

УДК 31.001:001

С.В. Решетников, Т.С. Решетникова**ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ:
ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Вполне очевидны выгоды абстрактных конструкций в рамках функционального анализа общественной политики. Существуют такие синтетические подходы, которые определяют общественную политику различным образом. Каждый подход обладает собственными характеристиками, способствующими пониманию сущности общественных проблем. Различия в характеристиках тех или иных подходов обусловлены особенностями их методологических оснований. Каждый исследователь вправе решать, какую методологию применить в каждом конкретном случае: дескриптивную, экспланаторную, институциональную, инструментальную либо оценочную. Несмотря на различия всех подходов к функциональному анализу общественной политики, предпочтительным является синтетический подход. Именно синтетический подход создает возможности лучшего понимания того, как можно улучшить качество правительственных решений, направленных повышения уровня жизни граждан.

Цель статьи – выявить типологию моделей оценки общественной политики в политической науке, раскрыть аналитические цели и уровни измерений последствий общественной политики. Задача статьи – раскрыть содержание моделей анализа последствий общественной политики, таких как «затраты – выгоды», «эффективности», «действенности», «результативности», «беспристрастности», «социального теста».

Введение

Политическое описание, политическое объяснение являются важными аналитическими инструментами для понимания общественной политики. Однако изучение политических результатов является даже более существенным элементом, потому что будущие изменения курса общественной политики зависят от оценок по вопросам результатов текущей политики.

Политическая оценка – это обширный маркер для определения последствий того, что правительство заявляет и что конкретно делает. Существуют, однако, две отдельные проблемы, вовлеченные в оценку. Одна заключается в том, чтобы определить результаты политики через описание ее последствий, другая проблема есть в том, является ли политика успешной в соответствии с рядом стандартов или ценностных критериев. Существует связь между этими двумя сторонами, которая объединяет их помимо вопросов описания и объяснения. Подобно описанию и объяснению, оценочные действия дают ответ на специфические вопросы, относящиеся к общественной политике. Применяются разнообразные модели и относящиеся к ним инструментальные техники для анализа проблем. То, что отличает политический результат и оценочные исследования от дескриптивного и экспланаторного анализа, – это фокусирование на политических результатах или последствиях как находящихся на другой стороне от политических характеристик и причин.

Очевидно, существует ранжир оценок политических результатов. Можно рассматривать, например, влияние правительственных действий на малые сегменты населения: детей, которые нуждаются в экстренной медицинской помощи, инвалидов ВОВ, нуждающихся в постоянном уходе. Направления помощи правительства этим категориям может осуществляться в прямой и непосредственной форме.

Результаты социальной политики выражаются в возрастающей степени доверия этой категории граждан к правительству [данные социологических исследований]. Например, главные принципы национальной системы здравоохранения – доступность, бесплатность, постоянное повышение качества медуслуг. За последние пять лет государственные расходы на здравоохранение в расчете на одного человека в Беларуси увеличилась более чем в 2,5 раза и составили в 2007 году 192 долл. США [1, с. 19].

Для того, чтобы оценить влияние различных типов политических результатов, можно использовать целый ряд моделей, матриц и других аналитических средств. Другими словами, существуют различные пути анализа политических результатов. Многие из этих отличий можно сгруппировать в три фактора: цель анализа, предмет анализа и стандарты, которые применяются.

Аналитическая цель

Несмотря на многие вариации политических результатов, есть две существенные тесно связанные цели оценки политических последствий: описание «выхода» (результата) и смысла. Первая из этих целей основана на необходимости обнаружить актуальные последствия политики. Вторая базируется на необходимости оценивать политические результаты в свете определенных стандартов. Хотя обе эти цели рассматриваются как часть политической оценки, является важным осуществлять описание «выхода» и «смысла» раздельно в смысловом анализе.

При рассмотрении политических последствий необходимо, чтобы описание их результатов происходило до перехода к дальнейшему исследованию. Обычно предпочтительно выяснить «смысл» в начале и поставить описательные вопросы позже. Однако системная политическая аналитика обычно начинает с описания политического результата и отклоняется от привлекательности рассмотрения смысла – по крайней мере, временно. Отсутствие четко определенных целей часто осложняет формальную оценку политических направлений и программ. Например, во время войны во Вьетнаме военная политика США постоянно подвергалась оценке [2, с. 548].

