилиям средств массовой информации. Некоторые злободневные репортажи вполне способны взорвать общественное мнение и вынудить управленцев реагировать конкретными действиями.

Формирующие общественное мнение факторы помогают структурировать политическую повестку. Тем не менее несмотря на всю важность средств информации все же они привлекают общественное мнение как бы с подветренной стороны. То есть существенным фактором являются, к примеру, близость газеты к тем или иным политическим кругам, источникам информации, деловые ориентации журналистов, источники финансовой поддержки, а также ориентация на интересы публики, с которой имеет дело газета, журнал, радио или телевизионный канал.

Каковы же пути, благодаря которым проблемы достигают статуса повестки? Здесь трудно представить все возможные варианты, предполагающие, каким образом реализуются подобные возможности. Вполне очевидно, что далеко не все общественные проблемы достигают статуса повестки. Политики иногда предпочитают не

связываться с некоторыми проблемами. Здесь необходимо принимать в расчет такую употребительную аналитическую и исследовательскую категорию, как концепция «непринятия решений».

Непринятие решений как средства, благодаря которым требования изменений в существующей системе распределения льгот и привилегий могут быть блокированы прежде, чем эти требования могут быть поставлены на голосование; или похоронены, прежде чем они получают доступ к сферам, принимающим политические решения.

Существуют различные способы, благодаря которым проблемы могут выйти на уровень систематической или институциональной повестки.

В изучении процесса политической деятельности важно понимать, почему некоторые проблемы этого процесса не рассматриваются или ими пренебрегают. Как уже отмечалось, общественно-государственная политика определяется не только тем, что правительство делает, но и тем, что оно не делает. В чем же здесь дело? Ответ на этот вопрос мы получим, если ответим на следующий вопрос: кто получает дивиденды от политического процесса? В данном случае причины дивидендов следует искать в концепции «непринятия решений». Не принимать невыгодные решения оказывается выгодным для лиц и организаций, стремящихся сохранить свои командные или решающие позиции в системе распределения общественных ресурсов, льгот и привилегий. Несмотря на некоторую неопределенность, неточность концепции непринятия решений она является весьма полезной для анализа политического процесса.

Формулирование политики включает разработку подходящих и предполагаемых курсов действий для решения общественных проблем. Политическая формулировка не всегда выливается в конкретный результат, как то: закон, исполнительная директива или административные правила. Политики могут решить для себя не предпринимать никаких действий по тем или иным проблемам. Другими

словами, тот факт, что общественная проблема выдвинулась на авансцену политики, еще не означает, что в связи с этим будут предприняты позитивные правительственные действия. Осознание проблемы не гарантирует положительную реакцию властей. В то же время неосознанность проблемы обществом чаще ведет к бездействиям со стороны властей.

Многие политические предложения и программы разрабатываются официальными лицами как профессионалами по должности, так и назначаемыми для этих целей людьми в административных службах и организациях. В этих службах разрабатываются правительственные программы в области сельского хозяйства, здравоохранения, торговли и других сферах, которые получили статус общественных проблем, и готовятся предложения по их реализации.

Иногда Президентом создаются специальные исследовательские группы, консультативные комиссии из официальных лиц и специалистов для разработки и контроля политических решений. Такие консультативные комиссии заняты как разработкой политических решений, так и организацией их поддержки, используя престижное членство в этих комиссиях. Некоторые из комиссий могут быть назначены в большей мере для выработки предложений в ответ на конкретные запросы и требования, претендующие на продвижение в повестку дня политики. Можно заметить, что некоторые консультативные комиссии могут иметь существенное влияние на определение направлений в политике.

Законодатели также вовлечены в формулирование проблем политики. Получая информацию и предложения для действий во время слушания дел в Парламенте или в процессе парламентских расследований через контакты с различными официальными лицами, представителями групп интересов, а также на основе собственных интересов и потребностей, они формулируют предложения по предлагаемому курсу действий. В некоторых сферах по-

литики депутаты сделали весьма много для формирования политических программ.

Группы интересов часто играют важную роль в формировании политических программ, выступая с предложениями для законодателей. Они могут работать как с законодателями, так и с исполнительными органами с целью модифицировать имеющиеся предложения с учетом своих собственных интересов.

В целом из вышеперечисленных источников и формируются различные предложения для принятия решений по конкретным проблемам. Политики здесь не просто находятся между выбором тех или иных программ. Чаще частные и официальные акторы (действующие лица) формулируют различные предложения для принятия их соответствующим органом. Наиболее вероятным является выбор компромиссного курса действий, базирующегося на представленных предложениях. Подключение как официальных лиц, так и представителей общественности к компромиссному решению является характерной чертой формирования политики в демократических странах.

Формулирование проблем политики может рассматриваться как процесс, включающий два типа деятельности. Первый из них предполагает вопрос о том, что нужно делать в конкретной ситуации? Например, какого рода национальное страхование здоровья необходимо стране? Или же вопрос может быть таким: какого рода программы иностранных инвестиций необходимо иметь стране? Или: каков должен быть минимум заработной платы и какие слои населения должны быть им охвачены?» Ответы на подобные вопросы приобретают форму общих принципов. Это то, что касается первого типа. Второй тип деятельности включает проектирование законодательства или подготовку административных правил, которые при их принятии будут проводить эти принципы в действие. Это скорее технический и обыденный, но, тем не менее, очень важный вопрос. Написанный таким образом законопроект может иметь существенное воздейст-

вие на его администрирование и реальное содержание общественно-государственного управления.

На практике очень трудно, если вообще возможно, четко отделить формулирование проблем политики от принятия решений. Это есть аналитическое разделение функциональной деятельности, которое происходит в политическом процессе. Оно не может выполняться различными лицами в разное время в разных организациях. Все, кто вовлечен в формулирование курса действий, заинтересован в принятии их предложений. Одни предложения будут приняты, другие исключены для того, чтобы обеспечить поддержку предполагаемого политического курса. С учетом дальнейшей перспективы участники стадии формулирования проблем политики могут подвергаться воздействию обстоятельств, которые возникают на этапе администрирования решений.

2.2. Проблемно ориентированная сущность общественной политики

Функциональный анализ позволяет объяснить трансформацию наблюдаемых аспектов политического процесса, конвертирование проблемных ситуаций в эмпирические данные, которые могут быть смоделированы с целью решения проблемной ситуации и выражены математически. Для решения проблемных ситуаций исследователь А. Журавлев связывает понятие ситуации с действием: «Понятие ситуации — своего рода аналитический инструмент, позволяющий корректировать действия и дающий возможность интерпретировать значение принятых решений. Действие вытекает из видения ситуации. Оба эти понятия сосредоточивают внимание аналитика на необходимости учета факторов среды. Однако действие разворачивается в той части реальности, которая пропущена через человеческое сознание и образует политическое пространство или динамическую реальность

— пространство действия. Эффективность политики обеспечивается за счет поэтапного мониторинга условий и формирования оптимального пространства действия, то есть адаптации пространства» [38, с. 63—64]. Проблемная политическая ситуация «описывает состояние политической системы (либо какой-то из ее подсистем) как комплекс взаимодействий между ее субъектами в определенный период времени» [3, с. 126].

В политической науке сложились два направления функционального анализа общественно значимых проблем. Первое возникло на базе бихевиористской школы. По мнению бихевиористов, решение проблем (в инструментальном смысле) есть реакция на внешние стимулы, а эмпирически не наблюдаемые факторы («мнения», «суждения») не могут использоваться как объяснение действий субъектов политики.

Сторонником бихевиористской школы является У. О'Брайен, который считает, что в «историческом аспекте термин «функциональный анализ» характеризовался широким разнообразием видов оценки поведения и определялся как «выявление важных, поддающихся контролю, каузальных функциональных зависимостей, относящихся к специфическому набору целевых форм поведения конкретного клиента. Это определение содержит в себе ряд эксплицитных и подразумеваемых характеристик. Основным компонентом функционального анализа являются каузальные функциональные зависимости. Некоторые функциональные связи являются каузальными, тогда как другие — корреляционными. Отличительной особенностью функционального анализа является его акцент на установление наиболее важных каузальных функциональных зависимостей» [83].

Второе направление получило название «процессуальная информационная перспектива» (А. Ньюелл, Г. Саймон). В рамках этого направления решение проблем есть наполнение системы информацией и недостающими данными. Здесь изучаются особенности долговременной и кратковременной памяти социальной системы.

Как единица информационного процесса человек обладает качествами, которые делают его действия успешными: во-первых, адаптивность к требованиям среды или окружения; во-вторых, использование специфических знаний (называемых эвристическими), которые способствуют сокращению времени в поиске необходимых решений. Оба исследовательских направления сходятся в том, что принятие решения в общественной сфере не является абсолютно рациональной, последовательной процедурой нахождения идеальной модели правильного, «наилучшего» решения проблем.

Для разрешения проблемных ситуаций и формируется общественная политика. С одной стороны, общественная политика является проблемно ориентированной, а с другой — проблемно генерирующей, ведь институты государства постоянно находятся перед выбором тех или иных действий, влияющих на граждан. В одних случаях такое влияние является прямым, в других — косвенным. Проблемно ориентированная сущность общественной политики учитывается при проведении функционального анализа. Общественно значимые проблемы определяются как потребности (нужды), неудовлетворенность, лишения, несправедливость, для разрешения которых требуются действия государства. Общественная политика является ответом на возникающие проблемы. Структурирование проблем — «решающая и в то же время наименее осознанная часть функционального анализа» [156, с. 182—184].

На этапе политического процесса «формирование проблемы» задействованы различные политические участники: группы интереса, избиратели, законодатели, органы исполнительной власти и другие органы, которые взаимодействуют при выработке определенного предложения или их серии в ответ на возникшую социально значимую проблему. Этот процессуальный этап относится к инициативной политике или к программно регулируемой политике.

Структурирование проблем является наиболее важной фазой функционального анализа, поскольку правильное определение проблем способствует ее успешному решению. Проблемы, возникающие в социуме, можно разделить на частные и государственные, имеющие политический характер. Какую из форм принимает проблема, зависит от ресурсов и субъектов, вовлеченных в проблемную ситуацию.

Проблема является частной, когда она может быть решена преимущественно приватными ресурсами и затрагивает группы людей, чьи трудности не привлекают всеобщего внимания. Многие из семейных проблем в соответствии с этим определением являются частными, поскольку они не подразумевают использования социальных и публичных ресурсов, в них обычно вовлечено малое количество людей.

Относительно небольшое число частных проблем получает общественное звучание. Чтобы стать предметом государственной деятельности, общественные проблемы должны стать частью «повестки дня» государственной политики. Проблема становится государственной, когда она требует привлечения бюджетных ресурсов или затрагивает большие либо политически значимые группы, а следовательно, государственные институты не могут игнорировать их. Ни один политический деятель не может игнорировать проблему, которая затрагивает значительное число выборщиков. Государственная политика является важнейшим средством решения проблем, которые приобретают статус общественно-государственных. Государственные проблемы всегда имеют политический характер и возникают из-за ценностей, потребностей или возможностей, которые могут быть достигнуты и реализованы посредством публичных действий.

Информация о сущности и потенциальных решениях проблем продуцируется через применение политико-аналитической процедуры структурирования проблем. Зачастую политическая проблема является частью комплекса проблем. В связи с этим нельзя решить отдельно

взятую проблему вне взаимосвязи с решением комплекса проблем. Политические проблемы и их решение находятся в постоянном изменении. Поэтому политологу необходимо заниматься анализом неразрешенных или слабоструктурированных проблем для того, чтобы найти правильное решение.

С научной точки зрения, каждая проблема может быть определена, классифицирована, описана, объяснена и оценена. Для исследователя каждая проблема является аналитической конструкцией в виде проблемной ситуации. Модель проблемной ситуации является продуктом субъективных суждений по вопросам анализа объективной действительности. Проблемы не существуют вне постановки и оценки со стороны отдельных ученых и групп, которые определяют статус проблемы и конституируют ее. В Республике Беларусь статус политических проблем определен и зафиксирован в таких политических документах, как материалы Всебелорусских народных собраний, Послания главы государства белорусскому народу и парламенту и иные речи и выступления Президента.

Политические проблемы разрешают как институты государства, так и гражданского общества. На основе критериев структуры политических систем и особенностей решения проблем политические проблемы можно разделить на три блока:

а) институциональный блок, связанный с деятельностью законодательной, исполнительной, местной властей по разрешению политических проблем. В Республике Беларусь следующие политические институты формируют центры принятия политических решений на различных уровнях политической системы: Президент Республики Беларусь, правительство, парламент, местные органы исполнительной власти и местного самоуправления;

б) инструментальный блок, касающийся различных видов государственной политики и управления на отраслевом (министерства) и региональном (области, районы) уровне. Основные виды государственной политики за-

креплены, прежде всего, в Конституции Республики Беларусь: деятельность государства в области внутренней и внешней политики закрепляется статьями 18, 107;

в) процессуальный блок, связанный с функционированием общественных объединений, политических партий, СМИ, общественного мнения. В Послании Президента белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 2008 г. обозначены основы гражданского общества в нашей стране: «профсоюзы, молодежные организации в лице Белорусского республиканского союза молодежи, ветеранские и женские организации. Они самые массовые, и они представляют все общество. Это те четыре опоры, на которые мы будем опираться. Это наше понимание гражданского общества» [59, с. 16].

Описывая три блока политических проблем, следует помнить, что общественная политика может быть проблемно генерирующей, т.е. принятые решения и действия будут порождать новые политические проблемы. Институты власти на общенациональном уровне реагируют на социально значимые проблемы выработкой основных направлений внутренней и внешней политики. Так, правительство Республики Беларусь разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики, отвечает за их реализацию (статья 107), Президент Республики Беларусь гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики (статья 79). Парламент Республики Беларусь рассматривает проекты законов, в том числе «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь».

По критерию иерархии и приоритетности решения политические проблемы можно разделить на главные, вторичные, функциональные и незначительные.

Главные проблемы относятся к прерогативе полномочий высших органов власти (правительство, министерства и ведомства), имеют общегосударственный характер и связаны с достижением общенациональных

целей. Вторичные проблемы концентрируются на уровне реализации национальных проектов (программ) отраслевого и регионального уровня. Незначительные проблемы возникают на уровне реализации отдельных проектов и программ. Функциональные проблемы концентрируются на стыке реализации проектного уровня (отдельные отраслевые и региональные проекты). Провалы в решении главных проблем могут касаться структурных нарушений, тогда как вторичные, незначительные и функциональные проблемы не затрагивают институциональной (структурной) основы политической системы.

Приведем пример главных и функциональных проблем. При рассмотрении проблемы формирования системы оказания государственных услуг и дебюрократизации административных процедур первым действием становится реализация проекта по созданию общереспубликанской базы данных обмена информацией. Главная цель проекта — внедрение современных информационных технологий в деятельность государственных организаций; повышение качества предоставляемых гражданам государственных услуг; формирование единого информационного пространства. Основными итогами выполнения программы стало формирование с 2009 г. системы оказания государственных информационных услуг на основе использования информационно-коммуникативных технологий.

Двигаясь по иерархической лестнице, проблемы становятся все более сложными, взаимозависимыми, содержательно-предметными и динамическими. В зависимости от уровня управления и решения проблемы делятся на стратегические и оперативные. Стратегическими являются проблемы, последствия решения которых являются практически необратимыми. Примером могут быть решения Республики Беларусь о запрете на размещение ядерного оружия на нашей территории. К стратегическим проблемам можно отнести решения руководства Республики Беларусь о неучастии своих вооруженных сил в конфликтах за пределами территории Беларуси.

Оперативные проблемы — те, последствия решений которых являются относительно обратимыми и не являются составными частями стратегических проблем высокого уровня.

Е. М. Бабосов считает, что перед белорусским народом стоят крупномасштабные проблемы, среди которых одна из важнейших — обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны. По мнению ученого, для успешного решения проблем необходимо применять системный подход, при котором каждая из этих проблем будет одновременно и предпосылкой, и следствием решения всех остальных.

С точки зрения Д. Г. Ротмана, анализ результатов социологических исследований показывает, что «на поисковом, а порой и на стабилизационном этапах развития государства возможно возникновение разнообразных политических, экономических и социальных проблем» [106, с. 13], поэтому социологические исследования дают возможность постоянно отслеживать динамику изменения уровня социальной напряженности. Это необходимо для снятия проблемных ситуаций в обществе и государстве.

По данным на 2010 год, социально-политическая ситуация в Республике Беларусь выглядит следующим образом: наибольшую обеспокоенность у граждан вызывают алкоголизм (42,5 %), жилищные вопросы (28 %), безработица (25 %), образование молодежи (21 %) [26, с. 7].

По степени структурированности различаются четко структурированные, умеренно структурированные, слабо структурированные. Четко структурированными являются те проблемы, к решению которых имеют отношение один или несколько субъектов, принимающих решения, а также небольшой ряд альтернативных политических решений (альтернатив). В рамках данного класса проблем имеет место соглашение между участниками относительно целей политики, которые ясно ранжированы для предпочтений субъектов принятия решений. Результаты каждой из альтернатив являются просчитанными

с достаточной долей вероятности и определенности и с приемлемой долей ошибки или риска.

К числу четко структурированных проблем можно отнести проблемы, решения которых отнесены к компетенции высших должностных лиц государства. Например, протоколы поручений главы государства, решения коллегий Администрации Президента, решения Президиума Совета Министров. Протокол поручений Президента Республики Беларусь, данных по итогам состоявшегося 27—28 марта 2003 г. Постоянно действующего семинара руководящих работников республиканских и местных государственных органов «О состоянии идеологической работы и мерах по ее совершенствованию», содержит 19 пунктов с четкими формулировками поручений, например:

1. Администрации Президента Республики Беларусь:

1.1 до 1 мая 2003 г. внести на рассмотрение главы государства:

1.1.1 проект Указа Президента Республики Беларусь «О системе государственных органов, осуществляющих идеологическую работу в Республике Беларусь»;

1.1.2 предложение о реорганизации организационной структуры Института социально-политических исследований при Администрации Президента Республики Беларусь и кандидатуре на должность директора данного института [80, с. 181].

Умеренно структурированные проблемы находятся в зоне полномочий нескольких субъектов, принимающих решения, а также включают ограниченное число альтернатив. Относительно ценностных ориентаций среди участников решения проблемы существует консенсус. Цели участников достаточно ясно ранжированы. Примером является государственная политика информатизации в Республике Беларусь. В этой сфере есть несколько

центров принятия решений: НАН Беларуси, ГКНТ, Парк высоких технологий. Тем не менее, имеется консенсус среди участников относительно значимости и целей политики информатизации.

Слабо структурированные проблемы включают множество участников и центров принятия решений. Консенсус участников по поводу ценностей выражен неявно. Цели решения проблемы слабо ранжированы. Примером является государственная молодежная политика. В стране отсутствует единый центр принятия решений, поскольку в этой сфере существует множество субъектов, в той или иной мере участвующих в решении молодежных проблем. Практически каждое министерство, ведомство, предприятие, учреждение решают проблемы молодежи в части своей компетенции. Тем не менее, результаты молодежной политики с трудом поддаются калькуляции и ранжированию.

Существует множество проблем, которые можно отнести к разряду слабо структурированных. Ввиду слабой структурированности сложнее рассчитать их возможное успешное решение и эффект. Поэтому слабо структурированные проблемы находятся в центре внимания теоретиков функционального анализа, а также политиков-практиков.

Для проведения успешного политического анализа в первую очередь необходимо структурировать проблему, а затем обратиться к вопросам ее разрешения. Очевидно, что разрешение проблем начинается, когда политик оказывается перед артикулированной, заявленной проблемой. Это позволяет выдвинуть гипотезу возможного курса действий по достижению целей. Слабое структурирование политических проблем нередко ведет к принятию необоснованных, в том числе непопулярных политических решений. Анализ данного вида проблем посвящено исследование К. К. Костиной «Технология принятия и реализация непопулярных политических решений». Автор отмечает, что «важно, чтобы принимаемое непопулярное решение не шло вразрез со сложившейся в

определенном обществе системой политических ценностей и было представлено как необходимое для дальнейшего развития» [49, с. 19].

Структурирование проблем должно соответствовать следующим условиям: 1) проблема должна быть четко сформулирована; 2) процесс анализа в значительной мере неконвенционален и включает модификации или отказ от предыдущих принятых идей; 3) процесс анализа требует высокой мотивации, которая связана с интенсивностью и с длительным периодом действия; 4) продукт анализа должен быть настолько новым, чтобы большинство аналитиков не могли ранее располагать аналогичными решениями; 5) продукт анализа оценивается политическими деятелями и другими субъектами принятия решений.

На наличие структурированных и не структурированных политических проблем указывает белорусский ученый В. В. Герменчук. Он считает, что «в решении структурированных и не структурированных политических проблем, связанных с демонтажем старых и созданием новых политико-административных систем, особую угрозу представляют господствующие стереотипы мышления и следования существующим аналогам» [21, с. 173].

Структурирование проблем в функциональном анализе может быть рассмотрено как процесс с тремя фазами: концептуализация, спецификация и осмысление проблемы. Хотя процесс структурирования проблемы может начинаться с любой из указанных фаз, все же предпосылкой структурирования является признание существования проблемной ситуации. Двигаясь к фазе концептуализации, аналитик определяет проблему в наиболее общих терминах. Далее происходит конструирование формальной модели проблемы посредством спецификации проблемы, которая включает создание формальной математической модели. Таким образом, функциональный анализ политических проблем основан на выявлении проблемной ситуации, концептуализации и формализации проблемы. Между данными этапами происходят

осмысление и спецификация проблемы, завершающей стадией является ее решение (см. Приложение 5).

Критическим моментом структурирования проблемы в функциональном анализе является понимание того, насколько хорошо субстанциальные и формальные проблемы соответствуют реальной проблемной ситуации. Если большинство проблемных ситуаций фактически содержат системы проблем, то центральным требованием функционального анализа выступает формулирование субстанциальных и формальных проблем.

Уровень соответствия между проблемной ситуацией и субстанциальной проблемой детерминирован фазой концептуализации проблемы, которая часто выражена в форме имплицитных предположений аналитика относительно возможностей социальных изменений. На уровне концептуализации функционализм связан с риском ошибочного выбора мировоззрения, в то время как анализ должен показать правильный выбор цели и средств ее достижения.

На второй фазе (спецификация проблемы) риск связан с выбором ошибочной формальной модели проблемы.

Процесс структурирования проблемы вскрывает ряд вопросов, которые являются центральными в методологии функционального анализа и политической науки в целом. Каждая фаза структурирования требует различного рода методологических навыков. Политический анализ должен быть основан на знаниях в области философии, социологии, этики, математических и статистических предметов.

Структурирование проблем также поднимает вопросы различного прочтения рациональности. Функциональный анализ предполагает множественные рациональные основания для политического выбора: технический, экономический, легальный, социальный виды рациональности.

Итак, двигаясь от проблемной ситуации к структурированию проблемы, мы создаем познавательные модели.

Политические модели являются отражением избранных аспектов проблемной ситуации и конструируются для реализации определенных целей. Политические модели являются искусственными реконструкциями социально-политической реальности в проблемных сферах. Политические модели могут быть представлены в виде концепций, схем, графиков или математических уравнений. Они используются не только для описания, объяснения и предвидения элементов проблемной ситуации, но также для усиления поддержки официального курса действий, направленных на разрешение конкретных проблем. Политические модели используются для изображения и упорядочения наших знаний о проблемной ситуации.

Структурирование позволяет аналитикам продуцировать и трансформировать информацию о проблемной ситуации, субстантивных проблемных и формальных проблемах. Как было показано, структурирование проблем включает три взаимосвязанные фазы: осмысление, концептуализация и спецификация проблем.

Ключевые виды анализа для осмысления, концептуализации и спецификации политических проблем: классификационный и иерархический. Все они направлены на снижение вероятности ошибок при принятии решений.

Классификационный анализ служит для определения и типологии проблемных ситуаций. В осмыслении проблемной ситуации политические аналитики должны классифицировать полученные данные. Даже самые простые описания (дескрипции) проблемных ситуаций базируются на классификации данных посредством индуктивных методов. Классификационный анализ базируется на двух главных процедурах: логическом делении и классификации.

Иерархический анализ служит для определения причин проблемных ситуаций. Различают три вида причин: возможные, вероятные и действительные причины. Возможные причины — это события или действия, которые

способствуют возникновению проблемы. Например, причинами бедности в тех или иных странах могут быть нежелание части людей работать, реальная безработица, несбалансированная политика государственных органов в области труда и заработной платы. Вероятными причинами могут стать принятые политические решения в силу тех последствий, которые они повлекут за собой. В философском смысле вероятность характеризуется как степень возможности события, которое может как произойти, так и не произойти.

Действительные причины проблемы могут определять те субъекты, которые реально контролируют распределение властных полномочий. Политический функционализм дает возможность аналитикам продуцировать информацию о курсе действий и последствиях, которая может быть применена и использована индивидами, группами или обществом в целом. Функциональный подход включает информацию о политических действиях, которые воплотятся в конкретные политические последствия.

2.3. Структура принятия политических решений

Анализ структуры процесса принятия политических решений предполагает изучение круга субъектов — участников политического процесса. Субъектность в политике обусловлена соотношением между объективными возможностями деятельности (актора) и достигнутым де-факто уровнем зрелости субъекта, а также способностями субъекта, мотивацией, возможностями и знаниями, последовательностью в действиях и т. д. Условия субъектности выступают достаточно отчетливо, когда речь идет о субъектности групп и организаций. Такими условиями могут быть: устойчивая нелокальная связь субъектов; носительное единство в осознании своего положения,

общих интересов и вслед за этим осознание своего своеобразия и принадлежности к этим общим интересам, идентификация с этой целостностью, внутренняя солидарность; организация, т. е. координация положения и действий акторов в группах, возрастных и профессиональных категорий членов через руководящий центр.

Субъектами политического процесса чаще всего выступают официальные должностные лица, законодательные органы власти, исполнительная власть, административные службы. Субъектами могут считаться также неофициальные участники политического процесса, такие как группы интересов, политические партии, отдельные граждане. Официальными лицами считаются те, которые наделены властными полномочиями заниматься формированием политики. Представители законодательной, исполнительной власти и администраторы выполняют важные функции в политическом процессе. Субъекты политики отличаются друг от друга по уровню и масштабам деятельности. Так, выделяют политиков высшего эшелона власти и ординарных политических деятелей. Первые обладают прямыми конституционными полномочиями для своей деятельности, вторые должны получать властные полномочия от звеньев высшего эшелона. К высшему эшелону относятся члены парламента, кабинета министров и т. д. Ординарными политиками считаются работники административных служб.

Органы законодательной власти как субъекты политики занимаются решением важнейших проблем законодательства и формирования политики. Законодательные органы Республики Беларусь обладают в полной мере независимыми властными полномочиями. Постоянные комиссии Парламента обладают полномочиями высшей инстанции по отношению к другим законодателям. Такие сферы политики, как права человека, социальная и другие, в значительной мере формируются Парламентом.

Что касается роли исполнительной власти в Республике Беларусь, то она существенно зависит от лидерства

президентской власти в области формирования политики и в сфере исполнения решений.

В развивающихся странах исполнительные органы имеют большее влияние на политические решения, чем в развитых странах. В этих странах существует большой круг проблем, которые решаются на кабинетном уровне, потому что там зачастую нет профессиональных гражданских служб и исполнительные органы играют большую роль в формировании политики и политических решений. Это происходит потому, что власть здесь высоко концентрирована и исполнительные органы вольны определять политические решения не заботясь о поддержке среди союзников в создании коалиции.

Структура принятия решений во многих развивающихся странах довольно проста, так как в этой структуре преобладают исполнительные органы. В подобных странах группы интересов также не имеют большого влияния на принятие решений, т. к. их независимость ограничена рамками существующих политических институтов.

Административные службы во всем мире характеризуются некоторыми постоянными характеристиками, такими как наличие многочисленного аппарата и его размеры, сложность в управлении, иерархичность организации, уровень автономии. Общим положением политической науки является тезис о том, что административные службы являются более или менее автоматическими проводниками политических решений, вырабатываемых административными службами правительства. Вряд ли подлежит сомнению аксиома о том, что политика и администрация тесно связаны, и то, что административные службы включены в политический процесс. В таком смысле политикой можно назвать то, что правительство реально делает в таких конкретных сферах, как финансы, транспорт, культура, социальное обеспечение. Администрация способна ускорять либо задерживать проведение законов и реализацию политических решений. Сложность политических проблем, решаемых современными демократическими государствами, приводит к тому, что

из-за недостатка времени у законодателя иногда руководящие функции власти, иначе говоря «управление делами», передаются административным службам.

Сомнительно, что современные индустриальные общества могут управлять повседневными делами без бюрократических организаций, в которых должностные лица играют главную роль в принятии решений. Административные службы являются главным резервуаром подготовки проектов решений для законодателя в США и Великобритании. Для американских служб к тому же является типичным не только представление проектов решений законодателю, но также активное лоббирование и другие средства давления с целью их принятия.

Важным субъектом политического процесса, участвующим в принятии решений в странах Запада, является суд. Суды играют большую роль в формировании политики. Они влияют на характер и содержание политики посредством применения инструментов юридического пересмотра и законодательного толкования принятых политических решений. Основой юридического пересмотра политических решений являются полномочия судов определять конституционность действий законодательных и исполнительных органов. Суд использует свои права пересмотра политических решений весьма экономно, и его решения эффективны. Парламент может не решиться на те или иные действия, если существуют опасения, что такие действия будут признаны неконституционными. Суды все чаще обращают внимание не только на то, что правительство не должно делать, но и указывают на то, что правительство должно делать, чтобы выполнить свои конституционные обязательства. В таких странах, как Канада, Австрия, Германия, суды имеют практику в области политической юриспруденции, но все же их влияние на политику гораздо меньше, чем в США. В развивающихся странах суды не имеют сколь-нибудь значительного влияния на политику.

Наряду с официальными организациями и институтами в политическом процессе принимают участие

многие другие субъекты, такие как группы интересов, политические партии и движения, отдельные личности. Их можно квалифицировать как неофициальных участников, потому что несмотря на их важную роль в различных ситуациях они не обладают легальными властными полномочиями участвовать в процессе принятия политических решений в государственной системе.

Не все участники политического процесса, перечисленные выше, в равной мере вовлечены в процесс принятия решений. Одни проблемы охватывают широкий круг вопросов и вовлекают значительное число участников, другие — сравнительно менее заметны и касаются менее важных вопросов, требующих вовлечения незначительного числа участников. В зависимости от сферы участия, степени вовлеченности субъектов в решение проблем, способа включения в решение проблем, можно выделить три уровня политики: микрополитика, подсистема политики и макрополитика.

Микрополитика включает действия индивидов, групп и сообществ, нацеленных на обеспечение поддержки либо со стороны лиц, принимающих ответственные решения, либо со стороны правительства. Политическая подсистема — это сферы деятельности людей, регулируемые в определенных пределах. Политическая подсистема включает, в частности, проблемы железнодорожного и автотранспорта, жилищного строительства, ремонта дорожных покрытий. Макрополитика имеет место на уровне высших официальных должностных лиц, лидеров парламента и правительства.

Многие политологи занимаются изучением политических подсистем. Иногда их называют «субправительственные системы», «политические группировки» и «политические коалиции». В общем виде подсистема включает модель взаимоотношений внутри отдельных комитетов, или комиссий, административных служб и соответствующих групп интересов, концентрирующихся вокруг конкретных политических сфер.

Субсистемы довольно влиятельны и относительно автономны и играют важную роль в диффузии власти и концентрации усилий части общества в решении конкретных политических проблем. Это не означает, однако, что субсистемы не зависимы от внешнего контроля. Наоборот, заинтересованным группам часто приходится добиваться в вышестоящих инстанциях (например, парламенте) принятия выгодных для себя решений либо добиваться отмены неприемлемых решений. Можно сказать, что наиболее характерной для субсистем является экспертная роль в конкретных сферах их деятельности.

Главными действующими лицами макрополитики являются: президент, лидеры парламентских фракций, высшие должностные лица государства и т. д. Бывает, что важными участниками макроуправления становятся журналисты, общественные деятели, выдающиеся ораторы. Круг участников макрополитики может быть достаточно широким. Этот уровень политики привлекает самое большое внимание исследователей политического процесса, так как он является наиболее заметным, значимым, а также действенным и эффективным.

Законодатели также вовлечены в процесс выработки политических предложений. Получая информацию во время слушания дел в парламенте или в процессе парламентских расследований, они формулируют предложения по предлагаемому курсу действий. Группы интересов также часто играют важную роль в формировании политики, выступая с предложениями для законодателей.

Итак, формулирование проблем политики на практике тесно связано со стадией принятия решений в политическом процессе. Политические решения включают действия тех или иных официальных лиц или организаций, связанные с получением поддержки для предлагаемых программ и предложений либо с отказом от тех или иных альтернатив. В позитивном смысле они включают такие формы, как принятие законодательных актов или постановлений исполнительных органов. Здесь уместно вспомнить различие между политическими решениями,

определяющими содержание общественной политики, и обычными решениями, которые обеспечивают каждодневное управление. Более того, политическое решение является обычно кульминацией различных решений, рутинных и не совсем рутинных, принимаемых в ходе политического процесса.

То, что обычно предпринимается на стадии решений, не является отбором среди ряда вполне готовых политических альтернатив. Существуют действия, которые можно считать выбором предпочтительных политических альтернатив. Предполагаемые действия рассчитаны на вероятность достижения если не полного, то хотя бы частичного результата. По мере того, как стадия формулирования проблем политики движется по направлению к стадии решения, некоторые предложения будут отвергнуты, другие приняты или модифицированы.

Хотя частные лица и организации также участвуют в принятии политических решений, формальные полномочия остаются за официальными лицами — законодателями, исполнительной властью, администрацией, судьями. В демократических обществах проблема принятия решений более тесно увязана с законодательной властью, которая предназначена представлять интересы населения. Иногда в литературе приводится тезис о том, что большинство в законодательном органе представляет большинство народа. Какова бы ни была реальность, такой аргумент свидетельствует в пользу тезиса о том, что люди могли бы управлять демократией. Политические решения, принятые законодательным органом, приобретают легитимность и подлежат исполнению по соответствующим каналам. И в целом решения официальных лиц воспринимаются как легитимные, если это лицо наделено полномочиями и действует в пределах этих полномочий.

В анализе процесса принятия решений необходимо принимать в расчет такие факторы, как: критерии решений; типы принятия решений; создание большинства в парламенте; президентские решения и дифференциализм

(incrementalism). Рассмотрим критерии решений. Принятие решений может рассматриваться как индивидуальный или как коллективный процесс. В первом случае речь идет о критериях, которые применяет конкретное лицо при выборе решений. Во втором случае речь идет о процессах создания большинства для получения одобрения или об иных формах достижения решений. Индивидуальный выбор, конечно, делается обычно с учетом интересов других лиц, вовлеченных в ситуацию принятия решений и их вероятного поведения и реакций.

Индивиды часто подвергаются воздействию различных факторов, оказывающих влияние на мотивы их голосования, или при решении конкретных политических вопросов. Часто трудно оценить, какой из этих факторов является более значительным. Официальные лица в своих заявлениях часто объясняют свои решения ссылками на парламентские документы, избирателей, информационные бюллетени, речи, пресс-конференции, службы общественного мнения и тому подобное. Причиной принятия решения может быть тот факт, что проблема уже находится на контроле общественности, или то, что она важна для избирателей, но до сих пор не решена. Тем не менее часто, возможно, путем тщательного анализа ситуации определить, какие факторы в данной ситуации более действенны. Можно выдвинуть целый ряд критериев, влияющих на политический выбор. Одним из таких критериев являются ценности. Они включают политические, организационные, персональные и другие ценности.

Для того чтобы получить наиболее полное представление о процессе принятия решений, необходимо рассматривать его не только как индивидуальный, но и как коллективный процесс. С этой целью рассмотрим наиболее характерные методы принятия коллективных решений, такие как сделка, убеждение и приказание.

Сделка — это наиболее распространенный стиль принятия решений в странах Запада. Сделка может быть определена как процесс, в котором два или более участника, наделенных властью либо полномочиями прини-

мать решения, приспособливают свои, по крайней мере, частично не совпадающие цели для того, чтобы сформулировать курс действий, который не является идеальным, но достаточно приемлемым для участников. Сделка включает переговоры типа «ты мне — я тебе» и компромисс для достижения взаимоприемлемых позиций. Сделка часто применяется при обсуждении условий работы между профсоюзами и работодателями в США, Англии и других странах. Условием совершения сделки является готовность участников вести переговоры, готовность к уступкам и компромиссам. Участники сделки должны иметь базу, ресурсы, предложения и т. д., представляющие интерес для других сторон.

Сделка может носить как ясный, точно выраженный характер (эксплицитный), так и подразумеваемый (имплицитный характер). Эксплицитная сделка имеет место, когда стороны (группы лидеров, должностные лица, председатели комиссий, главы министерств и т. д.) констатируют свои соглашения, сделки в ясных терминах, позволяющих избежать непонимания, двусмысленности и неопределенности в вопросах, представляющих предмет сделки.

Договоры по вопросам внешней политики также служат примером эксплицитных сделок. Политические сделки широко распространены в практике международных отношений, так как идея отстаивания национальных интересов является общепризнанной. Во внутренней политике сделки и компромиссы являются необходимыми и преобладающими, хотя может показаться, что сделка несовместима с общественным интересом или, более того, похожа на «торги» и «распродажу».

Сделка в имплицитной форме встречается более часто. В имплицитной сделке условия соглашения между сторонами часто не определены в достаточной мере или двусмысленны по содержанию и могут выражаться в такой форме, как «будущее покажет» или «благоприятное предрасположение». Такие позиции часто наблюдаются в Конгрессе США, когда один из членов Конгресса го-

лосует по проекту в поддержку другого конгрессмена из расчета на его поддержку в будущем. Сделки часто применяются в административной практике среди должностных лиц при реализации конкретных программ во избежание конфликтов между собой.

В некоторых случаях имплицитная сделка может носить настолько смутный характер, что остается неясным, существует ли какое-то соглашение между сторонами на самом деле.

Двумя наиболее общими формами сделок являются «взаимные услуги» и компромисс. «Услуги» обычно включают откровенный взаимный обмен поддержкой по двум различным вопросам политической повестки. Это превалирующая форма сделки, потому что не каждый пункт повестки интересует лидеров в равной степени.

Компромисс обычно включает в себя эксплицитные сделки, касающиеся конкретных проблем, когда обсуждается и взвешивается большая или меньшая цена уступок. Участники сделки в таких случаях рассуждают: «половина булки лучше, чем ничего» — и стремятся приспособить, в какой-то степени сблизить позиции, в чем-то уступить для достижения соглашения.

Убеждение. Попытки уверять других в правильности своих позиций и принимать их как свои собственные подразумевают такой стиль принятия решений, как «убеждение». В отличие от политической сделки сторонник «уговаривания» стремится получить поддержку без изменения собственных позиций. Такие попытки строятся на основе преувеличения достоинств своей позиции или возможных выгод, которые получают договаривающиеся стороны в результате достижения соглашения. Сторонник убеждений (уговора) стремится побуждать к действию других по принципу «делай так, как я». Заявления официальных лиц в прессе и других средствах массовой информации, объясняющие и оправдывающие конкретные правительственные программы и такие действия, как рост цен, направлены на достижение согласия

граждан действовать во исполнение правительственных программ.

Итак, политическая сделка подразумевает соглашение равных сторон. Существует также «приказной стиль», который включает иерархические отношения субординации среди вышестоящих и нижестоящих. Приказание есть способность вышестоящих начальников принимать решения в пределах их компетенции по отношению к нижестоящим. Начальники могут применять различные санкции по отношению к подчиненным в виде поощрений или наказаний, хотя чаще используются наказания как метод усиления ответственности за выполнение решений. Подчиненные, которые с готовностью выполняют распоряжения начальников, могут рассчитывать на их расположение либо продвижение по службе. Те, кто не выполняет распоряжений, не могут рассчитывать на благосклонность начальства и могут быть понижены в должности либо уволены.

На практике политическая сделка, убеждение и приказания часто взаимопереплетаются в конкретной ситуации, требующей решения.

Фактором исключительной важности в принятии решений является президентство. Независимо от его роли в законодательном процессе президент может рассматриваться как самостоятельная политическая величина, принимающая полномочные решения. В сфере внешней политики Республики Беларусь большинство предложений являются продуктом президентской деятельности, основывающейся на его конституционной власти и широких законодательных полномочиях. Следует отметить, что трудно провести разграничительные линии между формулированием, принятием и администрированием политических решений. Президент вправе принимать любое решение из имеющихся альтернатив на свое усмотрение, объединяя в один прием все указанные фазы принятия решений.

Рассматривая некоторые общие факторы, форми-

рующие президентские решения, мы можем получить полезные сведения, помогающие не только вникнуть в систему президентских решений, но и открыть иные перспективы, касающиеся принятия решений вообще. Прежде чем идти дальше, мы должны иметь в виду и помнить, что принятие президентских решений является институциональным процессом. Облегчению президентской деятельности служат различные ведомства, службы помощников и советников. Вне зависимости от того, какие силы были привлечены для подготовки решения, президент несет личную ответственность за последствия принятых решений. Какие же факторы способствуют формированию президентских решений? Один из них — это законность полномочий. Президент действует в соответствии с Конституцией, законами и судебными решениями. Еще один фактор — это приемлемость. Решения по вопросам внешней политики часто эффективны в зависимости от того, восприняты ли они другими странами, в то время как для эффективной реализации политического решения достаточно одобрения его парламентом либо принятия его для исполнения административными службами и общественностью.

Второй фактор — это оценка ресурсов. Президент располагает возможностями использования ресурсов, которыми располагает государство, идет ли речь о людских ресурсах, деньгах, времени, кредитах и т. д.

Третий фактор — это ресурс времени, находящийся в распоряжении президента для принятия решений. Обострение ситуации, например во внешней политике, может требовать очень быстрого реагирования.

Как лидер в процессе политического управления президент стремится к тому, чтобы убедить людей в необходимости выполнять его распоряжения без принудительных акций.

Одним из наиболее оптимальных типов принятия решений является дифференциализм (incrementalism). Термин «дифференциализм» используется для обозна-

чения процесса принятия решений, отличающегося в незначительной степени (маргинально) от предыдущих решений. Нередко дифференциальная теория подается как в предписывающем, так и в описательном качестве, которое подразумевает, что этот путь принятия решений действительно таков, каким он должен быть на самом деле. В действительности, если недифференциальные решения можно определить как те, которые в острой форме отличаются от предыдущих решений или требуют значительных изменений в большую или меньшую сторону, тогда можно сказать, что в прошлые десятилетия было совсем немного недифференциальных и фундаментальных политических решений. Вероятно, нигде дифференциализм не может быть лучше проиллюстрирован, чем в бюджетном процессе.

Бюджетные решения являются типично политическими решениями. Анализ бюджета Республики Беларусь показывает, что запросы служб и ведомств возрастают год от года в достаточно минимальных размерах. Однако среди политологов нет единого мнения насчет того, какая величина возрастания или уменьшения бюджета является дифференциальной. Внутри министерств и ведомств общий бюджет может меняться основательно (недифференциально) при исполнении конкретных программ со стороны политического руководства этих служб. В целом же принятие решений через бюджетный процесс не может быть дифференциальным, так как в значительной мере зависит от выбора приоритетов со стороны политического руководства, различных звеньев аппарата управления. Подобные свидетельства говорят в пользу того, что административные единицы являются центральными фигурами в определении направлений реализации общественной политики.

Дифференциализм является весьма полезной теоретической основой для принятия политических решений. Но необходимо признать, что процесс принятия решений включает как фундаментальные, так и дифференциальные решения. Вряд ли следует присваивать дифференци-

ализму свойства предписывающего или рационального характера, учитывая существующее положение вещей в процессе принятия решений.

Подобные процессы и явления, весьма вероятно, часто встречаются на уровне законодательной и исполнительной власти, на любом уровне правительства в демократической политической системе.

2.4. *Дескриптивные технологии функционального подхода*

Описание (дескрипция) общественной политики является главным шагом в понимании государственных заявлений и действий. Описание предшествует объяснению (экспланации) и оценке политических последствий (результатов). По мнению Г. Алмонда, Дж. Пауэлла, К. Строма, Р. Далтона: «Первая стадия изучения политики — описание. Если мы не в состоянии описать политический процесс или событие, мы не можем всерьез рассчитывать на их понимание или объяснение, не говоря уже о прогнозировании того, что произойдет дальше или в сходной ситуации» [115, с. 71–72].

Дескрипция предполагает научный поиск. Описать формирование общественной политики можно путем перечисления феноменов, относящихся к блоку артикуляции и агрегации интересов. В мировой политической науке считается, что названные функции реализуются политическими партиями, группами интересов, СМИ, выражаются через общественное мнение и выборы.

Ряд дескриптивных категорий подчеркивает внутренние цели заявлений и действий государственных институтов. К примеру, политика может описываться в выражениях: «остановка инфляции», «рост занятости», «ликвидация энергетической зависимости». Это примеры описания намерений. Их особенность заключается в том, что они фиксируют заявленные политические цели.

На дескриптивной стадии выясняется и характеризуется состояние субъекта и объекта, формулируется уточненная цель. На предписывающей (прескриптивной) стадии вырабатывается управленческое решение. Важным для исследователя является выявление, особенно в случае нежелательных результатов, в какой мере они зависят от объективных условий, в какой — от субъективных факторов. Здесь важна как оценка действий руководителя, так и качество исполнения его установок.

Выделяют несколько типов политического описания: интенциональные, функциональные, программные, описания развития, компаративные и институциональные.

Интенциональные описания характеризуют рациональность политического действия, раскрывая внутренние цели политических заявлений.

Отражение того, как официальные действия и заявления выполняются по сравнению с объявленными намерениями, содержится в функциональных описаниях. Функциональные описания сконцентрированы на дескрипции ролей и функций, которые возникают на завершающих этапах политики.

Есть дескрипции, которые фокусируются на политике в отношении тех или иных групп населения. Описания, сфокусированные на целевых группах, характеризуют правительственные действия и заявления с точки зрения положения тех или иных групп и решения их запросов.

Описания развития отражают историческую картину динамики общественной политики. Общественные политики редко являются «новыми» в смысле того, что они всегда имеют корни или связи с политикой в прошлом.

Программные описания (описания программ) характеризуют специфические виды государственной деятельности в контексте основных направлений политики.

Компаративные описания строятся на базе уже описанных типологий с элементами сравнения по различным параметрам. Дескрипции намерений, функционирования, развития и политических программ могут использоваться для сравнения различных видов политики. Ком-

паративные описания — при характеристике действий правительства в рамках национальной или других политических систем.

Институциональные описания, как видно из названия, основаны на выявлении структуры и характеристике политических институтов.

Описание обеспечивает основу, на которой строится дальнейший анализ. Если основание слабое, недостаточное, следовательно, и последующий анализ будет слабым. Источники формирования общественной политики коренятся в структурах гражданского общества. В различных странах существуют отличительные особенности функционирования таких структур. В Республике Беларусь исходя из позиций, значимых для определения политического курса, наиболее влиятельными структурами гражданского общества считаются профсоюзы, местные советы, молодежные, ветеранские и женские организации.

Фазу описания можно определить как направление анализа, выбор того, на каких факторах (политических, экономических, социальных) будет сфокусирован политический анализ. Дескрипцию иногда воспринимают как механический процесс, в котором просто отображаются факты, личности, феномены или маркируются события, имеющие отношение к анализируемому объекту. Есть две причины изменить эту позицию. Во-первых, восприятие аналитика постоянно фильтруется через его «концептуальный экран». Описание общественной политики не свободно от субъективности. Субъективность в политическом анализе может служить предпосылкой для принятия «некомпетентных, непопулярных политических решений» [49, с. 3]. Во-вторых, описание имеет целевую направленность, отражая реальный политический процесс. К примеру, важнейшим целевым функциональным аспектом деятельности политических партий в Республике Беларусь являются артикуляция и агрегация интересов. Однако политические партии не пользуются

поддержкой населения и слабо представлены в органах государственной власти. Так, по данным Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь (данные на конец 2007 г.), оппозиционным партиям полностью доверяют 2,4 %, скорее доверяют 9,2 % [99, с. 15].

Следовательно, функции агрегации и артикуляции политических интересов в Беларуси выполняют такие структуры гражданского общества, как профсоюзные, религиозные, молодежные, женские, ветеранские организации, СМИ. Что касается такой функции политических партий, как рекрутирование политических элит и подготовка кадров для работы в государственном аппарате, то эту функцию взяли на себя отраслевые институты переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, включая Академию управления при Президенте Республики Беларусь.

На результаты работы аналитиков серьезно влияют вопросы, которые перед ними поставлены, а также подходы, используемые для исследования. Аналитик должен четко осознавать свою собственную позицию и контролировать ее. Преодолевая личные пристрастия, аналитик должен следовать ключевым правилам политического функционализма.

По мнению О.В. Терещенко, «дескриптивное обследование (генеральное или выборочное) проводится с целью получения «описательной» информации, характеризующей генеральную совокупность в целом». Полученная в результате генерального (сплошного) обследования информация считается точной, так как образуется в результате обобщения данных.

Процесс описания основывается на следующих базисных концептуальных приемах: обзор политики и идеализация, комбинация двух подходов. Подобную классификацию подходов к функциональному анализу мира политики выдвигают английские политологи Д. Марш и П. Фэрлонт.

Основой политического описания, являющегося функциональной формой аналитической модели, выступает типология. Типологии являются инструментом, посредством которого устанавливаются сходства и различия среди группы объектов, предметов и явлений. Типологии сами по себе являются продуктом двух видов организации аналитической деятельности: классификации и концептуализации.

Типологии обеспечивают классификацию видов общественной политики. Классификация видов общественной политики всегда связана с анализом различных направлений деятельности государства, например налоговой, образовательной, внешней политики и т. д. По мнению Г. Алмонда и Дж. Пауэлла, исходя из целей государства общественную политику можно разделить на четыре направления: извлечение ресурсов, распределение, регулирование человеческого поведения, выработка символических процедур.

Классификация видов общественной политики содержится в Конституции Республики Беларусь (статьи 18, 59, 107, 132), а также в документах Третьего Всебелорусского народного собрания 2–3 марта 2006 г. В программах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг. выдвинуты задачи в области социальной политики, демографической политики и миграции населения, молодежной политики, бюджетно-налоговой политики, денежно-кредитной политики.

Дескриптивная схема общественной политики в зависимости от доминирующей функции имеет следующие типы политики: распределительную, перераспределительную, контрольную и символическую.

Распределительная политика включает распределение благ, статусов и различного рода возможностей от политической системы к индивидам и группам общества. Эта политика может иметь прямые или опосредованные эффекты. Например, студенты или пенсионеры могут получать прямые дотации из бюджета. Непрямая форма

распределения может быть реализована в виде мер государственной поддержки качества образования.

Перераспределительная политика предназначена для извлечения материальных и гуманитарных ресурсов из окружения. Самой общей формой экстракции являются налоги и сборы. Экстракции могут быть как прямыми (налоги), так и косвенными (рост цен). Если распределительная политика связана с получением выгод, то перераспределительная — налагает затраты.

Контрольная политика выражается в законах, правилах, которые предназначены для контроля за поведением индивидов и групп. Важной характеристикой контрольных политических действий является то, что они могут базироваться на применении как позитивных, так и негативных санкций. Типы общественной политики различаются в зависимости от того, осуществляют ли они контроль через использование стимулов или через прямое принуждение.

Символическая политика связана с разработкой символов для того, чтобы активно привлекать на свою сторону определенные группы или общество в целом. Символическая политика прямо соотносится с моралью. Символические политические акции могут использоваться для отвлечения внимания от тех или иных проблем либо, наоборот, привлечения внимания политических деятелей.

В работах Г. Роуза содержится функционально-динамическая типология общественной политики и выделяются статическая, циклическая, линейно-прогрессивная, спорадическая виды политики. Классификация Г. Роуза позволяет описывать государственные действия и заявления в соответствии с динамическими изменениями окружения и сравнивает различные модели этих изменений.

Статическая политика показывает, что политический курс сохраняется в течение длительного времени и не требует изменений в данный период (например, не растут

цены и налоги). Циклическая политика характеризуется регулярной и постоянной констатацией политических целей на определенный период. Линейно-прогрессивная политика связана с вовлечением дополнительных ресурсов и созданием новых социальных программ. Спорадическая политика предполагает радикальные изменения, отступление от заявленного политического курса.

В зависимости от того, насколько деятельность государства по распределению ресурсов соответствует затратам и выгодам, Т. Лови выделил следующие типы общественной политики: дистрибутивная, регулятивная, редистрибутивная. Классификация Т. Лови основана на том, что успешная дистрибутивная политика возможна в политических системах, где власть не сконцентрирована в руках немногих лиц, а распределена среди различных организованных интересов. Регулятивная политика возникает при необходимости распределить ограниченные ресурсы и может быть реализована в модели власти, где конфронтация между победителями и побежденными является неизбежной. Редистрибутивная политика реализуется в условиях, когда ресурсы настолько ограничены, что распорядиться ими можно только в том случае, если их изъять от одних групп и передать другим. Редистрибутивная политика генерирует реакцию как тех, от кого изъяты ресурсы, так и тех, кому они переадресованы. Редистрибутивным является прогрессивный подоходный налог. С помощью различных государственных программ деньги аккумулируются в специальных фондах, которые формируются за счет налогоплательщиков и конвертируются в выгоды для определенных групп. Примерами таких программ в Беларуси являются жилищная, продовольственная, инновационные программы.

Как уже было показано выше, Г. Алмонд и Дж. Пауэлл выделяют дистрибутивную, регулятивную и экстрактивную политику.

Назовем несколько критериев, которые необходимо принимать в расчет при оценке различных типологий

общественной политики: взаимоисключение (четкая возможность отличить один тип политики от другого); надежность (возможность применения типологии другими аналитиками); адекватность (различение между качественными и количественными измерениями ресурсов политической власти).

Дескриптивные технологии указывают на уровень соответствия функций общественной политики ее целевому назначению. Они могут отражать разные уровни измерения, каждый из которых формирует группировку видов общественной политики. На уровне агрегации и артикуляции интересов аналитики классифицируют виды общественной политики, учитывая ее процессуальное измерение, т. е. политические процессы «на входе» и в центре принятия решений. На уровне принятия государственных политических решений классифицируются политические институты — институциональное измерение общественной политики. На уровне реализации государственной политики классифицируется политический процесс «на выходе». Инструментальное измерение общественной политики воплощается в различных направлениях реализации политического курса (экономическая, социальная политика и т. д.).

В. И. Якунин отмечает, что «механизмы, технологии и практики формирования государственной политики в значительной степени подвергаются сугубо дескриптивному описанию... Таким образом, на периферию исследований отодвигаются задачи, решение которых способно прояснить глубинные связи инструментов политического проектирования со строением государства и структурой его управленческой системы, уточнить зависимости, способные стать основанием конструктивного развития институтов власти, сознательного использования преимуществ этого института в деле реализации общественных интересов» [143, с. 5].

Таким образом, от фазы описания в политическом анализе следует двигаться к фазе объяснения.

2.5. Экспланаторные технологии функционального подхода

Проблемы объяснения общественной политики требуют идентификации причин политических заявлений и действий. Источники политического объяснения могут иметь различные формы, но особенно репрезентативным является базисный аналитический вопрос: «Почему политика осуществляется таким образом, а не иначе?». По мнению Г. Алмонда, Дж. Пауэлла, К. Строма, Р. Далтона, «как только мы сможем описать политические феномены с помощью выбранных нами понятийных рамок, возникает следующая задача — объяснить эти феномены. Говоря об объяснении этих политических феноменов, мы имеем в виду попытку выявить существующую между ними взаимосвязь» [115, с. 72]. Основу экспланаторного подхода составляет установление намерений групповых и индивидуальных субъектов решений и связанная с этим стратегия последующих действий. Экспланаторный подход призывает исследователя ответить на вопрос, зачем, в силу каких причин данная проблема возникла, почему было принято это, а не иное решение?

Рассмотрим цели объяснения в политическом анализе. Объяснение — это попытка обнаружить, какие факторы определяют форму, содержание, сферу и направления правительственных заявлений или действий. В.Ф. Берков считает, что «объяснить некоторые явления — значит указать, следствием какой причины оно является, или раскрыть его сущностные характеристики. В качестве аргументов при объяснении выступают законы или их совокупность (научные теории), а также положения о причинах тех или иных явлений» [9, с. 88].

Объяснение в политическом анализе имеет теоретический базис. Объясняя политический феномен, аналитик опирается на концепции, которые позволяют систематизировать исследуемый феномен. Обобщая те или иные политические феномены, находя определен-

ную повторяемость событий, мы можем устанавливать тенденции и закономерности политического развития. Б. Крауз-Мозер акцентирует внимание на функции объяснения, поскольку она обуславливает, в меру истинности разъяснения, возможность удачной реализации других функций политического анализа.

Методологические подходы к анализу общественной политики, рассмотренные в первой главе, позволяют выдвинуть предположение о существовании нескольких доминирующих типов объяснений: рациональных, генетических, функциональных, ассоциативно-сравнительных. В основе первой концепции лежит суждение, что общественная политика продуцирована целеориентированным поведением политических акторов. В данном случае мы имеем рациональное объяснение. Сущность рационального объяснения достаточно подробно раскрыта представителями теории рационального выбора. В коллективной монографии «Теории и методы в политических науках» под редакцией Х. Уорда отмечается, что в политическом объяснении цели считаются фактором, который предопределяет или обеспечивает необходимые условия для превращения политических целей в действительность. Рациональные объяснения применяются в дискуссиях по проблемам внутренней и внешней политики как ответ на вопрос о целях политиков, пытающихся достичь результатов путем применения специфических заявлений или действий.

В генетических (исторических) объяснениях толкование текущей общественной политики основывается на прошлой правительственной деятельности или на ее историческом контексте. Примером исторического объяснения современной общественной политики является лекция А. Г. Лукашенко «Исторический выбор Беларуси», прочитанная им в Белгосуниверситете. Лекция основана на аналитическом материале, свидетельствующем об исторических традициях, сложившихся на землях Беларуси, способствующих формированию и развитию современного белорусского государства.

Функциональные объяснения фокусируются на роли, которую выполняет проводимая государством политика в определенных обстоятельствах. В противоположность описанию функциональное объяснение рассматривает роль каждого функционального блока общественной политики. Б. Крауз-Мозер считает, что с помощью функционального разъяснения создается возможность объяснить явления или события их последствиями, их вкладом в общую стабильность. Благодаря функциональным объяснениям публичная политика рассматривается как продукт системы, которая функционирует для того, чтобы преобразовать внешнее влияние в приемлемую реакцию.

Ассоциативно-сравнительные объяснения основаны на рассмотрении определенных событий через сравнение с другими событиями. Например, существует высокая корреляция между ростом налогов и количеством государственных программ, между расходами на образование и качеством государственного образования. Развитие образования — один из важнейших индикаторов качественного развития общества. Здесь эксперты отмечают, что усилия белорусского государства приносят результаты. Существенно повысился уровень образования сельского населения. Среднее или базовое образование по переписи 1989 года имели 77 %, а в 1999 — 85 % жителей Беларуси. 1 миллион 531 тысяча граждан имеют диплом о высшем образовании [140, с. 2]. В Беларуси расходы на образование в 2000 году составили 6,2 % ВВП, а в 2008 — 5,1 % [7, с. 37].

Неотъемлемой составляющей развития образования в Республике Беларусь является знание о закономерностях, устройстве и функционировании социально-политического развития, а также государственных и политических структурах и институтах.

Корреляция между изучаемыми явлениями может быть как позитивной (когда за ростом одного фактора следует рост другого), так и негативной (когда один фактор возрастает, другой сокращается). Многие аналитики трансформируют компаративные дескрипции в простые

объяснения, позиционируя, что отношения при проверке фактически подтвердились. Например, аналитик может заключить, что рост национального дохода Беларуси ведет к росту качества образования в государственной системе высшего образования.

Итак, для объяснения общественной политики нам необходимо использовать рациональные, генетические (исторические), функциональные и сравнительные типы объяснения. Б. Крауз-Мозер наряду с функциональными и генетическими выделяет еще и телеологические, онтологические и эпистемологические объяснения при помощи законов.

Ряд базовых экспланаторных моделей основан на функциональном делении, которое характеризует эти модели, во-первых, по критерию источников общественной политики, во-вторых, по динамике процессов политической деятельности. Существует несколько экспланаторных моделей, учитывающих источники выработки общественной политики. Для моделей этой категории официальные заявления или действия классифицируются как функция определенных ролей и институтов. Наиболее известными являются системная модель, модель властной структуры, партийная и институциональная модели, модель индивидуального актора.

Системная модель рассматривается политологами как средство анализа политических систем. Политическая система была детально описана Д. Истоном. Политическая система конвертирует факторы окружения на «входе» в «выходы», т. е. общественную политику, которые в свою очередь через петлю обратной связи идут опять на «вход». Применяя эту модель, аналитик объясняет общественную политику как реакцию политических акторов и институтов на влияние «окружения».

Разновидности общественной политики являются продуктом системы, которая функционирует для того, чтобы транслировать внешнее влияние в приемлемую реакцию. Факторы окружения являются источником официальных действий и заявлений. К примеру, энерге-

тическая зависимость тех или иных стран заставляет их принимать серьезные политические и экономические решения: в одних случаях это диверсификация источников снабжения нефтью и газом (Украина, Беларусь), в других случаях имеют место попытки силового решения вопросов (США).

В трудах белорусских ученых содержится указание на функциональные аспекты процессуального измерения политики. М. Ф. Чудаков отмечает: «политический процесс — это сложный термин, под которым чаще всего понимается функционирование политической системы общества и ее институтов или элементов. Под функционированием понимают как самостоятельную деятельность элементов политической системы, т. е. непосредственное отправление их функций, так и взаимоотношений между ними. Собственно говоря, во взаимоотношениях элементов политической системы и реализуются их функции» [96, с. 10].

Модель властной структуры общественной политики строится на том, что заявления и действия государственных институтов продуцируются на базе влияния и убеждения.

В данной модели виды общественной политики продуцированы спецификой властных отношений. Власть в данной концепции понимается не как характеристика отдельной личности, а как результат. Власть включает следующие компоненты: наличие ресурсов и способностей использовать их для влияния на других; наличие «иных» индивидов и групп, стремящихся к контролю над ресурсами. В. Н. Ватыль считает, что «регулятивная функция власти определяет порядок отношений людей к событиям в обществе и государстве» [14, с. 123].