Конечно, было бы упрощением утверждать, что различие между дескриптивным и смысловым анализом результатов является ясным и постоянным. На деле эти два типа исследования часто частично совпадают. Аналитика, которая нацелена на описание политических результатов, выбирает техники, содержащие некоторые предубеждения. Определенные модели (или методы) исследования могут иметь тенденцию к выражению позиции какой-либо стороны, например, политической власти (плюрализм, элитизм) или преференции для той или иной экономической системы. В США большая методологическая работа оценочного характера была проведена в пограничной области между общественной политикой и социологией [2, с. 548].

Другими источниками пристрастий могут быть институциональные интересы. Например, есть организации, спонсирующие анализ предпочитаемых определенных методов (или авансов) для ожидаемых результатов по институциональному выживанию.

К тому же аналитика, которая исследует результаты иностранной помощи в виде грантов из экономически развитых стран мира, может сделать вывод, что цели грантов в сфере здравоохранения, образования, социальной помощи были достигнуты, по крайней мере, частично. Если аналитик связан со структурами национальной безопасности, то критерии эффективности этой помощи будут рассматриваться с государственных позиций. Если же этот аналитик работает в структурах т.н. «третьего» сектора, то он будет рассматривать эффективность, например, образовательных программ с позиций развития гражданского общества по аналогам т.н. «заездных демократий». Члены Парламента также могут рассматривать иностранную помощь через призму требований национального и международного законодательства. На этих примерах видно, что аналитики могут использовать одни и те же методы отчета использования иностранной помощи, но в то же время стандарты, которые они используют в оценке предпочтений, различаются довольно основательно.

В сердцевине совпадения дескриптивного и смыслового анализов есть факт, что оба типа анализа применяют измерения и стандарты к политическим результатам. Эти средства измерения станут в дальнейшем предметом того, как они используются в ана-

литических моделях. Здесь необходимо подчеркнуть, что, несмотря на некоторые сходства между стандартами и методами, используемыми для дескриптивных и смысловых измерений анализа политических результатов, две аналитические цели являются различными и измерения, применяемые для каждой, должны быть отобраны с учетом ясного различия между ними.

Чтобы выяснить различие между описанием политических результатов и осмыслением их успешности, необходимо рассмотреть, почему нам следует переформировать эти оценки. Одна из первых причин, по которым мы применяем «выход» дескриптивного анализа, есть нахождение фактов, необходимых для применения оценки. Без основательного исследования политических последствий ценность такой оценки будет сведена к нулю. Однако аналитик должен подходить тщательно к дескриптивному исследованию, если он намерен в последующем прибегать к методикам оценки результатов политики.

Тесная связь между описанием и осмыслением политики становится более очевидна, когда идут рассуждения о том, почему применяется оценочный анализ. Мотивацией для каждого такого анализа является обнаружение того, для чего и какой смысл применения данной политики, либо, наоборот, почему данная политика не достигла своих целей. Цели и задачи той или иной политики определяются их происхождением на политической арене, поэтому они отражают выборы между конкурирующими сторонами публичного интереса.

Последствия общественной политики обеспечивают предмет для описательного и смыслового импакт-анализа, но совсем другой вопрос: как определить конкретные последствия, касающиеся каждого гражданина. Выбор, который определяет следствие политики, обусловлен моделями и методами, которые использует аналитик. Каждый из последующих параметров, представляет политические последствия исходя из конкретной перспективы. Они включают параметры, основанные на политических результатах, актуальных и различных импульсах, намеренных и ненамеренных эффектах, прямых или косвенных импульсах, временно упорядоченных эффектах, реальных и нереальных результатах, а также на специфических субстантивных эффектах. Так, политические результаты правительственного курса действий в Республике Беларусь сохранятся в «Материалах Третьего Всебелорусского народного собрания» [3, с. 225].