Среди моделей властных структур выделяются модель властвующей элиты Ч. Р. Миллса и модель плюралистической элиты Р. Даля. В модели властвующей элиты — несколько ключевых акторов на вершине властной структуры и масса подчиненных внизу. Модель плюралистической элиты рассматривает власть как децент-

рализованную со многими элитами, представляющими различные сегменты общества. По модели Миллса предполагается, что есть определенные стратегические секторы, существенные для социальной системы, а контроль над этими секторами — ключ к власти. Власть для Р. Даля и других плюралистов происходит из ряда ресурсов, некоторые из них рефлектируют стратегические секторы общества.

Модели различаются по проблемам консенсуса элит и политических целей общества. Единая элита опирается на консенсус в фундаментальных социальных ценностях и желаниях сохранить существующие властные структуры. Типы общественной политики, проводимой правящими элитами, направлены на поддержку статус-кво в обществе, на недопущение драматических изменений.

Плюралистические элиты достигают консенсуса по правилам игры и политического выбора, ведущего к соревнованию среди различных элит. Типы общественной политики формируются как реакция на требования масс, отфильтрованная через представления их лидеров.

Вариант плюралистической модели — групповая модель политики, проанализированная в работах А. Бентли, Д. Трумэна. Эта модель рассматривает политическую арену как место, где группы интересов отстаивают различные политические интересы. Каждая из заинтересованных групп пытается влиять на политическую систему в целом и на субъекты принятия решений для реализации своих политических приоритетов. Политические решения достигаются через борьбу и компромисс, сделки, строительство коалиций.

Групповая модель политики имеет точки пересечения с моделью плюралистических элит. Во-первых, обе модели рассматривают политическую деятельность как продукт конфликта лиц, вовлеченных в политический процесс. Во-вторых, групповая борьба протекает по правилам игры, принятым участниками. Вне зависимости от различия интересов главное — консенсус по вопросам разрешения конфликта. В-третьих, и плюралистическая,

и групповая модели разделяют позиции о роли власти и влияния в этой борьбе. Групповую модель можно рассматривать как вариант плюралистической.

Согласно партийной модели объяснения сути общественной политики, политические партии формируются для того, чтобы установить партийный контроль над государственными органами. На выборах партии фактически выполняют роль брокеров, которые обеспечивают голоса для кандидатов. Партии формулируют программы и обещают их реализовать после победы на выборах. И эта адаптация к выборщикам делает партийную модель значимым средством объяснения общественной политики. Партийная модель характерна для многих политических систем мира и имеет несколько вариантов: 1) вариант, в котором общественная политика полностью отражает программы партий, победивших на выборах; 2) вариант, когда партии и кандидаты быстро сменяются у власти, а общественная политика формируется в ответ на исторические вызовы.

Качественное аналитическое обеспечение государственной политики предполагает не только анализ политических институтов государственного управления, но и выявление основных тенденций их взаимодействия с гражданским обществом. Анализ институтов гражданского общества позволяет, с одной стороны, выявить механизмы формирования и выражения социальных потребностей (артикуляции и агрегирования социальных интересов), с другой — проанализировать механизмы обратной связи, определить модели реакции социума на государственно-управленческие решения. В докладе А. Г. Лукашенко на Третьем Всебелорусском народном собрании говорится: «Надо приветствовать развитие политических партий. Это тоже структуры гражданского общества, и они нужны для нормального демократического процесса в стране. Другое дело, что партии, движения или общественные объединения должны работать на конструктивной основе, в рамках конституции и закона, и на страну, и на народ» [25, с. 62].

По данным социологических исследований, политическую обстановку в 2010 г. в Республике Беларусь население страны оценивало как спокойную (83 %), среди политических партий, общественных, религиозных организаций население доверяет больше всего церкви — 82 % опрошенных (в 2009 году — 77,5 %). Уровень доверия оппозиционным партиям ниже на 10 % [27, с. 1].

Институциональная модель объяснения общественной политики основана на том, что формальные и неформальные структуры и процедуры имеют влияние на политическую деятельность. Понятие института является одной из ключевых экспланаторных категорий в политологии. Все дефиниции институтов включают в себя одну общую составляющую — формирование конституционного строя.

Прежде институционализм основывался на анализе конституции, законов, парламентских процедур. В настоящее время получил развитие неoinституционализм, в рамках которого институты объясняются как созданные для выполнения определенных управленческих функций. Предтечей этого подхода был функционализм Г. Алмонда и Дж. Колемана, которыми признавалось, что политическая стабильность проистекает из растущей функциональной дифференциации институтов. Политическая и экономическая стагнации могли вытекать из недостаточности развития институтов. Чем более специализированы и дифференцированы институты государства, тем более оно развито.

Теория государства развивалась в связи с необходимостью выяснения, почему в результате серьезных экономических трудностей именно государство, а не организованные группы интересов, играет решающую роль в борьбе с кризисом. Теория игр заложила ожидания (в значительной мере неисполненные), что преобразует эти выводы в динамическую теорию политических изменений с помощью техник математического моделирования. В неoinституционализме институты обеспечивают со-

здание инструментального порядка, элементы которого используются в целях структуризации политических решений. Институты контролируются людьми. Именно инструментальность институтов является источником политической стабильности.

Таким образом, институциональная модель объяснения общественной политики является базовой, т. к. она содержит в себе механизм, через который общественные проблемы могут быть решены. На конституционно-правовой основе может быть найден консенсус в сложные периоды развития общества и государства. Такая необходимость возникла в Республике Беларусь в период конституционного кризиса 1994—1996 гг., когда потребовались конституционные перемены в реструктуризации взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти. Эти конституционные изменения создали основу для дальнейшего развития институтов государственной власти на национальном уровне.

Еще одна экспланаторная модель — модель индивидуального актора. Политический лидер рассматривается в роли посредника, через которого внешние факторы конвертируются в определенные политические акции и заявления. Для многих аналитиков политический лидер является медиатором, который формирует и придает динамику политическому выбору, фильтруя различные послания и импульсы, получаемые из «окружения». Политический актор имеет определенные поведенческие характеристики и действия точно в соответствии с теми или иными обстоятельствами.

Модель индивидуального актора строит политическое объяснение на целеориентированной деятельности индивидов, поведение которых рационально просчитано относительно конкретной ситуации.

Существуют экспланаторные модели, которые фокусируются на процессах принятия решений, а также на политической имплементации. Для понимания имплементации общественной политики важны следующие

факторы: коммуникации, определяющие направления действий политических акторов; ресурсы и статусные позиции; дизайн бюрократических структур, посредством которых осуществляется процесс имплементации.

Базисная модель принятия рациональных решений отражает выбор предпочтительного курса действий из нескольких возможных альтернатив и включает в себя следующие шаги: определение проблемы; анализ проблемы; определение целей и задач; развитие альтернативных решений; анализ альтернатив; выбор альтернативы, которая максимально работает на достижение цели; оценка выбранной альтернативы. Данная модель имеет нормативный характер.

Однако существует много ограничений модели рационального принятия решений. Эта модель выглядит наиболее выигрышной для того, чтобы объяснить ситуации, в которых: 1) проблема включает относительно малые изменения в существующей ситуации; 2) существует определенность по поводу правил, которые формируют ситуацию; 3) существует определенность по поводу целей и задач, которые должны быть достигнуты.

В объяснении процесса принятия решений используются модель ограниченной рациональности, модель инкрементального процесса и модель сделки. Согласно модели ограниченной рациональности административное поведение и принятие политических решений отличаются от рационального. «Сфера рациональности есть сфера адаптивности к нерациональным элементам» [164, с. 241]. Актор, осуществляя поведение в условиях ограниченной рациональности, не стремится к максимизации целей и задач, скорее он выбирает тот курс действий, который будет удовлетворительным для их достижения.

Итак, возможности рационального принятия решений могут быть жестко ограничены. В рамках установленных ограничений возможно реализовать инкременталистскую модель. Как нами уже было показано, данная модель предполагает серию шагов по уточнению, улучшению, коррекции принимаемых решений. Значимость

изменений или размеров дифференциальных шагов сводится к трем базисным вариантам: удовлетворение предыдущими политическими решениями; изменение в проблемной ситуации, на решение которой направлена политика; применимость новых средств для разрешения проблем. Создание и поддержка системы социальной защиты — пример инкрементальной общественной политики. Ее успешность обусловлена удовлетворенностью населения от проводимых социальных программ. Так, согласно опросам общественного мнения, проведенным Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь в 2008 г., точки зрения, что социально-экономическая ситуация в Беларуси улучшается, придерживались 31,5 % респондентов. В том, что ситуация ухудшается, были уверены 13,5 %. О том, что ситуация остается стабильной, высказались 45,6 % участников опроса. В целом можно сказать, что прогноз изменения собственного материального положения, который дали респонденты в 2008 г., совпадает с ожидаемыми ими изменениями в социально-экономической ситуации в стране.

Неотъемлемая часть системы социальной защиты — система здравоохранения. Главные принципы национальной системы здравоохранения — доступность, бесплатность, постоянное повышение качества медицинских услуг. Одна из наиболее актуальных проблем отечественного здравоохранения — обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи. Министерством здравоохранения определены первоочередные шаги по решению этой проблемы: организация постоянного контроля за обеспечением доступности оказания первичной медицинской помощи; принятие мер по закреплению кадрового медицинского состава на местах; активизация работы по внедрению стационарно замещающих технологий; оснащение регистратур компьютерами с программным обеспечением. На решении данных вопросов сделан акцент в Стратегии развития здравоохранения до 2015 г.

Еще одним важным результатом государственной политики Республики Беларусь стало принятие очередных мер по совершенствованию социальной поддержки семей с детьми, а также различных категорий нуждающихся граждан. Развивается система государственной помощи семьям в решении жилищных проблем.

В тех случаях, когда удовлетворенность населения от реализации тех или иных программ является низкой, нужны более существенные изменения в государственной политике. В процессе политической деятельности существует много ситуаций, когда две или более стороны обсуждают решения, связанные с ограниченными ресурсами, в такой ситуации процессы принятия решений приобретают сходство с рыночными торгами и объясняются в модели сделок. В политике сделка обеспечивает основу для создания коалиционного большинства в поддержку необходимых политических инициатив или изменений. Процесс сделки может быть охарактеризован как явное отношение двух индивидов либо как двустороннее отношение между институтами государства. На этом уровне имеет значение эффект доверия к конкретным решениям по проблемам общественной политики.

Итак, каждая из выше рассмотренных моделей обладает объяснительным потенциалом для анализа общественной политики. Рациональная модель позволяет рассчитать цели, для достижения которых предназначена общественная политика. Модель ограниченной рациональности нацелена на удовлетворение интересов тех или иных групп, но эти усилия недостаточны для достижения полного решения проблем. Модель сделки рассматривает политику как компромисс тех, кто вовлечен в процесс принятия решений.

Модели политической экспликации помогают политикам фокусироваться на тех или иных аспектах общественной политики. После того как цели политики идентифицированы и объяснены, необходимо воплотить их на практике.

2.6. Реализация политических решений

После завершения стадии законодательного принятия политического решения начинается этап, который мы квалифицируем как процесс инструментаризации политических решений. Необходимо постоянно иметь в виду, что содержание общественной политики и ее влияние на политические процессы может быть существенно изменено, модифицировано или даже направлено в прямо противоположную сторону по сравнению с изначальными намерениями. По мнению некоторых политологов, в отдельных случаях законодательная власть не делает многое из того, что делает, скажем, исполнительная власть или полномочные представители служб и ведомств в решении тех или иных конкретных проблем. Такие термины, как «старание», «администрирование», «исполнительность», могут быть использованы здесь как синонимы «осуществление» либо «выполнение» политических решений. В действительности очень трудно, если не невозможно, провести резкую границу между принятием политического решения и его исполнением, так же как и трудно различить стадии формулирования и принятия решений. Видимо, справедлив афоризм о том, что проведение в жизнь политики зависит от того, как она проадминистрирована, а администрирование зависит от того, насколько продуманной является политика. Неразрывность политического процесса можно образно сравнить с тканью без шва. Эта особенность довольно часто упоминается в научных дискуссиях.

Некоторые политические решения являются самоисполняемыми. Однако относительно мало можно найти решений, которые можно провести в жизнь в кратковременный период без политического анализа и пренебречь стадией инструментаризации политического процесса. Многое из того, что происходит на этой стадии, может показаться слишком ординарным, обыденным и скучным, но на самом деле последствия того, что происходит

на этой стадии, для существования политики могут оказаться очень глубокими. Более тщательный анализ может показать наличие целой системы политических правил игры именно на этой стадии политического процесса. В данном разделе будут рассмотрены следующие аспекты инструментализации политики: субъекты инструментализации, сущность административного процесса, согласие в политике и влияние инструментализации на содержание политики.

В современных политических системах государственная политика проводится в жизнь, инструментируется посредством сложной системы административных служб. Эти службы выполняют наибольшую часть работы правительства и, таким образом, влияют на граждан более прямо и непосредственно, чем иные правительственные институты. Тем не менее, для аналитиков нет острой необходимости быть слишком связанными и зависимыми от государственного администрирования (т. е. всех тех структур и процессов, включенных и задействованных на стадии инструментализации политики) несмотря на то, что агентства и службы имеют значительную свободу действий (в том смысле, что имеют выбор среди альтернатив) в проведении политики в рамках их юрисдикции. Они не всегда автоматически выполняют все то, что исходит от законодательных органов или других центров принятия решений, хотя всегда представляют, что именно от них требуется.

Администрирование сосредоточено и направлено на достижение наиболее эффективных и оптимальных путей для наилучшего инструментирования, проведения в жизнь политики. В принципе аналитик в своем исследовании может остановиться на стадии принятия политического решения. Однако, за исключением небольшого числа плохо информированных людей, никто из ученых на сегодняшний день не исключает из расчета политико-административную дихотомию.

Административные службы часто оперируют широкими и двусмысленными, установленными законом

мандатами, что оставляет за ними значительную свободу действий в определении того, что они должны и чего не должны делать. При этом они часто ссылаются на народные интересы и общественную необходимость тех или иных решений. Такие законодательные полномочия являются ничем иным, как директивами для ведомств, которые дают возможность осуществлять политику и принимать решения, относящиеся к компетенции ведомств. Те лица, которые принимают решения на уровне законодательной власти, часто бывают не в состоянии четко оценить возможности реализации своих решений, особенно по проблемам, являющимся потенциально конфликтными в масштабах общества, региона и т. д. Только после уяснения всех неточных положений и двусмысленностей законодательные поручения могут быть выполнены. Недостаток времени, информации, компетенции также может способствовать делегированию широких полномочий службам и ведомствам.

Политические решения довольно часто облечены в общие положения, которые, перемещаясь по административным каналам, приобретают более определенный вид, становятся более применимыми для согласования интересов различных групп общества. В этих условиях административный процесс становится продолжением законодательного процесса, и администраторы оказываются вовлеченными в политику.

Хотя законодатель делегирует многие полномочия по принятию решений административным службам, было бы неверно предполагать, что законодательная власть не может действовать прямо и направленно. Примером может быть законодательство Республики Беларусь по вопросам социальных гарантий малообеспеченным слоям населения, где точно определяются размеры пособий, сроки их выплат и другие условия. В таких обстоятельствах административный процесс выполнения принятых решений превращается в рутинную обыденную работу, не способствующую возникновению противоречий и конфликтных ситуаций.

В то время как административные службы являются первичными исполнителями государственной политики, многие другие акторы также вовлекаются в этот процесс. В процесс принятия решений вовлечены законодательные органы, группы интересов, общественные организации. Они могут быть также непосредственно вовлечены в политическое инструментирование или действовать опосредованно, влияя со стороны на административные службы, а иногда и так, и иначе одновременно.

Какова же роль законодательных органов Республики Беларусь в администрировании политики? Парламент может влиять на администрирование различными путями. Чем более детализированное законодательство прошло через парламент, тем меньшей свободой действий располагают административные службы. Соответствующий комитет зачастую сопровождает законопроект предложениями по поводу того, каким образом данное законодательство должно быть инструментировано. Законодательные органы и соответствующие комитеты часто стремятся влиять на службы, находящиеся в пределах их компетенции. Утверждение парламента требуется при назначении на многие высшие административные посты во многих странах, и эта практика может использоваться как рычаг политического влияния. Парламентское вето также служит важным инструментом, позволяющим парламенту и его комитетам влиять достаточно эффективно на административную политику на конкретных направлениях. Некоторые законы проводятся в жизнь главным образом через судебные процедуры и действия. Применение законов, связанных с уголовными преступлениями, — наиболее характерный пример. В Республике Беларусь наиболее важные дела рассматриваются Конституционным судом.

Поскольку законодательство наделяет административные службы значительной свободой действий, после того, как закон принят, социальные интересы перемещаются из законодательной на административную арену.

Те группы, которые способны использовать в своих интересах известную свободу действий административных служб, получают возможность эффективно влиять и на достижение своих целей, и на формирование государственной политики в целом.

На локальном, местном уровне важную роль в инструментировании политики играют общественные организации. Они обеспечивают прохождение таких вопросов, как отбор программ сервисного обслуживания населения, обеспечивают финансовую поддержку программ землеустройства под эгидой Министерства сельского хозяйства, занимаются программами помощи бедным, т.е. общественные организации во многом способствуют отбору сервисных программ, подготовке и подбору исполнителей этих программ. На стадии инструментирования политики задействованы всевозможные категории участников, указанных выше. Ранг участников варьируется в зависимости от тех или иных сфер применения политики. Значит, политический анализ должен охватывать всех тех, кто, так или иначе, влияет на инструментирование политики.

Что же такое административный процесс? Термин «административный процесс» используется для обозначения функционирования административной системы во времени. Главные усилия дальнейшего анализа будут сосредоточены на некоторых аспектах административного процесса, которые имеют решающее влияние на инструментирование, содержание и последствия политики. Эти аспекты включают в себя рассмотрение административных организаций, административной политики и процесса административного принятия решений.

Существует расхожее мнение о том, что административные службы похожи одна на другую, и если есть возможность наблюдать работу одной из них, то можно считать, что известно, как работают все службы. На самом деле это серьезное заблуждение и даже ошибка. В действительности службы различаются весьма существенно по своей структуре, стилю работы, управленческой под-

держке, квалификации и политическим ориентациям. Тот, кто хочет глубоко уяснить природу государственной политики, должен уделить самое пристальное внимание тем конкретным службам, которые занимаются инструментированием, проведением в жизнь конкретных программ. Конфликт по вопросам административных организаций может быть таким же острым, как и самый существенный политический конфликт. Формирование административных организаций является как политической, так и технической проблемой.

Большинство видов государственной политики не носит самореализующийся характер, поэтому для реализации поставленных задач должны использоваться либо имеющиеся службы исполнительной власти, либо создаваться новые, предназначенные для реализации целей политики. Создание новых служб обычно производится законодательными органами. На национальном уровне некоторые службы создаются исполнительными органами под предлогом реорганизации или структурной перестройки.

Законы наделяют административные службы легальными полномочиями предпринимать действия и решения по конкретным делам. Насколько же эффективны действия служб, чем они в действительности занимаются, зависят ли от политического контекста, в котором они оперируют, и какую политическую поддержку они имеют? Существуют значительные различия в том, как службы распоряжаются своей свободой действий и как они выполняют свои программы.

Политическое и социальное окружение, в котором действуют службы, часто оказывает большое влияние на их действия. Эти внешние силы воздействия включают: относящиеся к делу законы, правила, постановления, принятые процедуры, концепции правил игры; начальников исполнительных органов; систему парламентского надзора; суды, иные административные службы, иные формы управления; группы интересов; политические партии, средства массовой коммуникации.

Существуют определенные правила игры, которые помогают информировать и направлять течение событий, которое официальные должностные лица хотели бы сформировать. Общественное мнение и группы интересов могут направить свое внимание на противодействие администраторам, которые нарушают «правила игры». Официальные должностные лица, которые занимаются не своим делом, зачастую рискуют создать трудности для самих себя. Это и есть правила игры.

Руководители исполнительных служб — это лица, которые действуют либо в президентской команде, либо в иной форме подлежат президентскому контролю и назначению. Эти лица заняты выполнением президентских распоряжений по назначениям, разработкой бюджетных рекомендаций, контролем за расходами и выполнением политических директив.

Система парламентского надзора включает в себя постоянные комитеты, подкомитеты и комиссии, штаты комитетов, председателей комитетов, влиятельных парламентариев. Парламентское влияние по характеру фрагментарно и спорадично, а не монолитно и продолжительно. Чаще оно исходит от части парламента и редко — от всего парламента в целом. Службы подвержены также влиянию судов, которые наделены правом судебного надзора, пересмотра и юридического толкования принятых административными службами решений. Существуют службы, функции которых либо частично совпадают, либо соперничают в выполнении правительственных заданий. Помимо правительства существуют различные региональные и местные органы управления, которые оказывают влияние на решения государственных административных служб. Многочисленные ассоциации и союзы государственной юрисдикции проводят политику нажима на центральные органы для решения своих вопросов. Влияние групп интересов было уже рассмотрено ранее. Отметим лишь, что службы подвержены влиянию самых различных групп, больших и малых, мощных и слабых. Группы выполняют неоценимую роль

в обществе с точки зрения дисперсии и диффузии власти. Средства массовой коммуникации играют независимую роль, включая их использование для продвижения интересов групп давления и других групп. Средства информации могут играть важную роль в формировании общественного мнения по отношению к административным службам и помогать им решать свои задачи либо, наоборот, могут способствовать формированию неблагоприятного имиджа, затрудняющего службам решение своих задач. Службы обычно предпринимают много усилий для того, чтобы иметь «хорошую прессу» и положительный имидж в глазах общественности. Некоторые политические трудности и прецеденты создаются именно благодаря усилиям прессы.

Каждая из перечисленных сил является скорее разнородной, чем монолитной по природе. Различные группы интересов, государственные и местные органы управления, парламентские деятели сосредоточивают свое внимание и усилия на работе какого-то одного административного ведомства. Силы, которые сосредоточены в окружении служб, состояются из перечисленных выше категорий, формируют «клиентелу» служб, имеющую интересы к администратору. Эти группы ищут поддержки или помощи для того, чтобы лучше представить свои интересы, добиться принятия их в расчет администраторами, даже если они к этому не предрасположены. Клиентела служб скорее динамична по характеру, чем статична. Одни клиенты задействованы во взаимоотношениях со службами более или менее спорадично, другие — постоянно, составляя стабильное ядро клиентелы служб.

Сущностью клиентелы служб является применение их влияния и способностей для принятия благоприятных управленческих решений. Бывает, что отношения служб к одной части его клиентелы зависят от их отношения к другой части этой клиентелы. В целом же можно сказать, что деятельность служб и успешность в проведении их политики во многом зависит от поддержки доминирующих групп интересов среди клиентелы: будет ли это по-

зиция неприятия линии управления служб либо их всесторонняя поддержка.

Клиентела служб — это весьма важная часть их окружения. Многие службы получают большую выгоду от наличия активной клиентуры. Так, Министерство образования Республики Беларусь имеет ряд общественных центров, таких как Ассоциация содействия Юнеско и т. д. Министерство здравоохранения имеет существенную поддержку своей деятельности со стороны многочисленных благотворительных фондов типа фондов помощи малоимущим. Потребители товаров — это самая многочисленная группа населения, но именно вследствие своей слабой организованности и недостатка осознания своих интересов она оказывает слабую поддержку службам, занимающимся контролем за качеством продукции и их распределением. Некоторые службы имеют слабо привилегированную или не имеют никакой клиентелы. Так, службы социального обеспечения, имеющие в качестве клиентелы малоимущие слои, вряд ли могут рассчитывать на мощную поддержку со стороны этих категорий населения.

Службы, которые обеспечивают обслуживание своей клиентелы без намерений командовать либо управлять ими, вполне могут рассчитывать на их существенную поддержку. Службы, связанные с иностранной клиентелой, например иммиграционные, таможенные службы, транспортные, службы сервиса, туризма и т. д., имеют небольшую клиентуру и вряд ли могут рассчитывать на существенную поддержку со стороны своей клиентелы. К тому же следует добавить, что большинство населения также не видит достаточных оснований поддерживать такие службы, поскольку не видит личной выгоды от такой поддержки.

Изучение окружения служб помогает лучше понять, почему службы работают так, а не иначе. Однако было бы неверно предположить, что службы являются инертной силой во власти их клиентелы и окружения или доминирующих элементов в их среде. Службы обладают большим

влиянием в силу их компетентности, организационного духа, искусства административного управления. Они могут осуществлять независимый контроль над событиями, находящимися в сфере их власти и компетенции.

Любая административная служба имеет опыт в выполнении поставленных задач, идет ли речь о сборе налогов или о внешней политике. Однако административное мастерство оценивается далеко не в равной степени со стороны общества. Некоторые службы оказываются более способными генерировать как интересы своей клиентелы и продвигать их, так и свои собственные интересы. Эта способность может быть обозначена как организационный дух. Его присутствие зависит как от соответствующей идеологии или осознания своей миссии частью административных служб, от методов работы, связывающих их с клиентелой и окружением, так и от техники подготовки сотрудников, направленной на достижение целей административных служб.

Хотя административные службы очень глубоко вовлечены в процесс формирования политики на законодательном уровне, в дальнейшем внимание будет обращено, в первую очередь, на то, как службы формируют политику посредством инструментаризации законодательства. Здесь будут рассмотрены две стороны деятельности служб: характеристика процесса принятия решений в службах и способы, посредством которых службы влияют на осуществление политики. Необходимо также иметь в виду различие между принятием политических решений и управлением.

В процессе принятия решений службами иерархия является одним из центральных моментов. Хотя в законодательном органе все члены имеют одинаковые голоса на стадии голосования, все же внутри службы те, кто находится на высших этажах власти, имеют больше полномочий и влияния на окончательное принятие решений, чем те, кто находится на нижних ступенях власти. Несомненно, такие факторы, как децентрализация полномочий, ответственность административных звень-

ев по отношению к внешним силам, таким как группы интересов, участие профессионалов в административной деятельности, работают против иерархических полномочий. Тем не менее важность иерархии не может быть оспорена.

Сложность и масштабы деятельности административных служб требуют укрепления контроля над административным аппаратом, что влечет за собой усиление иерархических полномочий. Значение таких полномочий для процесса принятия решений выражается в том, что работа административных звеньев может быть координирована посредством принятия отдельных решений для разрешения конфликтов на низших этажах административной машины, и, таким образом, достигается слаженность в работе административного механизма. Иерархия означает также, что голоса тех, кто находится на более высоких ступенях власти, имеют больший вес в принятии административных решений благодаря их более высокому статусу несмотря на то, что должностные лица меньшего ранга могут иметь более высокую осведомленность в делах и профессионализм. Таким образом, разделение властей и диффузия источников информации могут угрожать рациональности административных решений. Иерархия может также противодействовать распространению новых идей и информации в организациях потому, что именно лицам высшей административной иерархии принадлежит право решать, какие идеи и какая информация более необходима, какая противоречит требованиям управления, а какая противоречит мнениям высшего руководства.

Административные службы конституируют своеобразный управленческий менталитет, который объединяет профессионалов, уверенных в своих возможностях и способностях влиять на политику. В процессе принятия административных решений службы часто руководствуются господствующими политическими ориентациями либо принципами защиты их собственной власти и интересов. Ни одно ведомство не будет принимать решения,

противоречащие их корпоративным интересам. Тем не менее ведомства осуществляют контроль и дают экспертную оценку по управленческим вопросам деятельности государственных предприятий, которые находятся в поле их деятельности либо в подчинении. Решения, которые принимаются без адекватных консультаций по их техническим аспектам с профессионалами-советниками, чаще всего могут оказаться неприемлемыми как с содержательной, так и с технической стороны дела.

Конфиденциальность также играет роль в принятии административных решений. В сравнении с законодательными административные решения являются относительно латентной, невидимой частью управления. Деятельность ведомств может подвергаться публичному обсуждению, дискутироваться в средствах массовой информации, но они в значительной мере осуществляют контроль над тем, что попадает в прессу. Материалы, которые появляются в печати и т. д., зачастую являются результатом предварительных обсуждений и анализа внутри ведомств, и в результате то, что они делают на самом деле, — это малозаметная сторона для широкой общественности. Подобная скрытность и невидимость, тем не менее, может способствовать эффективности принимаемых решений, обеспечивая своему окружению и клиентеле представительство в обсуждении политических предположений, которые в ином случае могли бы быть приняты как непопулярные для общественности. Скрытность политики также способствует достижению политических сделок или компромиссов, потому как должностные лица часто предпочитают конфиденциальность, а не публичность при обсуждении вариантов возможных политических решений. С другой стороны, частная природа предварительных административных обсуждений может означать, что некоторые факты не будут приняты во внимание и важные проекты не будут подвергнуты анализу и консультациям. Следует отметить, что конфиденциальность обсуждений — все же более характерная черта политики в области внешней, нежели внутренней.

Политические решения могут продуцироваться иными способами, например путем создания административных правил, вынесения административных решений, проведения в жизнь законов и создания программ по выполнению решений. Административные правила могут быть определены как приказы и постановления, касающиеся общего применения и дальнейшего использования вышестоящих предписаний в масштабе данного ведомства и имеющие силу закона. Некоторые правила имеют общий вид и являются как бы повторением уже имеющихся законов. Другие более децентрализованы и указывают, каким образом ведомство может действовать по конкретным вопросам либо какие важные задачи должны быть решены на главном направлении работы ведомства.

В своей деятельности по административному нормотворчеству ведомства имеют большую или относительно большую свободу действий, потому как законодательство делегирует значительную часть своих полномочий ведомствам. Хотя, как правило, ведомства могут применять их власть лишь в пределах своей компетенции в данной области. Следует отметить, что не только ведомства, занимающиеся регулированием сфер производства и распределения, могут заниматься нормотворческой деятельностью. Министерства здравоохранения, образования, транспорта также обладают достаточной властью. Многие программы их деятельности требуют значительных инвестиций и денежных затрат, и им приходится издавать многие распоряжения, касающиеся применения и использования этих денег, средств. Так, Министерство образования получает деньги на финансирование научных исследований. Далее, на основании заявок высших учебных заведений оно распределяет средства по вузам, вузы — по кафедрам и временным творческим коллективам. В результате образуется целая цепочка административных распоряжений, имеющих обязательный для исполнения характер, так как это связано с ответствен-

ностью за рациональное использование имеющихся в распоряжении министерства средств.

Ведомства не так часто прибегают к выбору средств политики через приказы и распоряжения даже несмотря на то, что они имеют на это полномочия. Они могут иметь полномочия, но не обязаны создавать нормативные документы. В ведомствах считается не простым делом создавать, подобно законодателю, нормы, определяющие главную линию проведения политики в делах, касающихся конкретного ведомства, особенно когда это касается весьма деликатных вопросов, вызывающих неоднозначную реакцию в среде клиентелы ведомства. В таких случаях ведомства предпочитают вести политику челночной дипломатии, т. е. чтобы не ставить дело в тупик, предпочитают возвращаться к тому или иному вопросу от случая к случаю, чтобы сохранить видимость выполнения политической линии до тех пор, пока для реального выполнения политической задачи не созреют необходимые условия. Но довольно часто случается, что ведомства критикуются со стороны вышестоящих органов за то, что увлекаются изданием приказов и распоряжений в ущерб работе по созданию нормативных документов, инструкций и т. д.

Многие из приказов и распоряжений, принятых в административных ведомствах, представляют собой рутинные решения, которых тысячи. Тем не менее рутинные распоряжения могут вполне перекладываться на язык нормативных распоряжений, законодательных актов, и тогда кажущиеся рутинными распоряжения могут вполне оказывать влияние на процессы ведомственного управления. Очевидно, что такие акции оказывают вполне значительное влияние на управление делами.

Практика парламентской деятельности в значительной мере высвечивает те многие аспекты административного процесса, которые нуждаются в более систематическом внимании со стороны аналитиков. Политика может формироваться посредством административного бездействия или апатии в той же мере, как и в результа-

те эффективной работы и усердия ведомств. Бездействие часто может приобретать слишком общий вид неотрегулированности отдельных вопросов, и последствия такой ситуации могут пройти незамеченными для широкой общественности.

Политологи обычно более заинтересованы в формировании и принятии решений на законодательном и исполнительном уровне, нежели в инструментировании, в котором и происходит обычно процесс согласия в политике. Всестороннее изучение процесса политической деятельности должно быть связано не только с обстоятельствами, приводящими к принятию решений, но и с тем, что сделано для того, чтобы инструментировать эти решения и убедиться, что согласие достигнуто. Рассмотрим некоторые факторы, влияющие на согласие и конфликт в политике, особенно в связи с ролью административных ведомств в обеспечении общественного согласия.

В каждом демократическом обществе существует определенное почтение к полномочиям власти, включая полномочия, которые выражаются в решениях правительственных ведомств. Уважение к полномочиям власти и безразличие к ним встраивается в психологическое воспитание в процессе личностной социализации. Люди с детства приучаются уважать родителей, знания, законы и правительство, воспитываются в том духе, что существует моральное право и обязанность уважать закон. Несоблюдение закона может порождать чувство вины и позора. Таким образом, первичные условия воспитания в семье и среде способствуют восприятию государственной политики. Даже те, кто непосредственно нацелен на конфликт, осознают, что с законом необходимо считаться. Многие люди с удовольствием не платили бы налоги или вообще пытались бы избежать какой-либо платы за что-либо. Но когда люди осознают, что оплата налогов — это необходимость и обязательное условие существования государства и его служб, то такое понимание, безусловно, способствует достижению согласия по вопросам налоговой политики.

Другой возможной причиной согласия является вера в то, что правительственные решения подлежат выполнению потому, что они законны, т.е. конституциональны и выполняются должностными лицами, на то уполномоченными.

Логика предмета вплотную подводит нас к рассмотрению содержания одной из центральных категорий политологии — «общественная политика». Существует целый ряд общих типологий для категоризирования общественной политики, которые позволяют генерализовать все, что касается направлений политики. Широко используемые и традиционные сетки категорий включают такие субстантные категории, как труд, благосостояние, гражданские права, международные отношения; институциональные — законодательный процесс, судебная политика, административная политика и временные — послевоенный период после Второй мировой войны, период холодной войны и т. д. Эти условия предназначены для того, чтобы определить структуры вариативности политики. Но они не вполне приемлемы для целей генерализации, так как не основаны на базисных характеристиках политики.

Представляется, что более представительными и полезными являются следующие три типологии.

Во-первых, виды политики могут быть категоризованы как субстантные и процедурные. Субстантные виды включают то, что правительство собирается делать, например для выплаты пособий малоимущим. Процедурные виды, в свою очередь, отвечают на вопрос, кто собирается предпринимать действия или каким образом проблема будет решена. Таким образом, понимаемые процедурные виды политики включают организационные проблемы.

Процедурные виды политики могут иметь важный субстантный эффект. Часто усилия ведомств предпринимаются с целью использования процедурных моментов для того, чтобы задержать или предупредить субстантные решения. Ведомственные действия могут быть приняты

на основании того, что были использованы ненадлежащие процедуры.

Во-вторых, виды политики могут быть категоризированы как дистрибутивные, регуляторные, саморегуляторные или редистрибутивные. Эта типология дифференцирует политику с точки зрения ее влияния на общество и взаимоотношения среди тех, кто вовлечен в процесс реализации политики.

Дистрибутивные виды политики включают распределение сервиса или льгот для конкретных категорий населения — индивидов, групп, корпораций, сообществ. Некоторые дистрибутивные виды политики могут обеспечивать льготы только одному или нескольким получателям. Другие могут обеспечивать льготы для огромного круга лиц, как то: поддержка цен на сельскохозяйственную продукцию, обеспечение больниц, школ и т. д. Дистрибутивные программы включают использование общественных фондов для того, чтобы помогать конкретным группам.

Регуляторные виды политики включают навязывание ограничений на поведение индивидов и групп. Говоря другими словами, они ограничивают свободу действий для тех, кто подвержен регулированию, будут ли это банкиры, компании и кто бы то ни было. В этом смысле они явно отличаются от дистрибутивных программ, которые оперируют расширением свободы действий групп и личностей распоряжаться теми или иными ресурсами. Самое большое разнообразие регулятивной политики имеется в сфере криминального поведения против собственности и личности.

Формирование регуляторной политики включает регулирование конфликта между двумя группами или коалициями групп, когда предполагается некоторого рода контроль одной стороны над другой, которая обычно сопротивляется, мотивируя тем, что в контроле нет необходимости или что предлагается ошибочный вид контроля. В данной ситуации регуляторные решения включают победителей и проигравших, хотя обычно победители по-

лучают меньше, чем они рассчитывали. Это не отрицает, однако, того факта, что часто трудно идентифицировать все цели и последствия регулятивной политики.

Редистрибутивные виды политики включают намеренные усилия правительства по перераспределению средств на цели здоровья населения, собственности, доходов или гражданских прав среди широких слоев и групп населения, например имущих и неимущих. Редистрибутивную политику трудно обеспечивать, потому что она включает перераспределение денег и власти. Те, кто обладает деньгами, редко уступают их охотно, так как власть и деньги являются хорошим капиталом в политической реальности, и те лица, которые обладают этими рычагами, имеют хорошие возможности для сопротивления против перераспределения своих ресурсов. Виды политики могут расцениваться как материальные и как символические; это зависит от вида льгот, которые распределяются. Материальный вид либо обеспечивает реальными ресурсами или субстантной властью их пользователей, или навязывает невыгодные позиции тем, кто сопротивляется против нужного воздействия. Например, так бывает, когда законодательство требует от налогоплательщиков определенных сумм для поддержки медицинских программ в виде налогов. Символические же виды, в свою очередь, имеют место при распределении преимущественно невыгодных позиций, которые имеют малое влияние на повседневную жизнь людей. Сюда относятся различного рода предписания, не рекомендуемые людям поступать так или иначе. Большинство видов политики не являются всецело ни символическими, ни в целом материальными.

Виды политики, которые могут быть определенно причислены к материальным, могут становиться таковыми посредством превращения чисто символических в материальные после того, как правительство выделит средства на их осуществление, и после того, как будет определен механизм их инструментирования, т. е. проведения в жизнь. Деление политики на материальные и

символические виды достаточно существенно, особенно когда мы анализируем влияние формальных программных заявлений. Это также указывает на существенную роль, которую играет символика в делах политики.

Государственная политика включает регулирование как коллективного (неделимого), так и частного имущества. Природа коллективного имущества заключается в том, что государство обеспечивает индивида тем же, чем оно должно обеспечивать всех граждан. Классическим примером является национальная оборона, где нет никакой возможности обеспечивать правом защиты одних граждан и лишиться этого права других. Такая возможность обеспечения коллективным видом имущества может быть создана лишь посредством налогов на все население. Другой вид коллективной собственности есть чистый воздух, общественная безопасность, контроль за безопасностью дорожного движения и т. д.

Все виды государственной политики: регулятивные, запретительные, дистрибутивные, редистрибутивные — всегда содержат элементы контроля. Так или иначе, они предписывают людям придерживаться одних норм поведения и воздерживаться от других. Техники контроля имеют широкий спектр предназначения, идет ли речь о планах модернизации промышленности или поощрения внешней торговли, ограничения торговли с наказанием нарушителей. Техники контроля имеют большое значение в деле полноценного влияния на управление в виде операциональной реальности. Все те, кто желал бы ограничить влияние той или иной управленческой линии, должны пытаться ограничить влияние власти административных служб в проведении управления и его инструментирования.

Чтобы политика была более эффективной, нужно обеспечить необходимые средства инструментаризации и техники контроля исполнения решений. К числу таких техник относятся следующие.

Непринудительные формы действий. Многие из методов, применяемых для инструментирования политики

и достижения согласия, являются непринудительными по природе. «Непринудительность» означает, что эти средства не включают использование легальных санкций, наказаний или взысканий. Эффективность этих форм в большой степени зависит от сотрудничества заинтересованных сторон и групп несмотря на возрастающее давление со стороны общества с целью оказания принудительных действий.

Непринудительные формы действий выражаются в следующем.

Во-первых, это декларирование политических намерений с целью привлечь на свою сторону потенциальных сторонников. Эти декларации особенно ценны в зависимости от статуса провозглашающих их должностных лиц. Специального внимания заслуживают президентские воззвания, обращения к нации, народу и т. д.

Во-вторых, для разрешения конфликтов часто используются посредничество и примирение. Однако эти средства не предполагают формальной процедуры власти принимать решения или накладывать санкции, хотя многие конфликты находят свое разрешение именно посредством этих процедур.

В-третьих, использование гласности и рекламы в целях достижения экономического и социального эффекта также может применяться для того, чтобы добиться согласия в управлении.

Одной из форм контроля политики являются инспекции. Инспекции — это способ проверки состояния дел с тем, чтобы определить, насколько они соответствуют предписанным стандартам. Они могут быть периодическими либо постоянными. Предназначением инспекций является обнаружение конфликтов либо упущений в проверяемом деле для корректировки нежелательного течения событий, чтобы убедить нарушителей выполнять предписания закона. Инспекция имеет в своем арсенале значительный набор средств для этого, в том числе наложение санкций как последнее средство. Но на самом деле главной целью инспекции должно быть оказание помо-

щи в достижении целей управления и упорядочивание средств достижения этих целей. Инспекции — это самые общие формы регулирования управленческих действий. В качестве примера могут служить действия главных ведомственных инспекций, включая Комитет государственного контроля.

Следующая форма контроля — это лицензирование. Лицензирование выступает как форма реализации правительственных полномочий вмешательства в конкретные дела бизнеса, разрешения или запрещения какой-либо деятельности. Лицензирование включает: 1) установление условий со стороны властных структур; 2) возможности изменения условий свободы действий в реализации полномочий; 3) возобновление либо отрицание полномочий через периодические интервалы; 4) отмена полномочий. Радио- и телевидение, например, периодически возобновляют их лицензии либо их отменяют при определенных обстоятельствах.

Займы, субсидии и пособия как формы контроля являются средствами, благодаря которым государственное экономическое управление реализуется через помощь в форме денег или других источников для субъектов хозяйствования. Для поддержки часто используются субсидии отечественных товаропроизводителей.

Правительственные расходы как форма контроля также могут быть использованы для достижения политических целей. Административные службы часто имеют значительную свободу действий в использовании бюджетных средств. Расходование средств для покупки товаров и услуг может использоваться для поощрения национальной либо местной промышленности или для стимулирования отраслей, находящихся в неблагоприятных условиях. Правительство может стимулировать малый бизнес, размещая свои заказы и покупая товары, не делая того же для большого бизнеса. Правительственные расходы могут быть средством противодействия инфляции и дефляторным процессам в экономике.

Когда правительство выходит на рынок, чтобы что-то купить или продать, его акции часто имеют контрольные функции. Покупка правительством многих товаров направлена на поддержку производителей, жизненно важных продуктов, таких как молоко, мясо, хлеб и т. д. Правительственные предприятия могут иметь контролирующий эффект, когда они соперничают с частными предприятиями. Цены на государственные товары всегда оказывают значительное влияние на рыночные цены.

Для регуляторных и контрольных целей время от времени используется налоговая политика. Разнообразные налоговые льготы предназначаются гражданам и фирмам, которые заняты в общественно полезных видах деятельности, таких как инвестирование капитала или благотворительная деятельность, что позволяет сохранить деньги, которые в ином случае были бы изъяты в виде налогов. Использование рычагов налоговых льгот и выплат является характерной чертой экономической и политической жизни в Республике Беларусь.

Формой контроля является также директивная власть. Многие ведомства имеют властные полномочия контроля на базе судебной юрисдикции. Правительство может напрямую вмешиваться в регулирование тарифов на железнодорожные и авиарейсы, назначать или отменять лицензии на производство и вывоз товаров. Правительство может увеличивать и назначать пенсии и пособия. В результате происходит локализация зон возможного конфликта, и законодательным органам меньше приходится участвовать в регулировании проблем, имеющих потенциально конфликтный характер.

Контрольные функции содержат в себе и неформальные процедуры. Значительная часть работы ведомств подразумевает решение таких вопросов, как права граждан, их привилегии и интересы, выполняемых посредством неформальных процедур, а именно: без использования формальных процедур. Такими действиями являются консультации, советы, согласования, собеседования, установление приемлемых для сторон условий и решений.

Многие вопросы разрешаются посредством диспутов и консультаций заинтересованных сторон. Неформальные процедуры иногда называют источником жизненной силы административного процесса. Несомненно, они являются важной частью, элементом инструментирования политики. Многие решения, влияющие на права и интересы граждан, достигаются посредством таких действий, как посреднические, управленческие сделки и компромиссы; консультации, конференции, корреспонденции, проверка материалов. Использование таких средств вытекает из сложности работы ведомств; необходимости решать огромное количество задач, причем в ограниченные сроки, и избегать запутывания дел в формальных процедурах. С другой стороны, окружение ведомств также стремится избегать затягивания дел и нежелательной для себя рекламы.

Формами контроля являются санкции за действиями физических и юридических лиц, посредством которых ведомствам приходится принуждать к поощрению либо к согласию по отношению к их решениям. Во многих случаях санкции органично вплетаются в техники контроля. Санкции, которые могут быть применены ведомствами, включают угрозу преследования в судебном порядке, денежные штрафы, неблагоприятную рекламу, отмену лицензий, конфискацию товаров, принуждение к компенсациям за убытки, возбуждение судебных дел. Ведомства могут также принудить ответчиков к уголовным наказаниям (штрафам и тюремному заключению), но для этого необходимо действовать через суды. Все те, кто имеют дело с ведомствами, часто стремятся к получению поддержки с их стороны и, следовательно, действуют таким образом, чтобы не вызвать ведомственные акции.

Существует общее правило, что политика должна быть инструментирована таким образом, чтобы не прибегать к крайним мерам воздействия. Подобное правило обусловлено тем, что наиболее значительные с экономической и технической стороны методы принуждения не могут быть самыми приемлемыми политически.

Право наложения санкций и арсенал средств их применения — это сфера действия и прерогатива в целом законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Существует позиция, согласно которой выбор техник контроля должен исходить из посылки о том, что самой общей и главной задачей государственной политики является контроль поведения или обеспечение согласия, а не наказание нарушителей, исключая его применение как последнего средства.

Можно предположить, что более предпочтительным является сокращение сферы применения наиболее жестких и принудительных форм санкций. Современные тенденции состоят в том, что правительства, для того чтобы инструментировать политику, предпочитают использовать более либеральные методы ограничения неприемлемых действий со стороны нарушителей. Очевидно, что современный политик должен заботиться не только об определении истинных целей политики и вероятных средств их достижения, но и о подборе соответствующих техник контроля, необходимых для достижения эффективных результатов.

Итак, после завершения стадии законодательного принятия политического решения начинается этап инструментализации политических решений. Провести резкую границу между принятием политического решения и его исполнением довольно трудно.

В политическое инструментирование как непосредственно, так и опосредованно могут быть вовлечены законодательные органы, суды, группы интересов, общественные организации.

Решающая роль в инструментировании политики принадлежит административным службам и их окружению. Окружение включает: законы, правила, процедуры, концепции правил игры, начальников исполнительных органов; систему парламентского надзора; суды, иные административные службы; группы интереса; средства массовой коммуникации.

Одним из центральных моментов в процессе принятия решений административными службами является иерархия, которая способствует укреплению контроля над административным аппаратом, достижению слаженности в его работе.

Политические решения могут продуцироваться различными способами: путем создания административных правил, вынесения административных решений, проведения в жизнь законов и создания программ по выполнению решений.

Всестороннее изучение процесса политической деятельности должно быть связано не только с обстоятельствами, приводящими к принятию решений, но и с тем, что сделано для того, чтобы инструментировать это решение и убедиться, что согласие в политике между теми, кто принимает решения, и теми, кому адресованы эти решения, достигнуто.

Итак, все виды политики содержат элементы контроля исполнения решений. К числу таких техник относятся непринудительные формы действий, инспекции, лицензирование, займы, субсидии и пособия, контракты, правительственные расходы, налоговая политика, директивная власть, неформальные процедуры, санкции.

2.7. Инструментальные технологии функционального подхода

Когда политическая проблема описана и объяснена, аналитик переходит к выработке инструментов, позволяющих реализовать политические решения. После принятия политических решений начинается их реализация, которая должна поддерживаться политическими инструментами. Термин «инструментализация» означает: 1) превращение в инструмент; 2) реализация функции, функциональность. Дж. Б. Мангейм, Р.К. Рич дают такое определение инструментализации (instrumentation) — это

«спецификация процедур, необходимых при ведении наблюдения, уточнения измерительных приемов или инструментария исследования» [69, с. 528].

Инструментальная функция политической науки используется для выбора наиболее адекватных действий, принятия соответствующих решений для достижения желаемого результата. Исследуя общественную политику, социальный ученый использует приемы и технологии политического анализа, которые являются способом применения специальных инструментальных техник (методов и методик) относительно действий государства по 1) решению общественно значимых проблем; 2) достижению поставленных целей. Инструментализация является средством прикладной селекции механизмов, направленных на достижение поставленных целей. Иными словами, выбор (либо создание) средств и методов разрешения проблемной ситуации. Профессор Я. С. Яскевич пишет: «в последнее десятилетие сформировалась четко заявившая о себе научная парадигма и практика использования инструментария в области социологии, права, политики, психологии, антропологии и в других областях социально-гуманитарного знания» [145, с. 13].

Инструментальные технологии в политической науке разрабатываются для анализа и обеспечения реализации различных направлений общественной политики. Общественно-политические акции представляют серию последовательных и скоординированных действий, связанных с реализацией (инструментированием) целей политики. Политические акции являются реакцией на изменение политической ситуации (на «входе») и необходимостью поддержать либо изменить ситуацию (на «выходе»). Аналитик фокусирует внимание на различных видах общественной политики. Политический анализ помогает связать пространственно-временные факторы, базисные государственные цели и намерения, исторические и культурные условия.

В настоящее время набирает силу тенденция признать инструментальный метод решения проблем как на-

илучший среди прочих методов, имеющихся в распоряжении аналитиков. Инструментализация в политической науке — это интеракция между аналитиком и проблемной ситуацией. Понимание этой интеракции включает идентификацию акторов, вовлеченных в процесс. Функциональный подход является инструментом изучения и оценки эффективности и целесообразности текущей деятельности органов власти по реализации тех или иных направлений государственной политики.

Понятие «инструментализация» может использоваться и как термин политической науки, и как характеристика политического процесса. Политическая инструментализация — процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления, обусловленных необходимостью реализации стратегических целей и ориентированных на практическое управленческое воздействие. На этом этапе политического процесса используются те или иные методы управления (их качество зависит от ситуации и от соотношения принуждения и убеждения). В условиях демократии политические инструменты разработки государственных стратегий опосредованы процедурами выборов, зависят от групповых интересов, характера политических коммуникаций, использования средств символического управления (за счет применения ценностей, идеологий). В Беларуси, как и в других современных государствах, политика проводится в жизнь (инструментируется) посредством сложной системы административных служб. Административные процессы и механизмы государственного управления формируют дееспособность государства и его способность отвечать на различные социальные изменения. Политические решения зачастую имеют общий, рамочный характер, затем, перемещаясь по административным каналам, приобретают более конкретный вид. Таким образом, административный процесс становится продолжением законодательного процесса.

Функцию политической инструментализации выполняют по большей части органы исполнительной власти.

Практика функционирования современных государств убедительно демонстрирует тот факт, что в структуре разделения властей четко вырисовывается ведущая роль исполнительной ветви власти. Это происходит по ряду причин. Исполнительная власть достаточно полно выражает назначение самого государства — охранять внутренний и внешний мир социума, обеспечивать благосостояние. В идеале исполнительная власть призвана реализовать решения, принятые законодательной властью. На практике функции описываемой ветви власти отнюдь не исчерпываются понятием «исполнение». Чаще говорят об исполнительно-распорядительной власти, основными структурными компонентами которой являются: 1) правительство; 2) администрация (административно-управленческий аппарат); 3) контрольно-надзорные органы, службы безопасности, особенностью которых является применение принудительных мер. Выделяют три особенности функционирования исполнительной власти: подзаконность органов исполнительной власти; универсальность — органы исполнительной власти действуют непрерывно и на всей территории государства, включают в себя систему органов на центральном, региональном и местном уровнях; предметный характер — исполнительная власть осуществляет материальное обеспечение управленческой деятельности в целом.

Хотя мы отметили такую характеристику, как подзаконность деятельности органов исполнительной власти, однако они также вовлечены в нормотворческий процесс. В своей деятельности по нормотворчеству административные ведомства имеют достаточную свободу действий в пределах своей компетенции. Государственные программы требуют значительных инвестиций и денежных затрат. Профильные министерства принимают ряд решений по распределению бюджетных средств, издают распоряжения по их использованию.

В ряде стран современного мира постоянно предпринимаются попытки оптимизировать деятельность органов государственной власти по инструментализации

политических решений. Зачастую такие попытки облекаются в форму административных реформ, проведение которых, как правило, затруднительно. Функционализм как аналитическая методика в таких случаях бывает крайне полезным и эффективным. К примеру, в рамках проведения административной реформы в Российской Федерации был реализован научно-исследовательский проект «Функциональный анализ деятельности исполнительных органов государственной власти», руководитель — А. М. Медведев [72]. В 1997 г. по распоряжению Президента Б. Н. Ельцина была создана Комиссия, разработавшая концепцию административной реформы под руководством М. Краснова. Президентом В. В. Путиным в 2003 году был издан Указ «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» (Указ Президента РФ № 824 от 23 июля 2003 г.).

Обратимся к методике функционального анализа деятельности органов государственной власти. Содержательно и методологически в современной практике различаются два типа процедур для анализа деятельности властных институтов: горизонтальный и вертикальный функциональный анализ.

Горизонтальный функциональный анализ — это инструмент анализа деятельности органов власти для «оценки избыточности присутствия государства, а также взаимного дублирования деятельности его органов в отдельных сферах экономики, общества, частной жизни граждан...» [75].

Вертикальный функциональный анализ является инструментом анализа деятельности органов власти для «повышения операционной эффективности исполняемых ими функций, что позволяет осуществить целый комплекс работ от организационных изменений до разработки административных регламентов и стандартов оказания государственных услуг/осуществления контрольно-надзорных функций» [1].

Проведение горизонтального функционального анализа помогает ответить на вопрос: «Должна ли дан-

ная функция исполняться в принципе?» При проведении вертикального функционального анализа получают ответ на вопрос: «Каким образом возможно обеспечить повышение эффективности и качества исполнения функции?».

Проведение функционального анализа имеет следующий порядок: сначала проводится горизонтальный функциональный анализ, по итогам которого вносятся изменения в нормативно-правовые акты, устанавливающие полномочия властных органов, признанные избыточными или дублирующими. Затем следует вертикальный функциональный анализ, по итогам которого могут проводиться структурные изменения в управленческом институте с целью повышения эффективности административных процессов.

При проведении горизонтального функционального анализа устанавливается избыточность деятельности государственного института. Эмпирический материал получают с помощью фокусированных интервью, проведения семинаров, работы с нормативными материалами, определяющими деятельность органа власти. Толчком для проведения функционального анализа могут быть следующие цели: 1) реорганизация или реструктуризация системы органов власти путем нахождения оптимальной конфигурации их структуры и взаимодействия; 2) уточнение функций органов власти; 3) оценка функций органов власти с точки зрения ресурсов и затрат.

Реализация первой цели связана с определением механизма перехода от существующей структуры институтов к оптимизированной. Реализация второй цели состоит в определении конечного перечня функций государственного органа, установлении соотношения функций органа и достигнутых результатов. Достижение третьей цели предполагает определение ресурсоемкости функций, связано с сокращением либо увеличением количества сотрудников, перераспределением ресурсов (кадров, помещений, оборудования, бюджета) между государственными ведомствами, пересмотром оплаты труда.

Для проведения функционального анализа должна быть создана рабочая группа, в состав которой включаются как внешние эксперты, так и представители заинтересованных государственных органов.

Методика проведения горизонтального функционального анализа состоит из трех блоков. Во-первых, блок определения функций государственного института. Во-вторых, блок синтаксического анализа формулировок функций. В-третьих, блок выделения избыточных и дублирующих функций. В итоге создается список функций, которые должны выполняться непосредственно государственными органами, а также функций, которые могут быть перераспределены между органами власти, переданы общественным организациям или вовсе ликвидированы.

Согласно выводам А. М. Медведева, первый блок горизонтального анализа касается сбора и анализа документов, регламентирующих деятельность ведомства, а также выделения из имеющегося массива документов первичного списка функций. Эмпирическая база для анализа — нормативно-правовые акты, определяющие компетенцию органа, документы, закрепляющие текущую организационно-функциональную модель деятельности. Для определения деятельности, которая осуществляется, но не получила отражения в документах, проводится дополнительное исследование в форме интервью с руководителями ведомства и его структурных подразделений.

Второй блок — синтаксический анализ формулировок функций — предполагает приведение к единому синтаксическому стандарту. Это означает, что формулировки функций должны звучать единообразно, иметь единую «формулу записи». При описании функций используются глаголы «регистрирует», «выдает», «принимает», «координирует». Формулировка призвана фиксировать «выход» или результат исполнения функции, должен указываться получатель результата или услуги. В качестве получателя могут быть юридические либо физические лица. Важно четко указать и конкретную сферу

применения функции. «Практика построения формулировок функции объемлется двумя вариантами: 1. Действие + результат действия (выход функции) + получатель результата (контрагент действия/объект действия); 2. Действие + результат действия + однозначно идентифицируемая сфера применения» [1].

Формирование сводного перечня функций подразумевает «вход» и «выход» функции. «Вход» — материальный или информационный продукт, отражающий запросы общества. «Выход» — это материальный или информационный продукт (действия, решения, правовые акты), государственная услуга, являющиеся результатом выполнения функции и потребляемые получателями (клиентами).

Третий блок — выявление избыточных и дублирующих функций. Сначала исключают неисполняемые функции во внутренней деятельности, затем разделяют деятельность на функции, связанные и не связанные с реализацией властных полномочий. К функциям реализации властных полномочий относят контроль и надзор, государственные услуги гражданам и организациям, нормотворческую деятельность. Необходимо ликвидировать те функции, которые связаны с реализацией властных полномочий, но не имеют нормативного обоснования, а также выявить те функции, которые возможно передать на исполнение негосударственным организациям.

Итогом горизонтального функционального анализа является ликвидация дублирующих функций: формируется полный перечень функций государственного института; затем составляют пары (группы) близких функций и определяются органы власти, их выполняющие. Если функции признаны дублирующими, то формируются рекомендации о сохранении функции за каким-либо одним из двух ведомств и о ликвидации дублирующих функций у других ведомств.

Алгоритм проведения вертикального функционального анализа также состоит из трех блоков действий. Во-первых, блок, связанный с выделением функций го-

сударственного института. Во-вторых, блок структурного анализа государственного института. В-третьих, блок оценки целесообразности, допустимости, ресурсоемкости выполнения тех или иных функций ведомства.

Цель вертикального функционального анализа состоит в повышении эффективности исполнения функций властными органами. Первый блок — выделение функций ведомства — практически совпадает с первым и вторым блоками горизонтального функционального анализа. Результатом должно стать предварительное структурирование массива функций.

Второй блок — структурный анализ функций государственного органа, который предусматривает распределение ответственности за исполнение функции внутри ведомства. Должны быть определены исполнители функций и проведена декомпозиция функций, т.е. их деление на конкретные процессы реализации. «По каждому процессу должна быть отражена информация о: «входах» и «выходах», используемых документах и формулярах; предшествующем и последующем процессе; правилах и нормах, регламентирующих процесс; ресурсах и инструментах, задействованных при его осуществлении; показателях контроля исполнения; сроках реализации процесса» [75].

Далее создается структурно-функциональная модель деятельности государственного института, в которой, начиная с верхнего уровня организации и заканчивая ее структурными подразделениями, описываются процедуры и работы. Описание предлагается в форме структурно-логических схем («древовидных структур»).

Третий блок вертикального функционального анализа — определение направлений оптимизации деятельности ведомства. Определяют услуги, в оказании которых задействовано обследуемое ведомство. Услуга — это определенный продукт деятельности, производимый на постоянной основе и предоставляющий благо потребителю (населению, отдельным группам, юридическим лицам, органам власти). Критерии предоставления и

оценки услуг — качество, стоимость, доступность, реализация макроэкономических и политических проектов государства.

Благодаря вертикальному функциональному анализу определяется уровень властных полномочий (центральный, региональный, местный), на котором целесообразно выполнять ту или иную функцию, оказывать услугу. По результатам анализа следует сделать вывод о возможности передачи услуги нижестоящим уровням власти либо частному сектору. Критерии, на основе которых рационально передавать функции частному сектору, следующие: повышение качества обслуживания, снижение стоимости услуги для государственного бюджета и получателей услуги.

В результате вертикального функционального анализа определяют основные направления оптимизации деятельности властных органов. «Исходя из заданных параметров выявления недостатков, направления оптимизации могут иметь преимущественно: а) процессуальный характер; б) инструментальный характер; в) управленческий характер; г) структурно-организационный характер; д) информационный характер» [75].

Передача определенных функций от одной организации к другой, специализирующейся в соответствующей области, получила название аутсорсинг (от англ. *outsourcing* — внешний источник). На аутсорсинг могут передаваться функции по поддержке работы отдельных систем и инфраструктуры на основе контракта (не менее одного года). Например: бизнес-планирование; услуги доставки; сборка и тестирование товаров; уборка и обслуживание; перевод, печать и постпечатная обработка документов, издание корпоративных газет и журналов. Принцип аутсорсинга: «оставляю себе только то, что могу делать лучше других, передаю внешнему исполнителю то, что он делает лучше других» [129, с. 176].

Приведем пример перераспределения функций государственных институтов. Принятый в 2010 году Закон «О внесении изменений в федеральный Закон РФ

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и федеральный Закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части государственной аттестации научных и научно-педагогических работников» исключает дублирование функций Министерства образования и науки РФ, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) и Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки России (ВАК). ВАК будет действовать при Минобрнауки. Таким образом, функции по аттестации научных и научно-педагогических работников переходят от Рособрнадзора к Минобрнауки.

Хотелось бы добавить, что, выдвигая тезис об избыточности функций государства, следует избегать расширительного толкования его функций, когда аналитик не видит разницы между полномочиями и функциями государства и полномочиями и функциями административно-бюрократического аппарата.

Ключевой целью реформ государственного управления в мире стало изменение технологий реализации функций государства в современном мире. В течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства: а) государство благосостояния, отдающее приоритет государственному регулированию решения общественных проблем; б) малозатратное государство, в котором приоритет решения общественных проблем признается за частным сектором, а роль государства ограничена; в) государство-партнер по переговорам, выполняющее роль посредника в диалоге между бизнесом и обществом.

Многие авторы отмечают, что в современной общественной литературе сложилось упрощенное понимание роли государства. О. В. Гаман-Голутвина пишет: «Государство по умолчанию трактуется в лучшем случае как совокупность учреждений и организаций, в худшем — как репрессивный аппарат, имманентно не поддающийся рациональному реформированию... Упрощенное понимание роли государства сводит его функции к обеспечению

внешней и внутренней безопасности и административному управлению. Между тем современные представления о государстве (и современная политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства....» [19].

Функциональный подход может использоваться в исследовании взаимодействия государства и гражданского общества на основе выявления конкретных функций, осуществление которых позволяет общественным институтам оказывать воздействие на государственно-властную систему. Так, А. В. Гаврилов делает вывод, что диалектика отношений государства и гражданского общества может быть раскрыта посредством функционального анализа: выявления направления взаимодействия государственных и общественных институтов, сферы, в рамках которой они реализуются, субъектов и форм их осуществления. Исследователь выводит понятие функций гражданского общества как основных направлений деятельности всего комплекса общественных институтов по достижению целей социальной интеграции.

Д. Н. Фартуков отмечает, что «на современном этапе под функциями государства следует понимать рассматриваемые в комплексе предмет и содержание деятельности государства в конкретных исторических условиях развития общества, а также обеспечивающие ее средства и способы» [126, с. 4].

Функциональная деятельность часто отождествляется с формами, методами и задачами государственного управления. Рассуждая в данном контексте, можно отметить значимость деления функций государства на традиционные и современные. К традиционным функциям относят управление обществом, обеспечение внутренней и внешней безопасности, к современным — политику государства в сферах образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки и инноваций. Государственные институты на рубеже XX—XXI вв. делают крен в сторону роста новых функций.

Белорусский ученый М.В. Ильин предлагает следующую классификацию функций государства: основные и неосновные (вспомогательные; внутренние и внешние; постоянные и временные; общего характера и социально определенные).

М. Ю. Мاستушкин также констатирует трансформацию функций в государствах демократического типа и утверждает, что изменениям подвергаются внутренние функции государства: экономическая, социально-политическая, культурно-воспитательная, охрана правопорядка, собственности, прав и свобод гражданина, экологическая, а также внешние: оборона страны, поддержание добрососедских отношений с другими государствами и интеграция в мировую экономику, а также участие в международной охране окружающей среды и международных отношениях, связанных с переходом к устойчивому развитию. В качестве ведущей функции современного государства автор выделяет «функцию устойчивого развития» [71].

С. Рогов в работе, посвященной изучению функций современного государства, пишет: «В современном мире мощь государства определяется главным образом его эффективностью в социальной, экономической и научно-технической сферах, которые имеют решающее значение для обеспечения конкурентоспособности в условиях глобализации. Роль и функции современного государства, характер его взаимодействия с рынком проявляются в первую очередь в сферах социального обеспечения, здравоохранения, образования и науки» [103, № 8, с. 82].

И. А. Мальковская высказывает сходные идеи об изменении функций государства в современном мире: «под влиянием информационных технологий объективно изменяется природа государства — важнейшего социально-политического института современности; происходит перераспределение функций государства на наднациональный и субнациональный уровни; активно идет поиск новой модели государственного устройства

(«регулирующего государства», «рецептивного государства» как антитезы «бюрократическому», «иерархическому» государству)» [68, с. 27].

Вызовы глобализации адресованы в первую очередь государству, которое является ключевым субъектом политических и социально-экономических преобразований. Хотя появляется множество работ, в которых утверждаются идеи отмирания национального суверенитета, снижения роли государства в условиях развитых рыночных отношений, однако большинством авторов признается, что государство берет на себя функции, которые принципиально не может реализовать рынок: удовлетворение потребности в общественных (или коллективных) благах и регулирование внешних (или побочных) эффектов рынка. Внешние эффекты — это издержки рыночных сделок, они показывают разность между социальными и частными издержками. Производство и предоставление населению общественных благ — это функция государства, а их реализация осуществляется через бюджетное финансирование. Современное государство инициирует процессы решения общественных проблем, является посредником между гражданами и социально-политическими институтами, устанавливает рамки ответственности граждан.

Заключительной стадией и политического анализа, и политического процесса является стадия оценки принятых решений и проводимой политики.

2.8. Оценка политических решений

На своих ранних стадиях политический анализ и оценка программ были сосредоточены на методологических проблемах, среди которых можно выделить два аспекта обоснований: внутренний и внешний.

Оценка не может измеряться обычными академическими стандартами. Более того, оценка, как правило, требует междисциплинарного подхода, поскольку поли-

тические проблемы не умещаются в границы узко дисциплинарного подхода.

Политический анализ и программная оценка различаются по техникам, которые они используют. Первый из вышеупомянутых базируется, прежде всего, на эконометрических и операционных исследовательских методах, таких как «анализ с точки зрения выгоды», а вторая использует прерывно-временный анализ и квазиэкспериментальные методы. Многообразие оценки не исчерпывается различиями между политическим анализом и программной оценкой. Существуют многочисленные типы программных оценок и различные подходы к оценке. Очевидно, что оценка не исчерпывается каким-то одним значением.

Существуют многие модели, подходы и парадигмы в анализе оценки. Рассмотрим, на наш взгляд, наиболее важные типы оценок.

Целеориентированный тип оценки. По времени самый ранний, наиболее практикуемый и в то же время наиболее подверженный критике — это целеориентированный подход. Этот тип оценки, называемый иногда суммарной, кратковременной оценкой, или импульсивным анализом, идентифицирует цели программы и ее специфические задачи и посредством применения строгих научно-исследовательских методов пытается определить объем результатов, которые необходимо достигнуть. Целеориентированный подход является логичным, научным, рационалистическим. Подход имеет ясные и последовательные позиции и поэтому определяет доминирующие парадигмы в оценке. В этом подходе широко применяются количественные методы. Практик, использующий данную модель, должен быть знаком с новейшими достижениями статистики, математики и компьютерного анализа. Вследствие технической природы подхода он находит широкое применение, особенно среди политиков и профессионалов. Для овладения этим подходом требуется и значительная практика.

В то же время целеориентированный подход имеет серьезные изъяны. Дело заключается в несоответствии между ясными и определенными целями оценки и реальностью, в которой политика всегда сопровождается двусмысленностью, множественностью и конфликтностью.

Когда оценщики пытаются добиться от чиновников государственной службы ответа на вопрос, каких целей в своей работе они предполагают достичь, то работники обычно попадают в тупик. Можно заметить, что даже опытный персонал служб предпочитает не вмешиваться в дела оценки, чувствуя свою некомпетентность, понимая, что программная оценка — это задача профессионалов-оценщиков.

Другая проблема, связанная с целевым подходом, заключается в том, что зачастую ставятся недостижимые задачи, которые обслуживают символические и пропагандистские цели, например, сформулировать национальную идею, обеспечить ее внедрение в сознание людей.

Действительно, большинство социальных проблем не может иметь законченных решений. Государственная политика способна лишь помогать решению наиболее негативных сторон проблемы. Проблема состоит в том, чтобы определить, какие цели в действительности являются наиболее разумными и приемлемыми.

2. **Политически ориентированная оценка.** Для того чтобы понять, как программа была внедрена, важно уяснить, почему программа достигла или не достигла поставленной цели. Политически ориентированная оценка, иногда называемая формативной, ставит своей целью проникнуть внутрь «черного ящика» программы. Известно, что черный ящик содержит «вход» и процессы, посредством которых «входы» конвертируются в «выходы». Короче, этот тип оценки направлен на понимание того, каким образом программа внедрялась.

Процесс внедрения связан с организационным и административным инструментированием, посредством которого программа внедряется. Программы могут внед-

ряться как «сверху», так и «снизу», а также комбинациями двух подходов. Подход «сверху» предполагает, что цели программы достигаются при условии контроля за поведением нижестоящих организаций со стороны вышестоящих. Подход «снизу» предполагает, что цели программы лучше достигаются в условиях, когда дело контролирует администрация на местах, которая лучше знает, что и как делать. Существуют также комбинации двух подходов.

Политически ориентированная оценка обеспечивает политиков информацией о клиентеле, которую обслуживает программа. Она также нацелена на выработку рекомендаций по изучению данного вида сервиса. Например, она помогает определить, ведется ли управление на должном уровне и какова роль администрации нижних этажей в реализации программы. В то же время формативная или политически ориентированная оценка может иметь дефекты. Это происходит в тех случаях, когда в верхних эшелонах политики находятся люди, не согласные с программой, которые могут заблокировать ее реализацию. Оценщики в этой ситуации могут выступать лишь в роли надсмотрщика. Помимо руководителей программы существует много людей, заинтересованных в ее реализации, которых можно назвать клиентелой программной.

3. *Оценка клиентелы.* Когда в оценку включаются не только верхушка политиков, но и все заинтересованные лица, она носит название «оценка клиентелы». Все программы имеют то или иное число лиц — индивидов и групп, которые заинтересованы в успехе или провале программы. Круг этих лиц может быть довольно обширен: законодатели, администраторы, группы интересов, группы поддержки программ и ее противники. Когда потребности всех заинтересованных групп включены в планирование, исполнение и оценку программы, тогда мы имеем дело с «оценкой клиентелы».

Подобный тип оценки имеет преимущество, когда рассматриваются позиции больших коллективов людей, групп по сравнению с ограниченной аудиторией. Такое

положение находится в соответствии с плюралистической концепцией демократии, поскольку считается, что все заинтересованные в оценке лица имеют легитимный голос и перспективы участия. Принципиальное неудобство этого типа оценки состоит в сложности согласования мнений всех участников по вопросу о целях программы или, по крайней мере, о ее наиболее важных задачах. Достижение консенсуса по поводу того, как программа должна внедряться, может оказаться еще более трудным делом. Посредством оценки клиентелы создаются различные средства инструментирования программ, которые адресуются ведомствам, ответственным за оценку программ и балансировку интересов их клиентелы.

4. Оценка с позиции потребителей. Этот тип оценки применяется для оценки физических свойств товаров, как, например, компьютеров, станков, автомобилей. Оценка производится, как правило, при помощи специального тестирования. Тесты разрабатываются с учетом мнения групп потребителей данного вида товаров. Цели программы верифицируются посредством сопоставления качества товаров его заявленным свойствам со стороны производителей.

5. Экспертная оценка. Для оценки достоинств и стоимости программ иногда привлекаются опытные эксперты. Профессиональные эксперты привлекаются для проверки деятельности институтов и организаций на предмет соответствия программ их работы целям деятельности. Иногда сертификация экспертов становится необходимым условием деятельности как отдельных специалистов, так и целых организаций. Эксперты могут привлекаться для использования специальных техник анализа оценки, таких как «анализ стоимости выгоды». Мнения экспертов учитываются при анализе, например, того, каких размеров ущерба можно было избежать, если бы все автомобили были оборудованы пассивными защитными средствами. Экспертная оценка применяется наряду с научными исследованиями или экспериментами вместо таких исследований.

6 Оценка с противоположных сторон. Поскольку в реальности оценки не могут быть полностью беспристрастными и объективными, для достижения необходимого уровня объективности используется оценка с противоположных сторон. Посредством этого типа оценки выявляются как позитивные, так и негативные стороны программы. Это достигается через использование в оценке двух команд, одна из которых должна обнаружить негативные стороны программы, а другая — позитивные. При сопоставлении двух позиций возможно нахождение одного приемлемого решения. В других случаях обе альтернативные позиции представляются управленцу, который решает, какая из них заслуживает большего доверия. Еще один подход заключается в том, чтобы по каждой позиции назначать нескольких рецензентов с целью получения для оценщиков как можно больше критической информации.

Противоположные оценки имеют несколько преимуществ. Они обеспечивают оценщику больший объем информации, чем другие подходы. Этот подход представляет интерес, так как использует противоположные точки зрения; он может также использоваться в комбинировании с другими подходами. Подход открыт для всех заинтересованных групп (клиентел) — как для сторонников, так и оппонентов программы. Он предвосхищает и поэтому притушает критику оценки. Его использование особенно благоприятно, когда программа охватывает большой круг лиц, вызывает широкий общественный интерес и когда имеются в наличии значительные ресурсы для использования этого типа оценки.

Оценка с противоположных сторон имеет и ряд недостатков. Она слабо ориентирована на поиски компромисса. Столкновение противоположных позиций может оказаться важнее факторов, влияющих на принятие оптимального решения. Этот подход полемичен, им не предусматривается наличие еще каких-либо высших судей, к которым можно апеллировать в поисках нужного решения.

4. **Натуралистическая оценка.** Натуралистическая оценка является альтернативной по отношению к целеориентированному, количественному подходу. Конвенциональный подход расчленяет программу на части, называемые «зависимые переменные», что иногда не позволяет дать всеохватывающую оценку программы в целом. Натуралистический подход более полезен для тех политиков, которые стремятся выявить специфические компоненты программ, нежели для тех, которые стремятся обнаружить критерии анализа, применимые ко всем программам.

Наиболее важный аспект натуралистического подхода заключается в его отношении к знаниям. С точки зрения сторонников этого подхода, не существует единственной истины, ждущей своего открытия со стороны отдельных ученых. Наоборот, оценки «создают» реальность посредством включенных в исследование участников. Возникающие реальности имеют множественный характер, что отражает позиции всех заинтересованных лиц (клиентел), а не только отдельных оценщиков.

Натуралистическая оценка никогда не бывает статичной. Она находится в постоянной зависимости от позиций клиентелы программы. Оценщик в связи с этим находится как бы в роли и познающего, и наставника, а не полномочного эксперта, стремящегося навязать оценке свои взгляды.

Натуралистическая оценка базируется скорее на основании вероятности, чем истинности. Заинтересованные лица и группы, т. е. все те, кому адресована программа, имеют свои предварительные мнения по программе. Поэтому они дают оценку программе в зависимости от того, насколько программа учитывает запросы той или иной клиентелы. Вследствие отсутствия специального технического языка натуралистическая оценка более «транспортабельна» для передачи ее политикам.

Натуралистическая оценка содержит ряд недостатков. По мнению некоторых критиков, она слишком субъективна и поэтому не пользуется большим доверием

со стороны политиков. В данном виде оценки большую роль играет контекст и специфика каждой программы, поэтому она не может быть «генерализована» и применяться всеми возможными клиентами программы.

Каждый из охарактеризованных выше подходов имеет как преимущества, так и недостатки. В любом случае набор методов оценки более полезен, чем одна возможная альтернатива.

Вне зависимости от указанных подходов методологически очень полезно рассматривать оценку как процесс, в котором выделяются элементы программы, ответственные за «выход» и результат в системе ее координат. По сути, это разновидность системного подхода через призму оценки. Этот подход дает возможность выявить причины, по которым программа оказалась успешной либо потерпела неудачу. В случае неудачи программы «процесс» оценки показывает, что, возможно, программа основывалась на неверных теоретических посылах, либо инструментирование не было продумано достаточно глубоко, либо программа оценки сама по себе содержала существенные изъяны. Процесс оценки помогает определить, достаточно ли правильно было проведено обеспечение оценки. Бывает, что ошибки сделаны не в самой программе, т. е. проблема заключается в оценке. Плохо проведенная оценка может свидетельствовать о том, что программа не работает, хотя в действительности программа функционирует.

Целью процесса оценки является проникновение внутрь программы и обнаружение зависимости между ее «входом» и «выходом». Входом служат людские и материальные ресурсы, задействованные в программе, а выходом являются результаты использования этих ресурсов. То, как ресурсы используются для получения результатов, связано не только с оценкой, но и важно для процесса внедрения программы. Здесь вполне очевидна взаимозависимость процессов оценки и инструментирования программ.

Одним из важнейших инструментов политического анализа является анализ типа «стоимость выгоды». Действительно, терминология анализа выгоды, другими словами, «стоимости результата» обычно входит в стандартный словарь должностных лиц, представителей средств массовой информации. Программа, которая не декларирует «стоимости результата», вряд ли может претендовать на реальное внедрение в практику государственной политики.

Несмотря на все свои достоинства анализ «стоимость выгоды» имеет ряд недостатков. Во-первых, он применим только к тем общественным программам, которые содержат ясные цели, пути и средства инструментирования, хорошо перекладываются на технический язык. Далеко не все программы отвечают данным требованиям. Во-вторых, этот анализ трудно применять к программам в гуманитарной сфере (культура, наука, искусство), где применение монетарных принципов затруднено, где духовные ценности невозможно измерить экономическими показателями.

И все же данный тип анализа достаточно распространен, поскольку его строгая методология более всего располагает к решению именно политических проблем. В то же время важно понять, что область политических решений далеко не ограничивается только анализом выгоды.

Анализ выгоды осуществляется в основном экономическими методами. Философски можно предположить, что индивиды в своей деятельности руководствуются собственными интересами. Это предположение можно спроецировать на ведомства и бюрократию. Например, общее положение микроэкономической теории гласит, что самоинтерес бюрократии заключается в ее стремлении к выживанию и расширению своего влияния вследствие отсутствия конкуренции.

Основные позиции анализа выгоды заключаются в следующем: управленцы осведомлены обо всех возможных альтернативах; существует возможность измерения стоимости каждого управленческого варианта; отсутс-

твует принуждение в процессе выбора управленческих альтернатив; стоимости каждого выбора являются соизмеримыми и могут быть выражены в денежной форме.

Анализ выгоды, естественно, не единственный тип политического анализа. Все типы оценки в той или иной мере касаются политических проблем. Оценки считаются политическими в том смысле, что программы, которые они оценивают, являются креатурой политических решений. Благодаря своему влиянию на функционирование государственных программ оценка становится частью их политического окружения. Оценка является политической вне зависимости от того, считают ли себя оценщики объективными или нейтральными, потому что они служат интересам групп и индивидов, включенных в политический процесс.

Каким же образом оценщики и администраторы реагируют на присущую оценке политическую природу? Оценщики осознают, что они не могут и не должны быть «объективными». В то же время они стремятся избежать того, чтобы становиться средствами влияния партикулярных интересов. Этому способствует сам процесс создания, внедрения и анализа оценки, в который вовлечены многообразные заинтересованные группы. К тому же эти группы пытаются представлять интересы и тех групп, которые не вовлечены в оценку непосредственно. Оценщики и политические аналитики в оценке ограничены обстоятельствами своей деятельности. Тем не менее оценка — это неотъемлемый элемент политического процесса и не существует средств более важных.

С точки зрения последовательности стадий процесса принятия решений, стадия оценки принятых решений и их эффективности является финальной. В целом политическая оценка включает анализ содержания, инструментирование и эффект общественного управления. Как функциональная деятельность политическая оценка может пронизывать все стадии политического процесса, а не только его последнюю стадию. Например, проблема оценки политических приоритетов, выдвигаемых на по-

вестку дня, возникает уже на ранних стадиях процесса принятия решений. Тем не менее в исследовательских целях необходимо рассмотреть политическую оценку с точки зрения инструментирования и результатов политики. Оценочная деятельность может существенно влиять и на смену приоритетов политики, и на выработку перспектив на будущее.

Существует несколько вариантов типологии политической оценки.

Первый вариант оценки — это оценка как функциональная деятельность. Политики и администраторы всегда руководствуются критериями выгоды, результативности конкретных программ и проектов. Многие из этих критериев оценок складываются на базе личных эмоций, впечатлений, интересов, всевозможных вариантов идеологических критериев, а также многих других. Так, одни критерии основываются на партийных интересах, другие состоят из разного рода фрагментарных, ординарных, рутинных и даже заурядных критериев. Одни программы могут оцениваться как «социалистические» и, следовательно, желательные для одних и нежелательные для других, иные — как либеральные, с точки зрения их эффекта и результативности. Например, снижение налогов может рассматриваться как необходимое и желательное событие потому, что дает шанс электорального выбора с точки зрения оценки политической партии. Пособия по безработице могут оцениваться как негативный фактор со стороны партий коммунистической ориентации, которые считают, что безработица — это явление, не свойственное социализму. Учитывая тот факт, что с развитием рыночных отношений в посткоммунистических странах все больше людей втягиваются в процесс высвобождения рабочих рук, вполне можно предположить, что подобная оценка может найти отклик в достаточно широкой социальной среде. Разброс оценок в отношении безработицы достаточно велик и зависит от использования многовариантных критериев со стороны множества «оценщи-

ков», в результате чего возникает целый спектр оценки результатов одного и того же управления.

Другой вариант политических оценок возникает при инструментировании конкретных программ и направлений политики. Оценка возникает при ответе на вопрос типа: является ли программа пригодной для реализации? Какова реальная стоимость реализации программы? Кто получит наибольшую выгоду от реализации программы и в каком виде? Какого рода легальный инструментарий необходим для достижения целей политики и каковы процедуры? Такого рода критерии могут помочь в оценке социальной значимости намеченных программ, но не говорят ничего или почти ничего о социальном эффекте намеченных программ. Дело в том, что одна программа может быть идеологически ценной для одного оценщика-аналитика и непригодной для другого. Нам же важно знать, например, какова ценность программы для людей с низкими доходами и какова их объективная значимость для такого рода людей.

Третий вариант оценки политики, относительно новый в научном инструментарии, который получает все большее применение органами власти, — это «систематическая, объективная оценка».

Систематическая оценка позволяет своевременно оценивать общественные нужды и запросы. Критериями служат следующие вопросы: насколько объективна политика? Какова ее выгода и стоимость? Кто находится в числе получателей дивидендов политики? Каковы будут результаты, если данная политика не будет реализована? Систематическая оценка создает возможности аналитикам-оценщикам своевременно предоставлять политическим деятелям материал для правильного анализа политической обстановки, своевременно корректировать текущую политику и определять перспективы.

Органы власти могут обращаться к политической оценке для того, чтобы: сдерживать развитие определенных программ; свалить ответственность за выполнение программ на своих противников; лишить своих против-

ников политической поддержки и поддержки общественности. Короче, оценщики могут пользоваться в оценке политических программ широким набором средств от личных интересов до интересов общественности.

В анализе оценки важно иметь в виду результаты общественной политики. Политические результаты являются конечным продуктом деятельности правительства в виде выплат социальных пособий, увеличения налоговых ставок, ужесточения криминальной ответственности за правонарушения. Эти виды деятельности могут быть измерены такими показателями, как уровень доходов на душу населения, расходы государства на социальные нужды, численность правонарушений в расчете на душу населения. Однако подобные цифры не всегда могут служить ориентирами в оценке результатов государственного управления.

Суть в том, что в попытке определить политический результат внимание исследователя должно сосредоточиваться на изменениях в окружении политической системы или в самой политической системе, вызванных политическими действиями. Например, информация о том, что на учеников общеобразовательных школ тратится много средств из республиканского бюджета, ничего не говорит об эффекте и результатах работы школьной системы. Главное же здесь — способность школы формировать познавательные и иные способности школьников. И это будет действительным результатом школьной системы для общества.

Политическая оценка связана с попытками определить влияние политики на реальные жизненные условия. Фраза «попытка определить» используется потому, что определение действительного эффекта, или последствий политики, является весьма сложным и трудным вопросом. Как минимум, политическая оценка требует, чтобы политик знал, что он хочет достигнуть данной политикой, какими принципами ему следует руководствоваться при составлении программы и какие средства необходимы для ее инструментирования. В измерении результата

политики следует определять не только те или иные изменения в реальных условиях жизни, такие как снижение численности безработных, повышение налогов, но, в первую очередь, те изменения, которые выражаются в политических действиях, а не в частных экономических решениях.

Влияние политики имеет несколько измерений, каждое из которых должно быть принято в расчет в плане оценки. Они включают следующие позиции.

Предполагаемый эффект политики должен быть причинно обусловлен и по возможности определен. Здесь правомерна такая постановка вопроса. Если это программа помощи малоимущим, то будет ли ее целью повышение доходов малообеспеченных слоев населения, улучшение их возможностей для получения работы, или она преследует иные цели? Зачастую программа содержит комбинацию различных целей. Тогда анализ становится более сложным, потому что приоритеты должны быть предназначены для ряда вариантов требуемых эффектов.

Политика может иметь как намеренные, так и ненамеренные последствия, а также те и другие вместе. Социальные программы имеют намеренные последствия, так как содействуют улучшению ситуации с доходами заинтересованных групп. Но возникает вопрос: как реализация этих программ влияет на ситуацию с занятостью населения, с созданием рабочих мест? Программы поддержки цен на продукцию сельского хозяйства, нацеленные на повышение доходов сельских производителей, могут привести к повышению потребительских цен.

Государственные программы также иногда оказывают влияние на людей, которые в данных программах не заинтересованы. Такая ситуация может быть вызвана внешним (побочным) эффектом. Например, программы создания новых суперсовременных систем вооружения обеспечивают необходимые условия безопасности государств, тем не менее создают опасность для жизни сегодняшнего и будущих поколений людей на земле. Это пример побочного эффекта негативного свойства. Но

побочный эффект может иметь позитивный характер. Многие результаты общественной политики могут быть поняты наиболее полно лишь в результате анализа побочных эффектов политики.

Прямая стоимость (цена) политики является еще одним элементом оценки. Определить в денежном выражении стоимость конкретных программ довольно легко, особенно в тех случаях, когда правительством выделяется определенная сумма, требуемая для реализации данной программы. Часто заранее известно, какой процент национального продукта либо бюджета выделяется для реализации тех или иных программ. Другие виды стоимости политики более трудны для подсчета, такие как затраты на контроль за загрязнением среды или потери государства вследствие загрязнения окружающей среды.

Политика может иметь косвенную стоимость с точки зрения ее последствий для общества или отдельных категорий граждан. Такие стоимости в политической оценке часто не рассматриваются, так как они не имеют количественных измерений. Например, как измерить последствия социального раскола или дестабилизации общества? Чем измерить ущерб США во вьетнамской войне или потери бывшего СССР и каждой республики в афганской войне?

Оценка политики становится еще более сложной, когда ее эффекты носят символический (неосознаваемый) характер. Символические результаты политики не продуцируют реальных изменений в сложившейся обстановке. Жизнь людей не становится лучше от заверений должностных лиц о движении к обществу изобилия, однако даже пропаганда, далекая от реальной политики, может влиять на эмоциональную сферу и приносить удовлетворение многим людям.

Как установлено ранее, анализ политики обычно фокусируется на том, что правительство делает конкретно и каков материальный эффект. Однако символическими эффектами политики, несмотря на их абстрактную и не вполне определенную природу, также не следует пренеб-

регать. Риторические проблемы политики, касающиеся того, что правительство говорит или что оно намеревается делать, — это вполне понятный и необходимый компонент политического анализа.

Наиболее продуктивным видом оценки политических деятелей, администраторов либо политических программ является «систематическая» оценка, позволяющая наиболее точно и полно измерить влияние политики. Конечно, количественно измерить влияние общественных программ, особенно социальных, какими-либо четкими критериями часто не представляется возможным. Точное измерение результатов общественных программ означает настолько объективную и тщательную оценку влияния политики, насколько это возможно.

Анализ оценок политики предполагает определение факторов, препятствующих таким оценкам. Политическая оценка не означает дихотомного деления на простые и сложные случаи. Определение того, действительно ли политика достигла эффекта, на который оно было направлено, — не простой вопрос. Фактором, затрудняющим оценку, является неопределенность политических целей. Когда цели политики не ясны, то и определение содержания политики становится трудным вопросом. Такая ситуация чаще всего является продуктом непродуманных политических решений. Политические действия способны оказывать влияние с обратным эффектом. Социальные программы влияют не только на малоимущие слои, но и на другие, такие, как должностные лица, налогоплательщики, т. е. на людей, которые не получают социальных пособий. Налогоплательщики имеют основания быть недовольными тем, что заработанные ими деньги тратятся на людей, не желающих работать. Действительно, часть людей с низкими доходами предпочитает получать социальную помощь, чем продолжать работать на тяжелой работе с низкой оплатой труда. Бедные, получающие материальную помощь, задумываются над тем, каково влияние пособий на прочность их положения, семейную жизнь, на поддержание социального порядка.

Политической оценкой чаще всего занимаются органы правительства при помощи самых разнообразных действующих лиц. Эта оценка может носить как систематический, так и случайный, спорадический характер. В одних случаях управленческая оценка является институционализированной, в других — неформальной и неструктурированной. В числе форм и организаций официальной политической оценки можно назвать такие, как: парламентский надзор; главное статистическое управление; президентские комиссии и ряд других.

Существует также множество вариантов политической оценки вне правительства. В их числе средства массовой информации, университетские исследовательские центры, частные исследовательские организации, группы организованных интересов. Все они занимаются оценкой политики, имеющей большее или меньшее воздействие на должностных лиц и политики в целом. Они также обеспечивают общественность необходимой информацией, делая достоянием гласности политические действия либо бездеятельность правительства. Иногда эти организации выступают как адвокаты непопулярных действий правительства, пытаясь представить в выгодном свете то, что не всегда эффективно.

Надзор осуществляется посредством применения ряда техник, включающих: ходатайства перед ведомствами как результат требований и запросов избирателей; комитетские слушания и расследования; распределительный процесс; осуществление руководства штатом постоянных сотрудников комитетов. Благодаря этим и другим техникам парламентарий способен эффективно влиять на конкретные программы и их результаты, что может иметь глубокие последствия для политического процесса. Парламентский надзор является, в сущности, более фрагментарным и расчлененным, чем продолжительным и систематическим. Небольшие фрагменты информации, эмоциональные суждения и интуиция парламентариев, их ценностные ориентации являются детерминантами оценки политики, в том числе и для тех,

кто ее администрирует. В целом, однако, члены парламента более связаны с инициированием и принятием решений, а не с оценкой политики.

Президентские комиссии также могут быть использованы как средство политической оценки. Будет ли это специфическая оценка политики в конкретных сферах, обнаружение фактов компроматизации, выдача политических рекомендаций или просто изучение положения дел в комиссиях парламента — такая деятельность включает в себя оценку политики.

Политическая оценка часто выявляет, что та или иная программа не достигает поставленных целей или не имеет того эффекта воздействия, который она должна была произвести. Это происходит вследствие следующих причин. Для решения проблем могут быть определены неадекватные ресурсы. Снизить эффект политики может неудовлетворительная организация инструментаризации. Замедлить реализацию политики могут люди, не готовые к восприятию программы.

Одной из важнейших форм политической оценки, как уже отмечалось, является систематическая оценка. В настоящее время оценка становится все более распространенной и потенциально важной частью политического процесса. К настоящему времени систематическая оценка не оказывает еще существенного влияния на процесс принятия политических решений. Но это не означает, что систематическая оценка является бесполезной в ее влиянии на принятие решений. Это относительно новая деятельность, и она сталкивается со многими проблемами. С течением времени по мере того, как техники оценки политики становятся более эффективными, их влияние будет, несомненно, возрастать.

Граждане и должностные лица могут иметь собственные суждения по оценке существующего порядка осуществления власти и желательности его направлений, реагируя на это путем поддержки, оппозиции или безразличия. Политикам же в оценке содержания или влияния политики приходится считаться с такими факторами, как

влияние со стороны интересов групп, оппонирование государственным программам и т. д.

Политические возможности часто зависят от выбора политических приоритетов и программ лицами, ответственными за принятие решений. Политик всегда должен ставить для себя вопрос: как пойдет реализация этого решения? Воспримет ли эти решения население? Какова вероятность того, что выбранные политические приоритеты приобретут легитимность?

С этой точки зрения полезно вернуться к концепции обратной связи. Из системной теории следует, что политические требования и запросы могут генерировать требования для изменения или поддержки политической линии. Как результат обратной связи лицами, принимающими решения, могут быть предприняты различные акции, касающиеся политики, включая продолжение существующей политической линии; законодательные поправки для укрепления политики; административное регулирование, такое как обеспечение организационных мероприятий по реализации политики; увеличение, снижение либо перераспределение фондов поддержки для администрирования политики, а также пересмотр законов (введение частичных запретов, ограничений и лимитов на действие дисфункциональных факторов политики).

Ревизия либо требования ревизии существующего порядка осуществления власти зависят от таких факторов, как: уровень, на котором требуется принятие решения, и от объекта, на который направлены требования пересмотра политики; от мастерства администрирования политики; дефектов или недостатков, которые могут быть обнаружены во время администрирования, а также политической силы лиц и организаций, на которые направлены политические решения.

Немаловажным фактором оценки политики также является форма, посредством которой распределяются стоимость и выгоды политики. Стоимости и выгоды общественных программ могут рассматриваться в широком

либо узком смысле. Если речь идет о социальной обеспеченности граждан, то как выгоды, так и стоимости могут быть распределены широко. Законы, регулирующие взаимоотношения между производителями автомобилей и дилерами, включают узкое распределение затрат и выгод. Ограниченные затраты — широкие выгоды и большие затраты — малые выгоды являются другими возможными моделями управления. Затраты и выгоды политики, если это можно так назвать, могут быть или материальными, или символическими.

Доказательства выдвигаемых здесь положений сводятся к тому, что реакция на существующий порядок возникает обычно в виде ответа на практику распределения затрат и выгод.

Одним из качественных критериев оценки политики может служить такой критерий, как «большие выгоды и большие затраты». Общественные программы, которые требуют значительных затрат, — это социальное обеспечение, строительство больших магистралей, защита от пожаров, государственное образование, национальная безопасность и другие. Утверждение программ в данных областях обычно не встречает большого сопротивления. Например, ни у кого не вызывает сомнений общественная польза укрепления национальной безопасности. В то же время точно измерить выгоды от ее укрепления вряд ли возможно.

Бывает, что затраты по внедрению программы значительно превосходят выгоды от их реализации. Подобные факты могут иметь место в сфере государственного образования и медицины. Тем не менее, затраты на развитие указанных сфер окупаются с лихвой.

Следующий критерий оценки политики — это «большие выгоды и небольшие затраты». Некоторые общественные программы предусматривают значительные выгоды для большого числа граждан, в то время как затраты на их реализацию снижаются по мере справедливого распределения стоимостей среди заинтересованных групп общества. Иллюстрацией является контроль за

загрязнением окружающей среды, контроль безопасности движения, контроль качества продуктов питания, регулирование сферы коммунальных услуг, контроль безопасности труда на предприятиях. Бывает, что предприятия сопротивляются внедрению дорогостоящих, по их мнению, систем безопасности на производстве, нарушают требования стандартов контроля за загрязнением окружающей среды. К тому же они могут переложить часть стоимости программ безопасности на покупателей, потребителей их продукции. Особенно сопротивляется контролю и инспекциям малый бизнес.

Следующий критерий оценки — это «малая выгода и большие затраты». Некоторые программы охотно воспринимаются заинтересованными группами. Под эту категорию подпадают льготы ветеранам, сельскохозяйственные субсидии, добровольные пожертвования организаций и частных лиц, льготное налогообложение. Стоимость этих программ, т.е. затраты на их реализацию, складывается из высоких налогов или цен на товары и услуги, которыми облагается все население. Группы, получающие выгоду от реализации этих программ, активно действуют в их поддержку. Такие группы ищут и зачастую находят поддержку на правительственном уровне. Противникам принятия подобных программ, например помощи инвалидам, довольно трудно организовать кампанию против их реализации.

Еще один критерий оценки политики — это «малые выгоды и малые затраты». Те общественные программы, которые обеспечивают явное преимущество в сфере распределения выгод, льгот и привилегий одним группам по сравнению с другими, в своей основе имеют тенденцию к воспроизводству конфликтов между этими группами. Например, политика поддержки предпринимателей большого бизнеса может встретить сопротивление со стороны профсоюзов и рабочих государственных предприятий.

Конечно, выделенные здесь четыре политические категории, базирующиеся на распределении затрат и вы-

год, являются довольно приблизительными. Очевидно, что все возможные варианты оценки политики не могут быть помещены в указанные рамки.

В зависимости от интересов исследователя можно либо углубить одно из направлений, либо сформулировать новое, вытекающее из результатов исследования. Кроме того, категоризация направлений оценки политики весьма полезна для анализа ситуаций, возникающих на той или иной стадии политического процесса.

Политическая оценка имеет большое влияние на характер и содержание общественных программ, хотя это влияние не всегда бывает прямым и очевидным. На ранних этапах своего развития оценка считалась частью прикладных социальных исследований, большое внимание уделялось выяснению методологических проблем. Была разработана концепция внутренних и внешних обоснований оценки.

Главные подходы к оценке включают: целеориентированный тип; политически ориентированную оценку; оценку с позиции потребителей; экспертную оценку; оценку с противоположных сторон.

Одним из принципиальных средств политического анализа является анализ с позиции выгоды. Некоторые ученые считают анализ выгоды базисной моделью рационального принятия решений. Этот тип анализа отличается от анализа «стоимость эффективности» тем, что в первом выгоду необходимо измерять в денежной форме, тогда как во втором только отдельные результаты политики могут измеряться количественными показателями.

Стадия оценки принятых решений является пятой, финальной стадией процесса принятия политических решений. Тем не менее политическая оценка может пронизывать все стадии политического процесса, а не только его последнюю стадию.

Политическая оценка призвана определить влияние политики на реальные жизненные условия. Оценка политики имеет ряд важных измерений, включая прямую, косвенную и символическую цену политики.

Важнейшими формами политической оценки являются парламентский надзор, систематическая правительственная оценка. Вне правительства в политической оценке участвуют средства массовой информации, группы организованных интересов, частные исследовательские центры.

Качественными критериями оценки политики являются: большие выгоды и большие затраты; большие выгоды и малые затраты; малые выгоды и большие затраты; малые выгоды и малые затраты.

2.9. Функциональный анализ оценки общественной политики

С философской точки зрения оценка — это отношение к социальным явлениям и установление их значимости, соответствия определенным нормам и принципам. Политическая оценка — это маркер для определения последствий того, что властные институты заявляют, и того, какие действия реально предпринимаются. Безусловно, как функциональная деятельность политическая оценка реализуется на всех стадиях политического процесса. Так, оценка приоритетов, выдвигаемых на повестку дня политики, возникает уже на первых стадиях политического процесса. Политическая оценка призвана определить влияние политики на реальные жизненные условия граждан.

Оценкой политики занимаются как государственные, так и негосударственные организации. В мировой практике оценка публичной политики понимается в широком и узком смыслах. В широком смысле — как «система мероприятий, направленных на определение того, насколько эффективны были действия органов государственной власти и управления либо насколько эффективна будет планируемая деятельность». В узком смысле — как «процесс анализа общей эффективности

решений и управленческих действий по отношению к их целям» [66, с. 65].

Оценка может быть систематической, спорадической, институционализированной, неинституционализированной, формальной либо неформальной. Государство жестко регламентирует деятельность своих ведомств, основываясь на принципе целевого распределения бюджетных средств.

Перед тем как проводить оценку общественной политики или государственной программы, ставится ряд «оценочных вопросов»: каковы полученные фактические результаты? Каковы результаты программы? Существуют ли перспективы продолжения работы по данному направлению? Оценивать общественную политику можно по разработанным индикаторам и стандартам. Например, в Республике Беларусь разработаны минимальные стандарты социальных услуг. В соответствии со ст. 5 Закона Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах» от 11 ноября 1999 г. № 322-З «в систему государственных минимальных социальных стандартов в Республике Беларусь включаются государственные минимальные социальные стандарты в области оплаты труда; пенсионного обеспечения; образования; здравоохранения; культуры; жилищно-коммунального обслуживания; социальной поддержки и социального обслуживания» [79].

Как отмечают С. А. Батчиков и С. Ю. Глазьев, разрабатывая систему оценки деятельности государственных учреждений, государственный менеджер должен решить, как он будет использовать полученную информацию. Качественная оценка требует значительных средств и усилий, в том числе затрат рабочего времени на разработку адекватных критериев, сбор, обработку и анализ информации.

Критерии оценки используются как для совершенствования процесса принятия решений, системы отчетности, так и для самих процессов деятельности государственных служб. Ставя цели и выбирая критерии оценки в

конкретной ситуации, нужно анализировать все планируемые действия по повышению эффективности на их соответствие одному критерию: можно ли с их помощью получить больше с меньшими затратами.

Т. Н. Дмитриева предлагает оценивать эффективность системы управления, отталкиваясь от синтеза понятий эффективности управляющей и управляемой подсистем. Эффективность функционирования управляющей подсистемы понимается как степень достижения поставленных целей, сформулированных с учетом внешних и внутренних условий функционирования организации, путем обеспечения управляемости, клиентности, инновационности, в оптимальном соотношении с затратами управляющей подсистемы на достижение поставленных целей.

Существует также множество вариантов внешней политической оценки. Такую оценку дают средства массовой информации, исследовательские центры, общественные объединения, группы интересов. Они, с одной стороны, обеспечивают общественность информацией, делая достоянием гласности политические действия либо бездеятельность политиков, а с другой — могут выступать «в качестве адвокатов тех или иных действий государства, пытаясь представить в выгодном свете то, что не всегда эффективно» [101, с. 80].

Граждане оценивают проводимую политику и политический курс, реагируя путем поддержки, оппозиции или безразличия (апатии). Граждане, законодатели, администраторы проводят оценку проводимой политики с различных точек зрения. Гражданина интересуют результаты этой деятельности; законодателю при решении вопросов, связанных с выделением средств из бюджета, необходимо иметь информацию о характере выполняемой работы и достигнутых результатов; в функции администратора входит приближение к целям, стоящим перед органом управления.

Если реакция центров принятия политических решений на требования и запросы гражданского общества по-

лучает поддержку, двигаясь по «контуру обратной связи», то политическая оценка становится прологом для последующих политических решений и началом нового качественного этапа выработки и реализации общественной политики.

О результативности и эффективности общественной политики можно судить по разным критериям-индикаторам (например, снижение заболеваемости, повышение образовательного уровня, снижение численности групп риска, повышение качества охраны природной среды). Так, мониторинг государственных программ в здравоохранении Республики Беларусь показывает, что «оценить экономическую эффективность реализации программ целесообразно по их завершению, т. е. к 2011 г., а вот медицинские социальные аспекты эффективности уже очевидны сегодня», улучшаются доступность и качество медицинской помощи всем слоям населения, происходит ликвидация диспропорции в анализе медицинской помощи городским и сельским жителям, улучшаются медико-демографические показатели.

Итак, можно выделить две значимые проблемы, касающиеся оценки политики: во-первых, результаты политики оцениваются по ее последствиям, во-вторых, реализуемая политика сравнивается с рядом стандартов и ценностных критериев. Существует общая связь между этими аспектами, ведь политическое оценивание дает ответ на специфические вопросы, относящиеся к общественной политике. То, что отличает политический результат и оценочные исследования от дескриптивного и экспланаторного анализа, — это фокусирование на политических результатах или последствиях.

Следует разделять оценку качества общественной политики и оценку ее исполнения (результат). Существуют различные пути анализа политических результатов в зависимости от цели анализа, предмета оценки и стандартов, которые применяются. Есть две существенные тесно связанные цели оценки политических последствий: описание «выхода» (результата) и смысла политического

действия. Описание «выхода» основано на необходимости выявить последствия политики. Оценка смысла политического действия базируется на учете определенных стандартов. Предпочтительно выяснить смысл политической оценки в начале исследования, а описательные вопросы можно поставить позже. Системная политическая аналитика обычно начинается с описания политического результата.

Безусловно, политическая оценка может опираться на определенные институциональные интересы. Например, есть организации, спонсирующие политическое оценивание определенных программ. Политическая аналитика, которая осуществляется на основе иностранных грантов, может занижать национальные достижения в социальной сфере. Если же аналитик связан со структурами национальной безопасности, то критерии эффективности социальных программ будут рассматриваться с государственных позиций. Если аналитик работает в структурах «третьего» сектора, то он будет рассматривать эффективность общественной политики с позиции гражданского общества либо защиты корпоративных интересов.

Существует различие между описанием политических результатов и осмыслением их успешности. Политическое оценивание позволяет выявить смысл реализации той или иной общественной политики либо показать, почему данная политика не достигла своих целей. Цели и задачи той или иной политики отражают конкуренцию и доминирование между различными сторонами публичного интереса.

Политические последствия оцениваются исходя из конкретной перспективы. Они включают параметры, основанные на политических результатах, намеренных и ненамеренных, прямых и косвенных эффектах, реальных результатах, а также на специфических эффектах. Так, политические результаты правительственного курса действий в Республике Беларусь содержатся в материалах Третьего Всебелорусского народного собрания, где конс-

татируется, что «за 2001–2005 годы Республика Беларусь по многим параметрам значительно превысила уровень докризисного 1990 года: по производству ВВП — на 27 %, выпуску промышленной продукции — на 53 %, производству потребительских товаров — на 66 %. По реальным денежным доходам и заработной плате — в 1,7 и 2 раза соответственно» [25, с. 294].

Государственные заявления и действия генерируют политические «выходы» в форме выполненных государственных программ, произведенных благ, услуг для общества. Они представляют собой виды общественной политики и отражают мобилизацию действий властных институтов и общества для реализации политических обязательств. «Выходы» — это только первая часть в ряду политических последствий. Другой категорией результатов является решение проблемных ситуаций.

Каждый вид общественной политики имеет цель, а на каждую политическую проблемную ситуацию государственные органы реагируют в определенной форме. Исследуя последствия общественной политики, аналитик отслеживает, каким образом политика реализуется и соответствует ли заявленным намерениям и декларациям. Выражение (декларация) того, что государство намеревается делать в направлении решения общественных проблем, осуществляется во многих формах: формальных и неформальных, официальных и неофициальных. Политические заявления являются официальными, когда сопровождаются принятием нормативных документов. Намерения законодательных органов власти закрепляются в законах; намерения и целевые установки главы государства — в виде декретов, указов, директив. Политические заявления выступают индикаторами намерений. Например, если правительство заявляет о продолжении курса на сотрудничество с тем или иным государством или международной организацией, то аналитик должен сформулировать описательные, объяснительные и оценочные вопросы, касающиеся возможных последствий таких заявлений (подписание договоров, обеспечение

равных прав граждан, военное сотрудничество и т. д.). Политические заявления могут быть формой «символической экспрессии» намерений. Задача политического анализа заключается в изучении содержания заявления на предмет причины его появления. Например, кто был заинтересован в появлении такого заявления? Какой эффект произведен этим заявлением? Оказало ли заявление влияние на иные виды общественной политики? Если да, то какова была реакция на заявление — позитивная или негативная? Подобные вопросы могут способствовать постижению системы принятия политических решений.

Можно выделить такие результаты деятельности, как производительность и рабочая норма. С помощью функционального анализа учитывается, насколько рационально с точки зрения задач и целей организации персонал распределяет и использует рабочее время. Для анализа на функциональном уровне необходима классификация задач по профессиональным функциям и уровням квалификации. С помощью функционального анализа можно не только совершенствовать трудовые процессы, но и добиться повышения производительности и эффективности.

Политические аналитики стремятся дать оценку объективных результатов общественной политики, описывая то, что в действительности происходит, просчитывая затраты на проводимую политику, ее эффективность («перформанс», т. е. исполнение, реализацию), реакцию социума в форме обратной связи (либо ее отсутствие).

Политические последствия свидетельствуют о том, что реализация общественной политики вызывает реакцию вне зависимости от их «выходов» и политического «перформанса». Эти последствия можно классифицировать как «политические выходы» (outcomes), представляющие влияние государственных действий на все общество, а не только на целевые группы, для которых конкретная общественная политика разрабатывалась. Общественная политика вызывает реакцию социума, которая обеспечивает обратную связь с официальными лицами и инс-

титутами. Связь между политическими декларациями, реализацией общественной политики, ее результатами и последствиями весьма сложна. Особым видом политического результата является установление обратной связи в политической системе. Государственные действия («перформанс») продуцируют «выходы», а ответная реакция социума продуцирует «обратную связь». Так, в Послании Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию 2010 г. отмечается: «Всем субъектам нормотворческой деятельности следует на системной основе отслеживать, насколько эффективно действуют принятые нормативные правовые акты в различных структурах государства и общества, мы из года в год об этом говорим, но мало что делаем» [58, с. 93].

Общественная политика связана с заявлениями и действиями должностных лиц, которые могут оцениваться как типы целевого поведения. Эти цели, будучи эксплицитными или имплицитными, представляют собой намерения официальных субъектов политики, которые формируют или реализуют политику. Правомерно исследовать политические последствия с позиции их «намеренности» и «ненамеренности» (т.е. явных и латентных функций). Фокусируясь на намерениях, аналитик исследует цели правительственных действий или заявлений. Первичный дескриптивный анализ выявляет явные цели, которые могут быть описаны в операциональных терминах. Однако зачастую намерения не являются явными, эксплицитными. Их позволяет выявить экспланаторный анализ. Одна из ошибок в оценочном анализе — смешение намеренных и ненамеренных политических последствий с их прямыми либо непрямыми эффектами.

Доказать прямое влияние общественной политики на адресные группы населения и оценить эффект не всегда возможно. Хотя индивиды всегда заинтересованы именно в прямом влиянии, например снижении цен, росте доходов, общественная политика может реализовываться путем влияния на окружение. К примеру, чтобы стиму-

лировывать строительство, правительство может увеличить субсидии категориям граждан, нуждающимся в жилье.

Политические результаты сами по себе могут содержать тенденции, которые ориентированы на определенный временной период. Выбор модели оценивания является выбором шкалы (или уровня) измерения, в соответствии с которой политические последствия могут быть описаны или сравнены. Как и в случае с политическим описанием, базисная модель анализа политических последствий позволяет классифицировать, категоризировать и сравнивать то, что является предметом изучения.

Однако схожесть в методах между политическим описанием и политической оценкой дифференцируется различными целями каждого типа анализа. Базисное политическое описание является «моментальным снимком» действий государства, тогда как политическая оценка является «полной картинкой» финальных действий. Описательный анализ показывает, как государственный бюджет будет распределен и использован на развитие страны. Оценочный анализ идет дальше и применяет оценочные критерии, раскрывающие специфические политические последствия с точки зрения того, являются ли они благоприятными для общества.

Модели оценки общественной политики могут быть суммированы в следующих типах: затраты-выгоды; эффективность; справедливость и беспристрастность.

Модель «затраты-выгоды» позволяет ответить на вопросы: каков эффект общественной политики? Была ли акция государственных институтов результативной? Затраты являются единицами измерения для понимания политики. Большая выгода от каждого потраченного рубля есть лучший политический результат. Понесенные затраты оцениваются в монетарных терминах. Экономисты оценивают затраты только в терминах использованных ресурсов или потраченных денег. Однако последствия проводимой политики не всегда имеют количественно исчисляемый или прямой экономический результат. В

данной модели сложно учесть качественные последствия проводимой политики. Проблема применения модели затрат-выгод заключается в том, что не учитываются «неосозаемые последствия» общественной политики, не поддающиеся количественной оценке. Общественная политика может иметь косвенную стоимость с точки зрения ее последствий для общества или отдельных категорий граждан. Эти трудноизмеримые результаты могут влиять на будущие политические решения. Т. Дай считает, что «политические деятели даже более осознают значение символических функций общественной политики, нежели политические аналитики» [153, с. 19].

Модель «затраты-выгоды» строится по шкалам оценки, которые сами по себе являются предметом дебатов. Аналитики должны достичь согласия по надежности измерительных единиц политических результатов. Например, можно подсчитать, во сколько обходится государству система централизованного тестирования абитуриентов или измерить затраты на поддержание здоровья граждан. Если мы конструируем потенциально успешную модель затрат-выгод, то следующей проблемой будет решение о том, как произвести измерение объекта.

Модель эффективности является обоснованной и простой в использовании. Оценка политической эффективности заключается в том, что она относится главным образом к шкале достижения целей при описании и осмыслении политических последствий. Модель эффективности базируется на учете политических намерений и целей. Например, в обращении участников Третьего Всебелорусского народного собрания констатируется: «Выработанная и апробированная за годы двух пятилеток белорусская модель социально-экономического развития показала свою эффективность. Благодаря ее применению Беларусь не только в сжатые сроки преодолела глубокий экономический спад после развала СССР, но и первой в СНГ превзошла уровень производства докризисного. Это позволило сделать фундамент для нового этапа развития, где на первое место выходят более вы-

сокие показатели качества жизни народа и обеспечение достойного места Беларуси в мировой экономике. Эффективная система государственной власти сохранила наш суверенитет и независимость, уберегла общество от раскола и конфликтов, обеспечила безопасность и устойчивость этноконфессиональной ситуации» [25, с. 228].

Когда политические цели известны, мы можем сконструировать шкалу достижений, которая позволяет классифицировать политический результат как эффективный или неэффективный. Однако мало видов общественной политики, которые являются абсолютно эффективными или неэффективными. Препятствием в реализации модели эффективности может быть недостаток эксплицитных политических целей. Другая проблема возникает в случаях, когда выдвигается несколько целей, и поэтому их сложно оценить, так как одни цели могут быть эксплицитными, в то время как другие могут быть только предполагаемыми. Для точности оценки политические цели ранжируются. Например, известно, сколько и какой объем нефти и газа необходим Беларуси ежегодно для удовлетворения своих потребностей. Такие цели легко просчитываются. Другие политические цели не так очевидны. Например, трудно подсчитать, каким будет объем иностранных инвестиций в те или иные отрасли хозяйства Беларуси. Некоторые из этих цифр могут быть конфиденциальными.

Если организация стремится быть более эффективной, ее должны отличать высокая производительность, конструктивные поведенческие установки персонала и способность приспосабливаться к изменениям в ситуации. Системная теория организаций предусматривает достижение целей и положительных установок, при этом организация должна быть гибкой и способной контролировать внешнее окружение.

Исходя из вышеизложенного, эффективность можно рассматривать с двух точек зрения. Можно сосредоточить внимание на процессе «затраты-выгоды» в контексте полученного эффекта и результатов (подход с позиции

выпуска). Можно в центр рассмотрения поставить полученные результаты, при этом не вникая в вопрос объема продукции, выпускаемой организацией, и способы, которыми она была получена (подход с позиции эффекта).

В. Якунин, С. Сулакшин и А. Тимченко считают, что эффективность государственного управления определяется возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость политической системы. «Структура органов государственной власти в большинстве политических систем строго иерархизирована, специализирована и построена по бюрократической модели. Эффективность управления и государственного управления в частности в этой модели оказывается внутренней заложницей системы, то есть именно отлаженная структура управления должна дать гарантии эффективности» [144, с. 7–15].

Представляется возможным согласиться с выводом, что эффективность управления определяется соотношением между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимальными результатами, которые можно было бы получить.

Модель справедливости и беспристрастности трудна для описания по нескольким причинам. Тогда как эффективность имеет четкие характеристики, понятия «справедливость» и «беспристрастность» сложны в определении. Так, авторы известной книги «Белорусский путь» под редакцией О.В. Пролесковского и Л. Е. Криштаповича следующим образом трактуют понятие «справедливость»: «Что нам предстоит сделать для того, чтобы наше государство действительно стало гуманным и справедливым?»

Первое. Необходимо создать мощный экономический потенциал. Без устойчивой, эффективной, динамично развивающейся экономики все наши гуманитарные проекты останутся лишь проектами, не более. На решении этой главной проблемы вот уже много лет подряд сконцентрировано внимание правительства и граждан. На

прочном экономическом фундаменте возводится каркас нашего государства.

Второе. Важнейший вопрос, поставленный жизнью, который последовательно решается в настоящее время, — это вопрос построения государства для народа, не для чиновников, не для олигархов, а для простого человека, который-то и является подлинным творцом истории» [8, с. 351—352].

Базовые принципы справедливого общественного устройства лежат в основе государственной идеологии. По мнению профессора В. А. Мельника, «как не может быть государства без государственной идеологии, так не может быть и государственной идеологии без механизма ее реализации». Только в тех случаях, когда государство сознательно осуществляет свою идеологическую функцию, разрабатывает и развивает систему базовых ценностей, можно точно говорить о наличии и функционировании государственной идеологии [73, с. 83].

Принципы справедливого общественного устройства создают основу для деятельности гражданского общества. В. В. Герменчук считает, что «согласование принципов эффективности и справедливости предполагает в качестве его естественного союзника развитое гражданское общество» [21, с. 320].

Когда мы пытаемся использовать модель беспристрастности, то проблема состоит в вопросе: что считается беспристрастным, когда политика исследуется через общественные интересы и с позиции конкретных аналитиков. То, что считается беспристрастным политическим результатом в одном контексте, может быть определено пристрастным в другом контексте. Для того чтобы прояснить суть модели беспристрастности, приведем примеры. Вопрос о беспристрастности может относиться к оценке «выходов» как действий правительства по реализации своих заявлений. Беспристрастность или пристрастность измеряется на основании «шкалы возможностей», которая измеряет политические последствия соответственно с доступом к соответствующим политическим «выхо-

дам». Реальными стандартами беспристрастности являются свобода слова и равные возможности для всех.

Второй тип модели беспристрастности относится к трактовке политических целей и измеряется «шкалой трактовки». То, что конституирует беспристрастную трактовку, конечно, зависит от исследовательской ситуации. Стандарты беспристрастной трактовки меняются в силу динамики социальных ценностей. Поэтому, применяя оценочную модель, базирующуюся на шкале трактовки, мы должны учесть ряд факторов исторического и социокультурного плана.

Беспристрастное измерение оценки политических результатов может основываться на «шкале распределительного эффекта». Политические результаты имеют последствия для окружения политической системы и для различных социальных групп. При этом одни социальные группы выигрывают, а другие — проигрывают от проводимой политики. Распределительный эффект политики можно увидеть на примере затрат на национальную оборону: усложнение международной обстановки, борьба с международным терроризмом ведут к распределительным эффектам национального бюджета, к активации контрактов по продаже и покупке вооружений. В краткосрочной перспективе такие распределительные эффекты кажутся неоправданными («пристрастными»). Но в долгосрочной перспективе с точки зрения укрепления обороноспособности страны и ее национальной безопасности такие затраты оправданы.

В Республике Беларусь используются следующие формы оценки эффективности политики: отчеты государственных руководителей, межведомственные заседания и консультации с заинтересованными сторонами, парламентские слушания, контрольные комиссии и инспекции, разработка и анализ бюджета, оценка со стороны профессиональных ассоциаций и СМИ, проведение социологических исследований.

В завершении второй главы следует отметить, что в Республике Беларусь сформировалось новое научное

направление «Теория и методология государственной политики и управления». Методология, методы и технологии функционального анализа, разрабатываемые в рамках этого направления, позволяют конструировать концепции по различным направлениям развития страны, обеспечивать рациональное научное сопровождение в области реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Краткие выводы

Функциональный анализ предполагает трансформацию наблюдаемых аспектов политического процесса и конвертирование проблемных ситуаций в эмпирические данные. Функциональный анализ в политологии мы определяем как инструмент изучения и оценки эффективности и целесообразности деятельности государственных органов власти различных уровней. Функциональный анализ является проблемно ориентированным. Проблемы, возникающие в социуме, можно разделить на частные и государственные, имеющие политический характер. Проблема становится государственной, когда она требует привлечения бюджетных ресурсов и/или затрагивает политически значимые социальные группы. Проблемы данного уровня могут быть разрешены в рамках институционального, процессуального и инструментального блоков политической системы. По иерархии и приоритетности решения политические проблемы можно подразделить на главные, вторичные, функциональные и незначительные. По уровню сложности решений — на стратегические и оперативные. По степени структурированности — на структурированные, умеренно структурированные, слабо структурированные. Структурирование проблем посредством функционального анализа делится на три фазы: концептуализация, спецификация и осмысление проблемы. Ключевые техники осмысления, концептуализации и спецификации политических проблем:

классификационный, иерархический, предположительный виды анализа.

Описание (дескрипция) общественной политики является решающим шагом в исследовании государственных заявлений и действий. Дескриптивные аналитические технологии указывают на соответствие (либо несоответствие) функции общественной политики ее целевому назначению. Фазу описания можно определить как направление политического анализа, выбор того, на каких факторах (политических, экономических, социальных) он будет сфокусирован. Основу описания в ходе политического анализа составляют типологии. Различают описания (дескрипции) намерений политических акторов, функционирования политических институтов, их развития и описания политических программ. Дескриптивная схема анализа общественной политики включает пять типов функций: распределительную, перераспределительную, экстрактивную, контрольную и символическую.

Объяснение (экспланация) общественной политики означает определение причин политических заявлений и действий. Существуют несколько доминирующих типов объяснений: рациональное, генетическое (историческое), функциональное, ассоциативно-сравнительное. По критерию источников общественной политики и по динамике процессов политической деятельности различают следующие объяснительные (экспланаторные) модели общественной политики: системная модель; модель властной структуры; партийная и институциональная модели, модель индивидуального актора. В объяснении процесса принятия решений и их реализации (имплементации) используются модели ограниченной рациональности, инкрементального процесса и модель сделки.

Инструментализация является средством отбора механизмов, направленных на достижение поставленных целей, выбор (либо создание) средств и методов разрешения проблемной ситуации. Политическая инструментализация — процесс применения технологических

приемов и методов оперативного управления, обусловленных реализацией стратегических целей и ориентированных на практическое управленческое воздействие. На этом этапе политического процесса используются те или иные методы управления (их качество зависит от ситуации и от соотношения принуждения и убеждения).

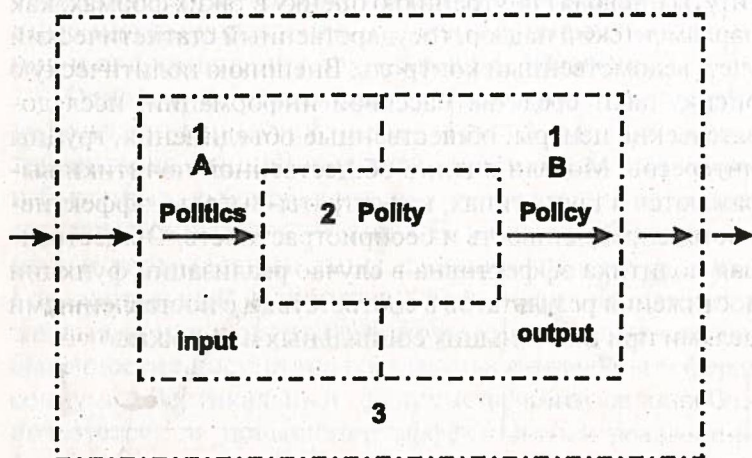
Одной из ключевых задач оптимизации деятельности государственных институтов является разработка инструментария функционального анализа для выявления избыточных, дублирующих либо недостающих функций государственных институтов. Различают горизонтальный и вертикальный типы функционального анализа. Горизонтальный функциональный анализ используется для выявления и оценки дублирования деятельности, избыточности присутствия государства в отдельных сферах социума. Вертикальный функциональный анализ используется для повышения эффективности реализации функций органом государственной власти, для организационных изменений, разработки стандартов оказания государственных услуг.

Инструменты формирования правительственных стратегий являются подвижным звеном политического процесса, быстро реагирующим на внешние и внутренние трансформации политических систем. Инструменты и технологии формирования общественной политики оказывают влияние на сущностные и функциональные характеристики государства. В современном мире ведущие функции государства реализуются в сферах социального обеспечения, здравоохранения, образования, в экономической и научно-технической сферах и имеют решающее значение для обеспечения конкурентоспособности страны в условиях глобализации.

Существует несколько вариантов политической оценки: оценка функциональности управленческой деятельности, оценка инструментирования конкретных программ и направлений общественной политики, систематическая объективная оценка. Систематическая оценка позволяет измерить объективный эффект обще-

ственной политики и ее социальную значимость. Оценкой политики занимаются как государственные, так и негосударственные организации. Государственные институты проводят внутреннюю оценку в таких формах, как парламентский надзор, государственный статистический учет, ведомственный контроль. Внешнюю политическую оценку дают средства массовой информации, исследовательские центры, общественные объединения, группы интересов. Модели оценки общественной политики выражаются в таких типах, как затраты-выгоды, эффективность, справедливость и беспристрастность. Общественная политика эффективна в случае реализации функции достижения результатов в соответствии с поставленными целями при наименьших социальных издержках.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1



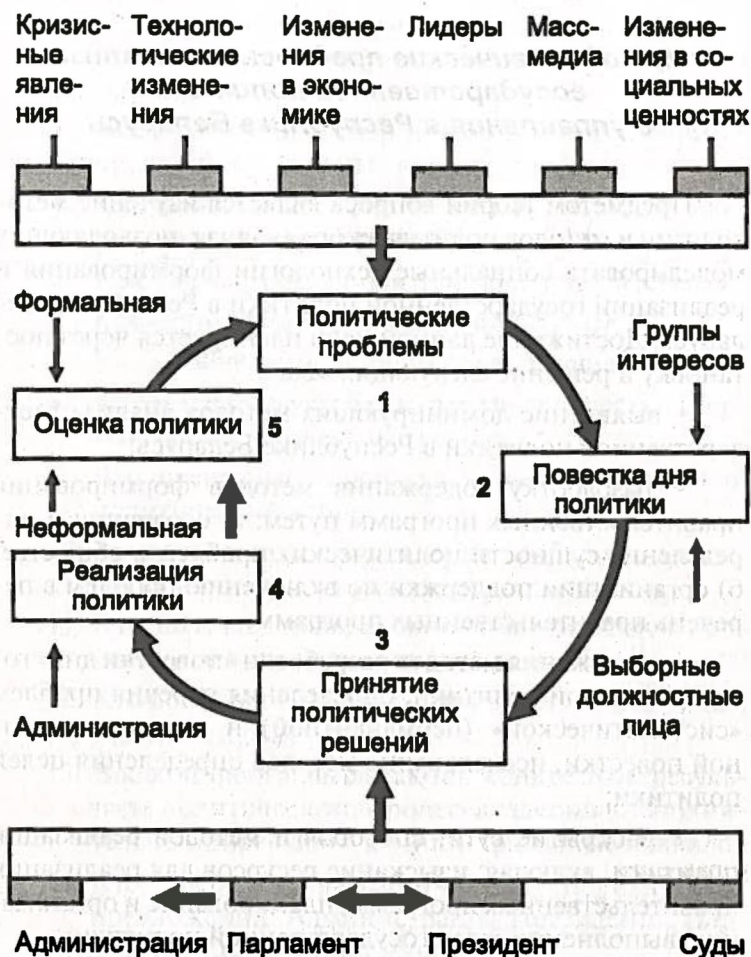
1 А. Внутрисистемное окружение центров принятия политических решений; процессуальное измерение государственной политики и управления «на входе»; политические культура, СМИ, общественное мнение, политические идеологии, политические партии, общественные объединения, избирательная система;

1 В. Инструментальное, технологическое, результативное измерение государственной политики и управления «на выходе»; все виды государственной политики и управления в соответствии с системой центральных органов государственного управления;

2. Институциональное измерение государственной политики и управления; институт президентства, исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть, местная власть;

3. Инесистемное окружение политической системы общества; социальная структура общества. Классы, нации, социальные группы, индивиды. Конфессии. Демографические факторы. Географическое и геополитическое положение страны.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2



Источник: American government. (general editor, A.Grier Stephenson, Gr.: Robert V. Bresler, Robert J. Friendrich, Joseph J. Karlesky. 2nd ed. – VX. Harper Publishers, 1992. P. 581.

Методологические предпосылки анализа государственной политики и управления в Республике Беларусь

Предметом теории вопроса является изучение методологии и методов политического анализа, позволяющих моделировать социальные технологии формирования и реализации государственной политики в Республике Беларусь. Достижение данной цели планируется через постановку и решение следующих задач:

- выявление доминирующих методов анализа государственной политики в Республике Беларусь;
- разработку содержания методов формирования правительственных программ путем: а) осознания и определения сущности политических проблем в обществе; б) организации поддержки по включению проблем в перечень правительственных программ;
- содержания методов разработки «повестки дня» государственной политики, определения перечня проблем «систематической» (перманентной) и правительственной повестки, исследование методов определения целей политики;
- раскрытие сути, способов и методов реализации политики, включая: изыскание ресурсов для реализации правительственных программ; планирование и организацию выполнения задач государственной политики;
- разработку системы критериев оценки и эффективности правительственных программ.

Во-первых, при рассмотрении стадии «Формирование повестки дня государственной политики» необходимо проанализировать сущность государственных проблем. Необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Каким образом государственные проблемы обращают на себя внимание субъектов политической деятельности?
2. Каким образом формулируются политические предложения (решения) в связи с конкретной проблемой?
3. Как происходит отбор необходимых решений из числа альтернативных предложений?
4. Как можно классифицировать проблему на макро-, мезо- и микроуровне?
5. Как формируются политические приоритеты?
6. Как формируется авансцена политики?
7. Кто является генератором повестки дня?
8. Какие существуют базисные типы повестки (перманентные, правительственные)?
9. Что превращает проблему в жизненно важный политический вопрос?
10. Каков механизм прохождения проблемы на авансцену политики в качестве приоритета?
11. Кто получает дивиденды от политического процесса и результатов принятия решений?
12. Кто вовлечен в процесс выработки политических решений и рекомендаций?
13. В какой форме выражаются конкретные результаты политического процесса: законы, исполнительные директивы, административные правила?
14. Кто является разработчиками политических предложений: Администрация Президента, Парламент, Совет Министров?

Во-вторых, стадия «Структуры принятия решений в области государственной политики» должна быть посвящена формулированию ответов на такие вопросы, как:

1. Какова структура системы принятия решений в государственной сфере?

2. Какова характеристика неофициальных субъектов государственной политики: партии, общественных объединений, групп интересов?
3. Какова характеристика официальных субъектов принятия решений: законодательной, исполнительной, судебной власти?
4. Достаточна ли законодательная база для обеспечения государственной политики?
5. Каковы механизмы принятия решений в области государственной политики? Стили и методы (сделка, услуги, компромисс, убеждение, приказание).

В-третьих, стадия «Формы реализации государственной политики». Можно выделить несколько условий успешной имплементации государственной политики:

1. Необходимо определить цели политики.
2. Базисные политические решения должны содержать недвусмысленные политические директивы; необходимо наличие структур, способных реализовать политические цели.
3. Руководители административных ведомств должны обладать управленческим и политическим мастерством, необходимым для достижения целей политики.
4. Политическая программа в процессе имплементации должна пользоваться активной поддержкой групп интересов, ключевых фигур в сферах законодательной, исполнительной и судебной власти, групп избирателей.
5. Приоритетные цели политики не должны подвергаться пересмотру со стороны властей либо давлению со стороны соперничающих политических сил.

Давление социоэкономических условий не должно быть настолько велико, чтобы подорвать поддержку целей политики.

Политологам известно, что стадия реализации государственной политики — это не простой механический процесс достижения целей политики.

Существует два уровня имплементации политики. Первый — это макроуровень, который сводится к взаимодействиям между правительственными учреждениями. Например, между министерствами, ведомствами и их структурами на локальном уровне. Второй уровень имплементации — микроуровень, который характеризует взаимоотношения личностей и коллективов внутри ведомств и учреждений. На микроуровне осуществляется взаимодействие между главами ведомств и учреждений, с одной стороны, и работниками низовых административных служб — с другой.

Стадия имплементации наступает после того, как создана соответствующая законодательная база для трансформации законов в государственные программы.

Имплементация становится возможной, если программа отвечает на следующие вопросы:

1. Содержит ли программа необходимые для достижения целей базисные ресурсы — полномочия, кадры, деньги, информацию.
2. Существует ли профессионально пригодный штат работников, способных выполнить требуемую работу.
3. Как программа повлияет на поведение чиновников всех уровней и насколько реальны ожидания, что они будут выполнять требуемую работу.
4. Какой вероятный уровень кооперации требуется от ведомств и групп, заинтересованных в реализации программы.
5. Угрожает ли программа статусу и работе лиц, призванных реализовывать программу.

6. Существуют ли противники программы и каковы силы, направленные против программы.

На последующей стадии политического процесса определяются критерии рациональности и эффективности государственной политики.

Существует немало причин определения имплементации в качестве центральной стадии политического процесса. Важнейшей причиной приоритетов имплементации является то, что и парламент, и суды в меньшей степени причастны и изъявляют желание контролировать ответственность ведомств и служб за имплементацию политики. В результате административные службы пользуются значительной свободой в толковании законов и в создании своей нормативной базы, позволяющей службам и ведомствам значительно расширять сферу своих полномочий.

В политическое инструментирование как непосредственно, так и опосредованно могут быть вовлечены законодательные органы, суды, группы интересов, общественные организации.

Решающая роль в инструментировании политики принадлежит административным службам и их окружению. Окружение включает: законы, правила, процедуры, концепции правил игры; начальников исполнительных органов; систему парламентского надзора; суды, иные административные агентства; группы интересов; политические партии; средства массовой коммуникации.

Одним из центральных моментов в процессе принятия решений административными службами является иерархия, которая способствует укреплению контроля над административным аппаратом, достижению слаженности в его работе.

Политические решения могут продуцироваться различными способами: путем создания административных правил, внесения административных решений, проведения в жизнь законов и создания программ по выполнению решений.

Всестороннее изучение процесса политической деятельности должно быть связано не только с обстоятельствами, приводящими к принятию решений, но и с тем, что сделано для того, чтобы инструментировать это решение и убедиться, что согласие в политике между теми, кто принимает решения, и теми, кому адресованы эти решения, достигнуто.

В-четвертых, на стадии «Критерии оценки принимаемых решений в сфере государственной политики» исследователи должны ответить на вопросы типа:

1. Каковы типологии оценки политики (целеориентированный тип, управленчески ориентированный, оценки клиентелы, экспертная оценка, натуралистический (множественный) тип)?
2. В чем заключается выгода от принятых решений?
3. Каковы возможности измерения стоимости каждого варианта политического решения?

Варианты политических оценок возникают при реализации конкретных программ и направлений государственной политики. Оценка возникает при ответе на такие вопросы, как:

1. Является ли программа пригодной для реализации?
2. Какова реальная стоимость реализации программы?
3. Кто получит наибольшую выгоду от реализации программы и в каком виде?
4. Какого рода легальный инструментарий необходим для достижения целей политики и каковы процедуры?

Систематическая оценка возникает при ответе на следующие вопросы:

1. Насколько объективна политика?
2. Какова ее выгода и стоимость?

3. Кто находится в числе получателей дивидендов политики?
4. Каковы будут результаты, если данная политика не будет реализована?
5. Какова прямая, косвенная, символическая стоимость (цена) политики?
6. Каковы формы (СМИ, исследовательские центры, группы интересов) политической оценки?
7. Парламентский надзор как важнейшая форма политической оценки.
8. Значение Министерства статистики и анализа как государственного оценщика.
9. Каковы качественные критерии оценки государственной политики?
 - а) большие выгоды и большие затраты;
 - б) большие выгоды и малые затраты;
 - в) малые выгоды и большие затраты;
 - г) малые выгоды и малые затраты.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ЭТАПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЯ

РЕЗУЛЬТАТЫ

Подготовка программы:
- осознание проблемы
- определение проблемы
- организация поддержки
по включению проблемы
в программу

Вырабатывает

Программа
Правительства

Позволяет

Формулирование и легитимация
целей программы:
- сбор информации, анализ и
распространение
- разработка альтернативных
вариантов
- пропаганда и создание коалиции
- компромисс, переговоры,
дискуссии

Политические явления,
включая намеченные
цели, а также модель
их достижения, часто
в форме закона
(устава)

Вырабатывает

Исполнение программы:
- изыскание ресурсов
- толкование
- планирование
- организация
- система мер по предоставлению
льгот, услуг и использованию
принуждения

*Вызывает
необходимость*

Политические
действия

Оценка исполнения,
эффективности и значения

Стимулирует

Ведет к

Решение о дальнейшей политике
и будущем программы

Эффективность и
значение политики
и программы

Многочисленные трактовки политического процесса, устанавливающие его стадии и называемые по-разному, имеют своей целью содействовать организации дискуссий и анализа. Поэтапный принцип дискуссии не является непосредственной основой для построения гипотез причинных связей, хотя такие гипотезы могут иметь место. Скорее всего, они представляют собой приблизительные ориентиры хронологического и логического порядка для исследователей, которые хотят рассмотреть ход событий по определенной модели в установленной последовательности. Такие организационные вспомогательные средства, безусловно, полезны и необходимы для каждого желающего разобраться в сложностях проведения политики и политического анализа. В лучшем случае такие средства даже с долей приблизительности и упрощенности дают исследователю/читателю/студенту некоторую ясность, так как позволяют продвигаться в понимании запутанного, а иногда трудно распознаваемого набора взаимоотношений и процессов.

Нет смысла в повторении большого количества формулировок этапов выработки политики, предлагаемых различными авторами. Существует много трактовок. Большинство из них имеют некоторые сходства. Многие аналитики довольно легко соглашаются с необходимостью уделения внимания центральным событиям. Взамен такого подхода в заключении этой главы читателям предлагаются авторские ориентиры для этапов формирования политического процесса.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ

Схема Приложения 4 показывает общее развитие этапов политического процесса и основные мероприятия, которые происходят на этих этапах, а также результаты, ожидаемые после каждого этапа. Политический процесс может быть прерван на любой стадии. Начало процесса не гарантирует, что он приведет к результату или что этап будет завершен и произойдет переход к следующе-

му. Схема показывает основное направление развития этапов, событий и результатов, которые можно ожидать в политике и которые, в свою очередь, преобразуются и воплощаются в жизнеспособную и реальную программу. Этапы — это обозначение основных групп событий, которые ведут к определенным результатам, если они достигают завершения. Функциональные мероприятия являются основными составляющими действий и взаимоотношений, представляемых политическими деятелями. Результаты — это продукт или итог любого основного этапа.

ПОДГОТОВКА ПРОГРАММЫ

Так или иначе органы правительства должны решить, чему они будут уделять внимание. Этап, на котором принимается такое решение в какой-то отдельно взятой политической области, называется стадией подготовки программы. Тысячи вопросов, требующих решения, постоянно соперничают за включение в правительственную программу. Только некоторые из них достигают цели за какое-то определенное время. Форма, в которой они включаются в программу, может изменяться со временем и оказывать влияние на последующие конкретные решения. Функциональные мероприятия на стадии подготовки программы включают в себя: необходимость осознания некоторыми личностями и/или группами наличия проблемы; решение о вовлечении государства в решение проблемы; определение проблемы и организацию поддержки по включению ее в правительственную программу.

Конкуренция в рамках этих мероприятий проявляется различными способами. Во-первых, разные люди соперничают, привлекая внимание правительственных деятелей с целью включения какой-либо определенной специфической проблемы в программу. Не существует установленного количества элементов программы, которые можно в нее включать. С другой стороны, возможности правительства по включению пунктов в

действующую программу на каком-то конкретном этапе неограниченны. Во-вторых, даже в группах среди личностей, формирующих программу, будет конкуренция по поводу особенностей формулировки проблемы, и в последующем возникает конкуренция взглядов в группах по вопросу изыскания средств и способов осуществления программы.

ФОРМУЛИРОВАНИЕ И ЛЕГИТИМАЦИЯ ЦЕЛЕЙ И ПРОГРАММЫ

Не все пункты программы получают четкое толкование в виде политических решений и программ. Не все из них преобразуются в форму, позволяющую четко их сформулировать и привести к законодательной норме для исполнения. Но если вопрос программы трактуется каким-то определенным образом, то на следующем этапе он становится объектом формулирования и легитимации.

Процесс формулирования и легитимации — это комплекс мероприятий, которые включают в себя 4 основных набора организационных мероприятий, каждый из которых выполняет свои функции. Часть процесса формулирования альтернатив с последующим выбором одной из них для возможного принятия, т.е. это сбор, анализ и распространение информации с целью оценки альтернатив планирования возможного результата и с целью убеждения.

Разработка альтернатив является одним из компонентов, способствующих успеху при работе с информацией. Другой компонент — это пропаганда, когда люди или отдельные группы защищают различные точки зрения и альтернативы, а также пытаются организовать коалицию (группы поддержки), предназначенную для отстаивания выбранных вариантов. В итоге, обычно в результате компромисса и переговоров, принимается решение. Если поиск компромиссов и переговорный процесс срывается, то никаких решений не принимается.

Характерными результатами этапа формулирования и легитимации являются политические заявления (декларации намерений, включая некоторые формы заявлений о целях) и модель программы, необходимые для того, чтобы сделать намерения конкретными и поставленные цели убедительными. Цели и модель программы могут быть неясными и поверхностными. Заявления о грандиозных целях, которым не хватает ясности, являются обычно результатом поиска компромисса. Слишком много конкретности и ясности может препятствовать нахождению компромисса, если определенные силы реально не согласны на кардинальные и конкретные цели и устремления.

Если цели ставятся на более широком и трудно определяемом уровне, они могут получить поддержку лиц и групп, которые в любом другом случае были бы не согласны.

Существует много причин, по которым в программах отсутствует конкретность и ясность. Отчасти это связано с тем, что конкретизация и детализация могут вызвать разногласия; отчасти это объясняется временными причинами, поскольку проекты программ представляются Парламенту в виде обобщенных документов.

ИСПОЛНЕНИЕ ПРОГРАММЫ

Следующий этап (предполагая, что политика была определена и программа создана) — это исполнение программы. Чтобы исполнить программу, необходимо изыскать ресурсы. Закон нуждается в толковании, обычно в виде положений, затем — в виде толкования положений. Обычно существуют разнообразные мероприятия по планированию. Различные организационные процедуры являются частью исполнения. В итоге разрабатываются меры предоставления льгот, услуг и/или принуждения (какой-либо реальный лозунг программы). Все эти мероприятия хотя и звучат более просто (прозаично), чем

пропаганда и переговоры, являются политическими. Могут возникнуть конфликты и противоречия. В деятельности следует использовать различные методы разрешения конфликтов. Политическая деятельность — это результат различных мероприятий и действий, которые включаются на стадии исполнения программы.

ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЗНАЧЕНИЯ

После того как политические действия приводят к различного рода результатам (эффективность и значение), происходит оценка как видов действий (исполнение), так и результатов (эффективность и значение). Слово оценка часто пробуждает в воображении “цель-объект”, для изучения которого ученые-общественники применяют точные аналитические методы, предоставляя себе достаточную свободу. Но, как утверждается в этой книге, оценка является более широким понятием и относится к определению того, что произошло или во многих случаях того, что, как предполагается, произойдет. Под “что” в коротком промежутке времени может пониматься результат, эффективность или на более длинном промежутке — значение. Это исследование идет постоянно и проводится всеми: служащими, заинтересованными группами, законодателями, исследователями, представителями правительственной среды. Некоторые оценки полностью базируются на политических институтах и предположениях. Хорошие работы основываются на сочетании недостатка информации и политической предубежденности. Некоторые (малая часть) основаны на систематическом анализе достоверной систематической информации.

Политические аналитики, приходящие из политической науки или других областей, работают в сфере оценки исполнения, эффекта и значения. Но они должны понимать, что их метод оценки является одним из многочисленных методов, вероятно, менее связанным с

политикой, чем другие виды оценок. Не следует ожидать особенного внимания к результатам работы или их использованию. С другой стороны, оценка не должна быть схоластической. Она реальна. Вернемся к этой теме позднее.

РЕШЕНИЯ О ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПОЛИТИКЕ И БУДУЩЕМ ПРОГРАММЫ

Процесс оценки и заключений во всем многообразии приводит к одному или нескольким выводам о будущем (или отсутствии будущего) рассмотренной политики и программы. Необходимость таких решений говорит о том, что цикл может начаться на каждом из основных этапов. Очевидно, проблема будет снята с повестки программы вследствие того, что она уже решена или в результате мнения о ее неактуальности. Если же изменится сущность программы, то цикл должен начаться сначала с момента ее подготовки.

Такие решения могут снова привести к формулированию и легитимации политики. Необходимость или правомерность пункта в программе могут быть бесспорными, но законодательное рассмотрение его может признаваться необходимым или желаемым, по меньшей мере, некоторыми участниками. Поэтому цикл начинается где-то на стадии формулирования и законодательного оформления. В некоторых случаях решения о будущем не требуют новых законодательных актов или изменений в существующем законодательстве, но они могут потребовать некоторого регулирования в исполнении программы.

ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ПОЛЕЗНОСТЬ КОНЦЕПЦИИ ЭТАПНОГО РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Когда исследуется политический процесс, разбивка его на этапы является условной. Этапы модели могут не соответствовать тому, что происходит на самом деле.

Процесс имеет логические предпосылки и представляется в хронологическом порядке. Но хронологическая очередность может значительно отличаться от той очередности, которая установлена в базовой модели, т.е. от установленного порядка событий. Процесс может быть остановлен в любой момент, и во многих случаях происходит приостанавливание политического процесса на каком-то первоначальном этапе. Только незначительное количество подпроцессов, сопровождающих политический процесс, проходит все этапы. Процесс может активизироваться в любой точке и в любое время.

Словом, реальность сложна. Модель же представляет собой наглядные красивые записи этапов, которые выглядят просто. В столкновении противоречий между стройностью теории и сложностью реальности исследователь не должен удивляться этим противоречиям и должен подгонять действительность к модели. Полезность организации данных и мыслей о сложных событиях реальности является очень значительной. Это позволяет исследователю искать модель и, что более важно, объяснить причины существования различных моделей.

Каждая из основных групп политических достижений, показанных на схеме Приложения 4, предполагает постановку вопросов, которые, по всей видимости, являются центральными для политологов, работающих в области анализа политических процессов:

1. Программа порождает вопросы: чему Правительство уделяет внимание? почему?
2. Политические заявления порождают вопросы: что Правительство намерено делать? почему?
3. Политические действия порождают вопросы: что Правительство делает? почему? насколько хорошо оно это делает?
4. Политика и эффективность программы, ее значение порождают вопросы: какие различия имеют государственные действия? почему? как хорошо программа работает? почему?

Это не совсем конкретные вопросы, но они содержат смысл политико-аналитической деятельности. Четкие ответы найти на них трудно, особенно если ответы выходят за рамки простых описательных уровней.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. В целом модели — это полезный способ отражения в понятной форме сложной действительности, включая политический процесс.
2. Наиболее простые и общие модели политического процесса представляют собой взаимосвязанные концепции окружающего мира, политики правительства и общественной политической деятельности как наиболее важные.
3. Более сложная модель политического процесса нуждается в установлении отличий между различными аспектами окружающего мира, двумя видами государственной политики (политические заявления и политические действия) и двумя видами общественной политической деятельности (деятельность общественных институтов и реализация политики и программы).
4. Основные политические этапы:
 - (1) подготовка программы;
 - (2) формулирование и легитимация целей и программы;
 - (3) исполнение программы;
 - (4) оценка исполнения, эффективности и значения.

Источник: Randall Ripley. Stages of the Policy-Process. Public Policy Theories, Models and Concepts: An Anthology. — N. J.: Prentice Hall, 1995. P. 157–162.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Таблица 1

Бланк для фиксации результатов горизонтального функционального анализа

№	Формулировка функции	Документ (с указанием статьи, пункта, раздела, иного индекса), устанавливающий, предписывающий или упоминающий данную функцию
1.		
2.		
...		

Таблица 2

Сравнение этапов горизонтального и вертикального функционального анализа

Горизонтальный анализ	Вертикальный анализ
<i>Блок 1: Выделение функций государственного института</i>	<i>Блок 1: Выделение функций государственного института</i>
<i>Этап 1. Сбор и анализ документов, регламентирующих и фиксирующих деятельность государственного института</i>	<i>Этап 1. Сбор и анализ документов, регламентирующих деятельность государственного института</i>
<i>Этап 2. Выделение из имеющегося массива документов первичного списка функций</i>	<i>Этап 2. Выделение из имеющегося массива документов первичного списка функций</i>

Горизонтальный анализ	Вертикальный анализ
	<i>Этап 3.</i> Преобразование выделенных формулировок функций с учетом требований синтаксиса <i>Этап 4.</i> Формирование сводного перечня функций государственного института <i>Этап 5.</i> Предварительное структурирование массива функций государственного института
Блок 2: Синтаксический анализ функций	Блок 2: Структурный анализ функций
<i>Этап 1.</i> Преобразование выделенных формулировок функций с учетом требований синтаксиса к написанию функций	<i>Этап 1.</i> Определение текущего распределения ответственности за исполнение функций государственного института <i>Этап 2.</i> Декомпозиция функций <i>Этап 3.</i> Построение структурно-функциональной модели деятельности государственного института
Блок 3: Алгоритм выделения избыточных и дублирующих функций	Блок 3: Определение направлений оптимизации
<i>Этап 1.</i> Исключение неисполняемых функций внутренней деятельности	<i>Этап 1.</i> Установление соответствия между предметными сферами полномочий, предписанными соответствующему уровню власти, и конкретными исполнительными органами данного уровня власти

Горизонтальный анализ	Вертикальный анализ
<i>Этап 2.</i> Группировка деятельности органа по критерию реализации властных полномочий	<i>Этап 2.</i> Определение услуг, в оказании которых задействован обследуемый институт, в рамках сфер полномочий соответствующего уровня власти
<i>Этап 3.</i> Проверка на избыточность функций, связанных с реализацией властных полномочий	<i>Этап 3.</i> Построение моделей, описывающих технологии производства конечных услуг
<i>Этап 4.</i> Проверка на полноту описания и нормативно-правовой регламентации функций, связанных с реализацией властных полномочий	<i>Этап 4.</i> Отбор конечных услуг, федерального (регионального) уровня власти, на процесс производства которых федеральный (региональный) институт имеет эффективное воздействие
<i>Этап 5.</i> Проверка на избыточность деятельности государственного института, не связанной с реализацией властных полномочий	<i>Этап 5.</i> Оценка необходимости осуществления конечной услуги, федерального (регионального) уровня власти
<i>Этап 6.</i> Проверка на возможность применения механизмов аутсорсинга для функций, не связанных с реализацией властных полномочий	<i>Этап 6.</i> Выявление проблемного поля в сфере производства конечной услуги, федерального (регионального) уровня власти и определение целевых установок оптимизации
<i>Этап 7.</i> Проверка на наличие нормативного обоснования осуществления функций, не связанных с реализацией властных полномочий	<i>Этап 7.</i> Выявление недостатков и определение основных направлений оптимизации.
<i>Этап 8.</i> Ликвидация дублирующих функций	

ЛИТЕРАТУРА

1. Административная реформа в Российской Федерации // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: http://www.ar.gov.ru/ru/about/assistance/donors/projects_programms/metodes/?id4=662&i4=3. — Дата доступа: 16.11.2009.
2. Акулов, К.М. Типологически-функциональный анализ социально-политических конфликтов современной России: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / К.М. Акулов; Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. — Н. Новгород, 2002. — 23 с.
3. Антанович, Н.А. Методология и методы политического анализа / Н.А. Антанович. — Минск: БГУ, 2007. — 178 с.
4. Аттестацией научных работников займется Минобрнауки // ИА REGNUM [Электронный ресурс]. — 1999–2010. — Режим доступа: www.regnum.ru/news/polit/1302249.html. — Дата доступа: 07.07.2010.
5. Бабосов, Е.М. Беларусь перед демографическими вызовами XXI в. / Е.М. Бабосов // Социология. — 2007. — № 3. — С. 121–129.
6. Бахитов, М.Ш. Американская функциональная теория общества: (ист. материализм и буржуаз. социол. теория структур. функционализма) / М.Ш. Бахитов. — М.: Знание, 1962. — 46 с.
7. Беларусь в цифрах = Belarus in figures: стат. справ. / редкол.: В.И. Зиновский (пред.) [и др.]. — Минск: Нац. стат. ком. Респ. Беларусь, 2009. — 95 с.
8. Белорусский путь / О.В. Пролесковский [и др.]; под ред. О.В. Пролесковского, Л.Е. Криштаповича. — Минск: Информ.-аналит. центр при Администрации Президента Респ. Беларусь, 2010. — 494 с.
9. Берков, В.Ф. Общая методология науки: учеб. пособие / В.Ф. Берков. — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2001. — 226 с.
10. Бродовская, Е.В. Трансформация политической системы российского общества: институциональные и социокультурные составляющие: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Е.В. Бродовская; Тул. гос. ун-т. — Тула, 2008. 62 с.

11. *Бущик, В.В.* Социальные и политические преобразования в Беларуси в постсоветский период: социол.-политол. анализ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / В.В. Бущик; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2000. — 32 с.
12. *Вальдо, Д.* Административное государство / Д. Вальдо // Классики теории государственного управления: американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. — М., 2003. — С. 185–190.
13. *Василькова, В.В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория соц. самоорганизации / В.В. Василькова. — СПб.: Лань, 1999. — 478 с.
14. *Ватыль, В.Н.* Политические изменения: опыт историко-политологического дискурса / В.Н. Ватыль. — Гродно: Гродн. гос. ун-т., 2009. — 279 с.
15. *Ватыль, В.Н.* Регионализация: общетеоретические и геополитические аспекты / В.Н. Ватыль // Регионалистика: сб. науч. тр. / Гродн. гос. ун-т; науч. ред. В.Н. Ватыль. — Гродно, 2009. — [Вып. 2]. — С. 24–27.
16. *Вебер, М.* Избранное. Образ общества / М. Вебер. — М.: Юрист, 1994. — 702 с.
17. Взаимодействие устойчивости и инновационности в развитии белорусского общества: сб. науч. тр. / НАН Беларуси, Ин-т социологии; редкол.: Е.М. Бабосов (науч. ред.) [и др.]. — Минск: Белорус. наука, 2009. — 459 с.
18. *Гаврилов, А.В.* Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Гаврилов; Нижегород. гос. ун-т. — Н. Новгород, 2007. — 26 с.
19. *Гаман-Голутвина, О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О.В. Гаман-Голутвина // Клуб мировой политической экономики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.wpec.ru/text/200704241811.htm>. — Дата доступа: 24.09.2010.
20. *Гарр, Т.Р.* Почему люди бунтуют / Т.Р. Гарр. — СПб. [и др.]: Питер: Питер принт, 2005. — 460 с.
21. *Герменчук, В.В.* Пространство власти и управления / В.В. Герменчук. — Минск: Право и экономика, 2010. — 320 с.

22. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь // Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — 2001–2010. — Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press10663.html>. — Дата доступа: 16.10.2010.
23. Государственное управление и политика: учеб. пособие / А.П. Альгин [и др.]; под ред. Л.В. Сморгунова. — СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2002. — 562 с.
24. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства / Н.С. Березина [и др.]. — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. — 461 с.
25. Государство для народа: док. и материалы Третьего Всебелорус. нар. собрания, 2–3 марта 2006 г. / редкол.: А.Н. Рубинов [и др.]. — Минск: Беларусь, 2006. — 463 с.
26. Грамадская думка аб сацыяльна-палітычнай сітуацыі ў Рэспубліцы Беларусь (першае паўгоддзе 2010 г.) // Звязда. — 2010. — 3 верас. — С. 7.
27. Грамадская думка аб сацыяльна-палітычнай сітуацыі ў Рэспубліцы Беларусь (першае паўгоддзе 2010 г.) // Звязда. — 2010. — 31 жн. — С. 1.
28. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика в системе государственного управления: учеб.-метод. пособие / Е.Ф. Гречнева, Б.Я. Мигас. — Минск: Мин. гос. лингвист. ун-т, 2005. — 126 с.
29. Гречнева, Е.Ф. Общественная политика и управление в Республике Беларусь: пособие для студентов юрид. фак. / Е.Ф. Гречнева. — Минск: БГУ, 2008. — 119 с.
30. Данилов, А.Н. Переходное общество: проблемы систем. трансформации / А.Н. Данилов. — Минск: Універсітэцкае, 1997. — 431 с.
31. Данилов, А.Н. Процессы социальной трансформации постсоветских обществ: опыт России, Беларуси, Казахстана / А.Н. Данилов, О.В. Нечипоренко // Социология. — 2008. — № 1. — С. 85–98.
32. Данилов, А.Н. Системная трансформация постсоветского мира и интеграционные устремления новых независимых государств / А.Н. Данилов // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. — 2009. — № 1. — С. 86–94.

33. Дегтярев, А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (I-III) / А.А. Дегтярев // Полис. — 2003. — № 1. — С. 159—170; № 2. — С. 164—173; № 3. — С. 152—163.
34. Дегтярев, А.А. Основы политической теории: учеб. пособие / А.А. Дегтярев. — М.: Высш. шк., 1998. — 239 с.
35. Демьянков, В.З. Функционализм в зарубежной лингвистике конца 20-го века / В.З. Демьянков // Когнитивные аспекты лексикографии [Электронный ресурс]. — 2003. — Режим доступа: <http://infolex.ru/Funcfull.html>. — Дата доступа: 16.10.2010.
36. Дмитриева, Т.Н. Оценка эффективности функционирования системы управления организации: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 05.13.10 / Т.Н. Дмитриева; Воронеж. гос. техн. ун-т. — Воронеж, 2007. — 21 с.
37. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / В.Н. Дубовицкий. — Минск: Белорус. наука, 2006. — 173 с.
38. Журавлев, А. Параметры эффективности внешней политики в зарубежной библиографии / А. Журавлев // Междунар. процессы. — 2006. — Т. 4, № 3. — С. 62—70.
39. Зворыкин, Б.Д. Э статистская модель социальной модернизации: влияние политических режимов и современный опыт реализации / Б.Д. Зворыкин // Власть. — 2009. — № 3. — С. 21—24.
40. Земляков, Л.Е. Политическая наука и образование в Республике Беларусь / Л.Е. Земляков, Ю.П. Бондарь // Проблемы упр. — 2008. — № 3. — С. 129—135.
41. Зенченко, В.А. Актуальные проблемы системной трансформации современного белорусского общества: политологический аспект / В.А. Зенченко // Политическая и социокультурная трансформация в белорусском обществе: материалы Респ. науч.-практ. конф., Минск, 17 нояб. 2006 г. / отв. ред.: В.А. Божанов, А.В. Горелик. — Минск, 2006. — С. 7—9.
42. Ильина, Е.М. Формирование и реализация государственной политики Республики Беларусь в сфере информатизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Е.М. Ильина; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2007. — 23 с.

43. *Истон, Д.* Категории системного анализа политики / Д. Истон // Антология мировой политической мысли: в 5 т. / Нац. обществ.-науч. фонд, Акад. полит. науки; ред.-науч. совет: Г.Ю. Семигин (пред.) [и др.]. — М., 1997. — Т. 2: Зарубежная политическая мысль. XX в. / ред.-сост.: Г.К. Ашин, Е.Г. Морозова. — С. 630–642.
44. *Каменская, В.Г.* Политические системы современности / В.Г. Каменская, А.Н. Радионов. — М.: Онега, 1994. — 224 с.
45. *Коктыш, К.Е.* Трансформация политического режима в Республике Бела-русь, 1990–1999 = Transformation of a political mode in Belarus Republic, 1990–1999 / К.Е. Коктыш. — М.: Моск. обществ. науч. фонд; Изд. центр науч. и учеб. программ, 2000. — 186 с. — (Научные доклады / Моск. обществ. науч. фонд; вып. 108).
46. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года). — 3-е изд., стер. — Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. — 62 с.
47. Концепции политической эволюции в политической науке капиталистических стран (эволюционизм и функционализм): реф. сб. / Акад. наук СССР, Ин-т науч. информ. по обществ. наукам; отв. ред. Л.Б. Волков. — М.: [б. и.], 1978. — 150 с.
48. Концепция национальной безопасности утверждена в Беларуси // БЕЛТА. Новости Беларуси [Электронный ресурс] / Белорус. телеграф. агентство. — 2010. — Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/president/Kontseptsijanatsionalnoj-bezopasnosti-utverzhdena-v-Belarusi_i_531114.html. — Дата доступа: 11.10.2010.
49. *Костина, К.К.* Технология принятия и реализации непопулярных политических решений: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / К.К. Костина; Поволж. акад. гос. службы. — Саратов, 2007. — 21 с.
50. *Котляров, И.В.* Политическая система Беларуси в социологическом изменении / И.В. Котляров // Политическая система Беларуси: достижения, проблемы, возможности совершенствования: материалы междунар. науч.-практ.

- конф., 27 марта 2001 г. / Белорус. гос. пед. ун-т; науч. ред. И.В. Котляров. — Минск, 2001. — С. 8–14.
51. *Котляров, И.В.* Политическая система Беларуси: теоретическое осмысление и нормативное регулирование / И.В. Котляров, С.А. Таранова // Проблемы упр. — 2007. — № 4. — С. 205–213.
 52. *Котляров, И.В.* Политические партии Беларуси как объект социологического анализа / И.В. Котляров // Социально-политическая ситуация Республики Беларусь: по материалам социол. мониторинга: сб. науч. тр. / Ин-т соц.-полит. исслед. при Администрации Президента Респ. Беларусь; под общ. ред. М.Н. Хурса. — Минск, 1998. — С. 93–108.
 53. *Котляров, И.В.* Политические партии Беларуси: между прошлым и будущим / И.В. Котляров. — Минск: Изд-во Минского ин-та упр., 2003. — 98 с.
 54. *Котляров, И.В.* Феномен многопартийности в современном белорусском обществе / И.В. Котляров. — Минск: ФУАинформ, 2009. — 319 с.
 55. *Крауз-Мозер, Б.* Теории политики: методол. принципы / Б. Крауз-Мозер. — Харьков: Гуманитар. центр, 2008. — 254 с.
 56. *Лесников, Г.П.* Трансформация социально-политических отношений современного российского общества: систем.-функционал. анализ: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Г.П. Лесников; Моск. гор. пед. ун-т. — М., 2006. — 39 с.
 57. *Линдблом, Ч.* Наука «доведения-дел-кое-как-до-конца» / Ч. Линдблом // Классики теории государственного управления: американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. — М., 2003. — С. 254–269.
 58. *Лукашенко, А.Г.* Динамичный прорыв в развитии страны — путь к новому качеству жизни: Послание Президента Респ. Беларусь А.Г. Лукашенко белорус. народу и Нац. собранию Респ. Беларусь, 20 апр. 2010 г. / А.Г. Лукашенко. — Минск: [б. и.], 2010. — 96 с.
 59. *Лукашенко, А.Г.* Здоровье государства — это благополучие человека, согласие в обществе, целеустремленность нации: Послание Президента Респ. Беларусь А.Г. Лукашенко белорус. народу и Нац. собранию Респ. Беларусь, 29 апр. 2008 г. / А.Г. Лукашенко. — Минск: [б. и.], 2008. — 83 с.

60. *Лукашенко, А.Г.* Исторический выбор Беларуси: лекция Президента Респ. Беларусь в БГУ, Минск, 14 марта 2003 г. / А.Г. Лукашенко. — Минск: БГУ, 2003. — 45 с.
61. *Лукашенко, А.Г.* Независимая Беларусь — наш достойный и надежный дом: Послание Президента Респ. Беларусь А.Г. Лукашенко белорус. народу и Нац. собранию Респ. Беларусь, Минск, 24 апр. 2007 г. / А.Г. Лукашенко. — Минск: [б. и.], 2007. — 62 с.
62. *Лукашенко, А.Г.* Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь, Минск, 14 апр. 2004 г. / А.Г. Лукашенко. — Минск: БДП, 2004. — 37 с.
63. *Луман, Н.* Введение в системную теорию / Н. Луман. — М.: Логос, 2007. — 359 с.
64. *Луман, Н.* Власть / Н. Луман. — М.: Праксис, 2001. — 249 с.
65. *Луман, Н.* Дифференциация / Н. Луман. — М.: Логос, 2006. — 317 с.
66. *Ляхович-Петракова, Н.В.* Теоретико-методологические аспекты использования технологий оценки публичной политики / Н.В. Ляхович-Петракова // Труд. Профсоюзы. Общество. — 2008. — № 1. — С. 64–69.
67. *Макарычев, А.С.* Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки / А.С. Макарычев // Полис. — 1998. — № 1. — С. 149–157.
68. *Мальковская, И.А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И.А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Политология. — 2006. — № 8. — С. 27–43.
69. *Мангейм, Д.Б.* Политология. Методы исследования / Д.Б. Мангейм, Р.К. Рич. — М.: Весь мир, 1997. — 542 с.
70. *Маслова, О.М.* Структурно-функциональный анализ организации и управления: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / О.М. Маслова; Белгород. гос. технол. акад. строит. материалов. — Белгород, 1996. — 18 с.
71. *Мастушкин, М.Ю.* Трансформация функций государства при переходе к устойчивому развитию / М.Ю. Мастушкин // Университет МГИМО: Информационный портал

- Московского государственного института международных отношений МИД России [Электронный ресурс]. — 2008–2010. — Режим доступа: www.miu.mgimo.ru/download.php?file=146. — Дата доступа: 16.10.2010.
72. *Медведев, А.М.* Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти / А.М. Медведев // Административная реформа в Российской Федерации [Электронный ресурс] / М-во экон. развития Рос. Федерации. — 2009. — Режим доступа: <http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/files/Methodology.doc>. — Дата доступа: 16.10.2010.
73. *Мельник, В.А.* Государственная идеология Республики Беларусь: концептуальные основы / В.А. Мельник. — 4-е изд., испр. и доп. — Минск: Тесей, 2007. — 280 с.
74. *Мертон, Р.* Явные и латентные функции / Р. Мертон // Американская социологическая мысль / Р. Мертон [и др.]; сост. Е.И. Кравченко; под общ. ред. В.И. Добренкова. — М., 1996. — С. 393–461.
75. Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти. Проведение горизонтального функционального анализа в органах исполнительной власти субъектов РФ // Административная реформа в Российской Федерации [Электронный ресурс] / М-во экон. развития Рос. Федерации. — 2009. — Режим доступа: www.ar.gov.ru/ru/about/assistance/donors/projects_programms/metodes/?id4=662&i4=3. — Дата доступа: 16.11.2009.
76. Методы социологического изучения особенностей функционирования политического поля / Д.Г. Ротман [и др.]; под ред. Д.Г. Ротмана, В.В. Правдивца. — Минск: БГУ, 2007. — 137 с.
77. Мониторинг государственных программ в здравоохранении Республики Беларусь: некоторые итоги их реализации / В.И. Жарко [и др.] // Проблемы упр. — 2008. — № 3. — С. 40–45.
78. *Нельсон, Б.Дж.* Социальная политика и управление: общие проблемы / Б.Дж. Нельсон // Политическая наука: новые направления = A new handbook of political science / Е.Б. Шестопал [и др.]; под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. — М., 1999. — С. 527–569.

79. О государственных минимальных социальных стандартах: Закон Респ. Беларусь, 11 нояб. 1999 г., № 322-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2009 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
80. О состоянии идеологической работы и мерах по ее совершенствованию: материалы постоянно действующего семинара рук. работников респ. и мест. гос. органов / редкол.: О.В. Пролесковский [и др.]. — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. — 191 с.
81. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
82. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 нояб. 2005 г., № 60-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
83. *О'Брайен, У.* Функциональный анализ (functional analysis) / У. О'Брайен // Академик. Психологическая энциклопедия [Электронный ресурс]. — 2000–2010. — Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_psychology/1240/. — Дата доступа: 10.01.2009.
84. *Ольве, Н.-Г.* Оценка эффективности деятельности компании: практ. рук. по использованию сбалансир. системы показателей / Н.-Г. Ольве, Ж. Рой, М. Веттер. — М. [и др.]: Вильямс, 2003. — 303 с.
85. Оперативные социологические исследования: методика и опыт организации / Д.Г. Ротман [и др.]; под ред. Д.Г. Ротмана [и др.]. — Минск: БГУ, 2001. — 353 с.
86. Оптимизация функций, реформирование структуры органов власти (проведение функциональных обзоров) // Про-Грамма [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pro-gramma.ru/articles/detail.php?ID=874&G=1>. — Дата доступа: 08.01.2010.

87. *Павленко, В.Б.* Кризис глобального управления и попытки его разрешения за счет России / В.Б. Павленко. — М.: Ин-т сравн. политологии Рос. акад. наук, 2005. — 174 с.
88. *Панкратов, С.А.* Модернизация общества и становление демократии в России: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01 / С.А. Панкратов; С.-Петербург. гос. ун-т. — СПб., 1994. — 16 с.
89. *Панкратов, С.А.* Политическая модернизация России в контексте устойчивого развития: теорет. аспект: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.01 / С.А. Панкратов; Кубан. гос. ун-т. — Краснодар, 2006. — 48 с.
90. *Пантелей, Н.П.* О Государственной программе информатизации Республики Беларусь на 2003—2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» и организации межведомственного взаимодействия на основе ее общесистемных проектов / Н.П. Пантелей // Проблемы упр. — 2008. — № 3. — С. 60—63.
91. *Пантин, В.И.* Глобальный кризис и социально-политические сдвиги в мире / В.И. Пантин // Полис. — 2010. — №1. — С.112—114.
92. Парламентские выборы, 2008 / И.А. Карпухина [и др.]; под ред. О.В. Пролесковского, Л.Е. Криштаповича. — Минск: Информ.-аналит. центр при Администрации Президента Респ. Беларусь, 2008. — 137 с.
93. Первый съезд ученых Республики Беларусь, Минск, 1—2 нояб. 2007 г.: сб. материалов / редкол.: А.Н. Косинец (пред.) [и др.]. — Минск: Белорус. наука, 2007. — 703 с.
94. Платон. Избранные диалоги / Платон. — М.: Худож. лит., 1965. — 442 с.
95. Политическая и социокультурная трансформация в белорусском обществе: материалы Респ. науч.-практ. конф., Минск, 17 нояб. 2006 г. / отв. ред.: В.А. Божанов, А.В. Горелик. — Минск: Ин-т парламентаризма и предпринимательства: Иппокрена, 2006. — 125 с.
96. Политические партии: Беларусь и современный мир / М.Ф. Чудаков [и др.]. — Минск: Тесей, 2002. — 366 с.
97. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред.: Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. — СПб.: Алетейя, 2008. — 355 с.

98. *Рац, М.В.* Политика и управление / М.В. Рац // Полис. — 2010. — № 3. — С. 132–143.
99. Республика Беларусь в зеркале социологии: сб. материалов социол. исслед. / Н.С. Шпак [и др.]; под общ. ред. О.В. Пролесковского. — Минск: Информ.-аналит. центр при Администрации Президента Респ. Беларусь, 2008. — 59 с.
100. *Решетников, С.В.* О концепциях государственного управления / С.В. Решетников // Проблемы теории и практики упр. — 2001. — № 3. — С. 62, 95, 118.
101. *Решетников, С.В.* Теория процесса принятия управленческих решений / С.В. Решетников. — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. — 150 с.
102. *Ритцер, Дж.* Современные социологические теории / Дж. Ритцер. — 5-е изд. — СПб. [и др.]: Питер: Питер принт, 2002. — 686 с.
103. *Рогов, С.* Функции современного государства: вызовы для России / С. Рогов // Свобод. мысль-XXI. — 2005. — № 7. — С. 50–63; № 8. — С. 82–94; № 9. — С. 45–52.
104. *Рой, О.М.* Исследования социально-экономических и политических процессов: учебник / О.М. Рой. — СПб. [и др.]: Питер: Питер принт, 2004. — 363 с.
105. *Ротман, Д.* У'Еўрапейскім кантэксце. Сацыялагічныя даследаванні дэманструюць, што Беларусь арганічна ўпісваецца ў сям'ю народаў на сваім кантыненте / Д. Ротман. — Звязда. — 2009. — 15 снеж. — С. 5.
106. *Ротман, Д.Г.* Социальная напряженность в обществе: сущность и особенности социологического изучения / Д.Г. Ротман // Социология. — 2007. — № 4. — С. 129–140.
107. *Рэдклифф-Браун, А.Р.* Структура и функция в примитивном обществе: очерки и лекции / А.Р. Рэдклифф-Браун. — М.: Вост. лит., 2001. — 303 с.
108. *Савчук, С.И.* Структурно-функциональный анализ социального управления: базовые понятия: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / С.И. Савчук; Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. — Н. Новгород, 2002. — 34 с.
109. *Саймон, Г.А.* Поговорки управления / Г.А. Саймон // Классики теории государственного управления: аме-

- риканская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. — М., 2003. — С. 166–185.
110. Сафонов, Р.Л. Структурно-функциональный анализ как инструмент управления рисками: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Р.Л. Сафонов; Финансовая Акад. при правительстве Рос. Федерации. — М., 2002. — 28 с.
111. Сергеев, В.М. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети / В.М. Сергеев, К.В. Сергеев // Полис. — 2003. — № 3. — С. 6–13.
112. Скиннер, Б.Ф. Технология поведения / Б.Ф. Скиннер // Американская социологическая мысль / Р. Мертон [и др.]; сост. Е.И. Кравченко; под общ. ред. В.И. Добренькова. — М.: Междунар. ун-т бизнеса и упр., 1996. — С. 29–44.
113. Слука, А.Г. Ідэалогія беларускай дзяржаўнасці: (метадалогія фарміравання) / А.Г. Слука. — Мінск: Рэсп. ін-т выш. шк., 2007. — 333 с.
114. Социология: методология отраслевых и оперативных исследований: учеб. пособие / Д.Г. Ротман [и др.]; под ред.: Д.Г. Ротмана, А.Н. Елсукова. — Минск: БГУ, 2005. — 256 с.
115. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие для студентов-политологов / Г. Алмонд [и др.]; науч. ред. пер.: М.В. Ильин, А.Ю. Мельвиль. — М.: Аспект пресс, 2002. — 535 с.
116. Стабільны давер: [узровень даверу Прэзідэнту Рэсп. Беларусь] // Звязда. — 2010. — 7 жн. — С. 2.
117. Стризое, А.Л. Политика и общество: социально-философские аспекты взаимодействия / А.Л. Стризое. — Волгоград: Изд-во Волгогр. гос. ун-та, 1999. — 339 с.
118. Стром, А.В. Теоретико-методологические аспекты анализа политической системы Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01 / А.В. Стром; Белорус. гос. ун-т. — Минск, 2009. — 24 с.
119. Сунгуров, А. Публичная политика и экспертиза / А. Сунгуров // Пчела [Электронный ресурс]. — 2004. — № 45. —

Режим доступа: <http://www.pchela.ru/podshiv/45/public.htm>. — Дата доступа: 18.05.2010.

120. *Таранова, С.А.* Политическая система Республики Беларусь: социологический анализ: автореф. дис. ... социол. наук: 22.00.44 / С.А. Таранова; Ин-т социологии Нац. акад. наук Беларуси. — Минск, 2004. — 24 с.
121. *Таубергер, А.Г.* Системно-функциональный анализ тоталитаризма: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / А.Г. Таубергер; Нижегор. гос. архитектур.-строит. ун-т. — Н. Новгород, 2003. — 31 с.
122. Теория и методы в современной политической науке: первая попытка теоретического синтеза / под ред. С.У. Ларсена. — М.: РОССПЭН, 2009. — 751 с.
123. *Терещенко, О.В.* Проблема метода в эмпирическом социологическом исследовании / О.В. Терещенко // Социология. — 2008. — № 4. — С. 114–121.
124. Управление — это наука и искусство: сборник / сост. Г.Л. Подвойский. — М.: Республика, 1992. — 351 с.
125. Управление: государство, политика, безопасность / М.В. Ильин [и др.]. — Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 282 с.
126. *Фартуков, Д.Н.* Современное российское государство: трансформация социальных функций: (социол. аспект): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 23.00.02 / Д.Н. Фартуков; Саратов. гос. ун-т. — Саратов, 2007. — 18 с.
127. *Филиппов, А.Ф.* Функциональный подход в социологии / А.Ф. Филиппов // Современная западная социология: словарь / сост.: Ю.Н. Давыдов (рук.) [и др.]. — М., 1990. — С. 380–383.
128. Функционализм // Этнопсихология: Онлайн-Учебный Центр [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ethnopsychology.narod.ru/study/functionalism/funct.htm>. — Дата доступа: 16.10.2010.
129. *Хейвуд, Дж.Б.* Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ / Дж.Б. Хейвуд. — М.: Вильямс, 2003. — 174 с.
130. *Чилкот, Р.Х.* Теории сравнительной политологии: в поисках парадигмы / Р.Х. Чилкот. — М.: Инфра-М: Весь мир, 2001. — 558 с.

131. *Шавель, С.А.* Социальный порядок как объект социологического исследования / С.А. Шавель // Социология. — 2007. — № 1. — С. 55–69.
132. *Шафритц, Д.* Классики теории государственного управления: американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. — 799 с.
133. *Шматко, Н.А.* Феномен публичной политики / Н.А. Шматко // Социол. исслед. — 2001. — № 7. — С. 106–112.
134. *Шульц, В.Л.* Социальные изменения и общество / В.Л. Шульц. — М.: Наука, 2005. — 137 с.
135. *Шутов, А.Ю.* Политический процесс: (теоретико-методол. аспекты): автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.Ю. Шутов; Моск. гос. ун-т. — М., 1993. — 24 с.
136. *Шуров, А.Н.* Процесс формирования сознания и поведения электората в период трансформации политической системы Российской Федерации: структурно-функциональный анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.Н. Шуров; Нижегород. гос. ун-т. — Н. Новгород, 2004. — 22 с.
137. *Эндрейн, Ч.Ф.* Сравнительный анализ политических систем: эффективность осуществления полит. курса и соц. преобразования / Ч.Ф. Эндрейн. — М.: Инфра-М: Весь мир, 2000. — 318 с.
138. Эффективность государственного управления / общ. ред.: С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. — М.: Фонд «За экон. грамотность» [и др.], 1998. — 842 с.
139. *Юдин, Э.Г.* Методология науки. Системность. Деятельность / Э.Г. Юдин. — М.: Эдиториал УРСС, 1997. — 444 с.
140. *Юзвак, И.* Социальный портрет в интерьере / И. Юзвак // Совет. Белоруссия. — 2010. — 9 сент. — С. 2.
141. *Яглом, Я.* Вероятность / Я. Яглом // Философская энциклопедия: в 5 т. / гл. ред. Ф.В. Константинов. — М., 1960–1970. — Т. 1. — 1960. — С. 244–247.
142. *Ядов, В.А.* Теоретико-концептуальные объяснения посткоммунистических трансформаций / В.А. Ядов // Институт социологии Российской академии наук [Электронный ресурс]. — 2007–2010. — Режим доступа:

<http://www.isras.ru/files/File/ezhegodnik/2007/Teoretiko-konceptualnie.pdf>. — Дата доступа: 09.02.2010.

143. Якунин, В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / В.И. Якунин; Моск. гос. ун-т. — М., 2007. — 37 с.
144. Якунин, В.И. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, А.Н. Тимченко // Власть. — 2006. — № 8. — С. 7–14.
145. Яскевич, Я.С. Время кризиса — время надежды и диалога / Я.С. Яскевич. — Минск: Право и экономика, 2009. — 188 с.
146. Яскевич, Я.С. Политический риск в контексте глобализации мировой истории / Я.С. Яскевич. — Минск: Ин-т соц.-полит. исслед. при Администрации Президента Респ. Беларусь, 2001. — 171 с.
147. Anderson, J.E. Public policy-making / J.E. Anderson. — 2nd ed. — New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979. — 200 p.
148. Comparative politics today: a world view / gen. ed.: G.A. Almond, G.B. Powell. — 5th ed. — New York: HarperCollins, 1992. — 573 p.
149. Cushman, R.F. Leading constitutional decisions / R.F. Cushman. — 15th ed. — Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977. — 464 p.
150. David, M. Skora, a nie sweter: ontologia i epistemologia w politologii / D. March, P. Furlong // Teorie i metody w naukach politycznych / red.: D. Marsh, G. Stoker. — Krakow, 2006. — S. 17–40.
151. Dubnick, M.J. Thinking about public policy: a problem-solving approach / M.J. Dubnick, B.A. Bardes. — New York: Wiley, 1983. — 283 p.
152. Dunn, W.N. Public policy analysis: an introduction / W.N. Dunn. — Englewood Cliffs; New York: Prentice-Hall, 1981. — 388 p.
153. Dye, T.R. Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes / T.R. Dye. — Alabama: Univ. of Alabama Press, 1976. — 122 p.

154. *Encyclopedia of policy studies* / ed. S.S. Nagel. — 2nd ed., rev. and expanded. — New York; Basel: M. Dekker, 1994. — 956 p.
155. *Hempel, C.G.* Aspects of scientific explanation, and other essays in the philosophy of science / C.G. Hempel. — New York: Free Press, 1965. — 505 p.
156. *Kingdom, J.W.* Agendas, alternatives, and public policies / John W. Kingdom. — Boston: Little: Brown, 1984. — 240 p.
157. *Lindblom, C.E.* The policy-making process / C.E. Lindblom, E.J. Woodhouse. — 3rd ed. — Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993. — 164 p.
158. *Lowi, T.J.* American government: freedom and power / T.J. Lowi, B. Ginsberg. — New York: W.W. Norton, 2002. — 441 p.
159. *Mills, C.W.* The power elite / C.W. Mills. — New York: Oxford Univ. Press, 1956. — 423 p.
160. *Morgenthau, H.J.* Politics among nations: the struggle for power and peace / H.J. Morgenthau. — 2nd ed., rev. and enl. — New York: Knopf, 1955. — 600 p.
161. *Pal, L.A.* Public policy analysis: an introduction / L.A. Pal. — 2nd ed. — Scar-borough: Nelson Canada, 1992. — 303 p.
162. *Portney, K.E.* Approaching public policy analysis: an introduction to policy and program research / K.E. Portney. — Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986. — 238 p.
163. *Rose, G.* Deciphering sociological research / G. Rose. — London: Macmillan, 1982. — 325 p.
164. *Simon, H.A.* Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization / H.A. Simon. — 2nd ed., with new introd. — New York: Macmillan, 1957. — 259 p.
165. *Simon, H.A.* Models of bounded rationality: in 3 vol. / H.A. Simon. — Cam-bridge: MIT Press, 1982–1997. — Vol. 1: Economic analysis and public policy. — 1982. — 478 p.
166. *Teorie i metody w naukach politycznych* / red.: D. Marsh, G. Stoker. — Krakow, 2006. — 361 s.

167. *Ward, H. Teoria racjonalnego wyboru / H. Ward // Teorie i metody w naukach politycznych / red.: D. Marsh, G. Stoker. — Krakow, 2006. — S. 63–89.*
168. *Wildavsky, A. Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis / A. Wildavsky. — Boston: Little, Brown, 1979. — 431 p.*
169. *Winter, H.R. Conflict and compromise: an introduction to politics / H.R. Winter, T.J. Bellows. — New York: HarperCollins, 1992. — 456 p.*
170. *Wollmann, H. Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective / H. Wollmann // Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective / ed. H. Wollmann. — Cheltenham, 2003. — P. 231–258.*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
--------------------------	----------

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: МЕТОДОЛОГИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА	5
1.1. Теоретические модели процесса принятия решений	5
1.2. Эволюция становления методологии функционального подхода	15
1.3. Развитие функционального подхода в политической науке	27
1.4. Функциональный подход как современная аналитическая методика	42

Глава 2

СТРУКТУРА ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ТЕХНОЛОГИИ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА	66
2.1. Формирование повестки дня политического процесса	66
2.2. Проблемно ориентированная сущность общественной политики	75
2.3. Структура принятия политических решений	88
2.4. <u>Дескриптивные</u> технологии функционального подхода	101
2.5. Экспланаторные технологии функционального подхода	109
2.6. Реализация политических решений	121
2.7. Инструментальные технологии функционального подхода	145
2.8. Оценка политических решений	158
2.9. Функциональный анализ оценки общественной политики	180

ПРИЛОЖЕНИЕ 1	198
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	199
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	200
ПРИЛОЖЕНИЕ 4	207
ПРИЛОЖЕНИЕ 5	216
ЛИТЕРАТУРА	219

По вопросам оптового приобретения книг в Республике Беларусь
обращаться по тел.: (+375 17) 219-73-88, 219-73-90, 298-59-85, 298-59-87

По вопросу поставок белорусских книг в Россию обращаться
в ООО "Матрица-М". Тел. в Москве (+107 495) 771-22-48.
E-mail: tetrasystems@rambler.ru

Книжный интернет-магазин <http://www.litera.by>

Учебное издание

**Решетников Сергей Васильевич
Решетникова Татьяна Сергеевна**

**ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ:
ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

Пособие для студентов вузов

**Ответственный за выпуск А. Д. Титов
Компьютерная верстка Е. Ю. Бобковой
Дизайн обложки Н. М. Перепечко**

Подписано в печать 20.02.2012.

Формат 84×108 1/32. Бумага типографская № 2. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 8,40. Уч.-изд. л. 10,88. Тираж 1000 экз. Заказ 1565.

Научно-техническое общество с ограниченной ответственностью
«ТетраСистемс».

ЛИ № 02330/0494056 от 03.02.2009.

Ул. Железнодорожная, 9, 220014, г. Минск. Тел. 219-74-01,
e-mail: rtsminsk@mail.ru, <http://www.ts.by>.

Унитарное полиграфическое предприятие
«Витебская областная типография».

ЛП № 02330/0494165 от 03.04.2009.

Ул. Щербакова-Набережная, 4, 210015, г. Витебск.



РЕШЕТНИКОВ

Сергей Васильевич - доктор политических наук, профессор. Заведующий кафедрой политологии Белорусского государственного университета. Является специалистом в области методологии исследования политических процессов, теории процессов принятия политических решений.



РЕШЕТНИКОВА

Татьяна Сергеевна - кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела правовых исследований Центра системного анализа и стратегических исследований НАН Беларуси. Специалист в области теории и методологии политической науки.



ТетраСистемс

ISBN 978-985-536-288-4



9 789855 362884 >

г. Минск, ул. Железнодорожная, 9
телефоны: (+375 17) 219-73-88,
298-59-85, 298-59-87,
219-74-01 (редакция),
219-73-90 (факс)

Книжный интернет-магазин:
www.litera.by

Учебная, справочная, деловая,
компьютерная, юридическая,
художественная литература