Правительственные действия и заявления продуцируют последствия в нескольких последовательных типах. Сначала они генерируют политические «выходы» в форме выполненных государственных программ, работ, произведенных материалов, сервиса и т.д. Они представляют собой виды общественной политики, т.к. становятся манифестом в правительственных затратах или в конверсации ресурсов публичного сектора в те или иные виды деятельности. Иными словами, «выходы» отражают мобилизацию действий правительства по случаю специфических политических обязательств.

Но «выходы» являются только первой частью в череде политических последствий. Другой категорией результатов является реакция на целевое поведение или решение проблем политики. Своеобразной реакцией на правительственные действия являются данные социологических опросов общественного мнения по вопросу текущей политики, проведенные информационно-аналитическим центром при Администрации Президента республики Беларусь. «Наиболее волнующей население проблемой является рост цен (66,7% участников опроса). Значительная часть граждан обеспокоена проблемами алкоголизма, наркомании и преступности (44,3% и 37,8% соответственно). Не снижается острота жилищного вопроса (36,7%). Пятое место в перечне проблем, наиболее беспокоящих население, заняла безработица.» [4, с. 11].

Здесь мы начинаем дискутировать «политический перформанс» и исследовать те аспекты «окружения» специфических правительственных действий или заявлений, ко-

торые имеют значение для изменений и поддержки. (от англ. *performance* – представление). По мнению Ю.В. Ирхина, «перформативность» – это «эффективность и востребование знаний и информации» [5, с. 89]. Каждый вид общественной политики имеет цель, и на каждую цель является реакция в определенной форме в соответствии с рациональностью данной политики. Поэтому виды общественной политики ориентируют на согласие и регулирование общественных отношений. Исследуя последствия общественной политики, аналитика отслеживает, каким образом политика трансформируется в соответствии с первоначальными намерениями.

Политические последствия свидетельствуют о том, что реализация общественной политики имеет реакции вне зависимости от их «выходов» и перфоманса. Когда государственные программы имплементируются, эффекты выходят за рамки актуальной мобилизации правительственных ресурсов или ответственности заинтересованных групп. Эти последствия можно классифицировать как «политические выходы» (*outcomes*), представляющие генеральное и специфическое влияние правительственной деятельности или заявлений помимо более узко понимаемого влияния на целевые сегменты окружения.

Наконец, аналитика политических последствий может быть заинтересована в откликах правительственных действий или заявлений на систему политических действий или на данных политических деятелей. Общественная политика продуцирует реакции, которые включают импульсы для официальных лиц и институтов, формулирующих или имплементирующих политику. В Послании Президента Республики Беларусь Александра Григорьевича Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию отмечается: «Современный этап требует не только и не просто консолидации общественных сил, а создания структурированной политической системы на основе социального партнерства всех – государственных органов, общественных объединений в широком смысле этого слова, органов самоуправления и средств массовой информации. Все они должны более активно участвовать в решении государственных и общественных дел» [6, с. 57]. В этом смысле, мы имеем дело с «политической обратной связью» как типом политического результата, который может представлять аналитический интерес.

Каждый из этих типов политических последствий может быть рассмотрен как отличающиеся друг от друга аналитические разновидности. Можно ясно увидеть следующие взаимоотношения между политическими последствиями: правительственные акции продуцируют «выходы», которые являются выполнением (перфомансом), вызывающим реакцию, или «обратную связь». Однако эти последствия представляются как один из возможных вариантов, но не необходимых. Из этого следует, что правительственные заявления продуцируют «обратную связь» без мобилизации ресурсов, или результат будет виден до того, как политика будет иметь влияние на намеренные цели (т.е. политический перфоманс).

Изучение таких политических результатов не есть, однако, важнейшей частью политического анализа. Политические аналитики рассматривают ряд других характеристик, которые обеспечивают исследования исходя их иных позиций. Многие аналитики заинтересованы в объективных результатах публичной политики, т.е. того, что в действительности происходит, т.е. в исследованиях, касающихся затрат, стоимостей (например, «выходов») политики, ее эффективности (перфоманс), генеральных эффектов (результатов) или выраженной реакции (обратная связь). Нет необходимости объяснять интерес аналитиков в таких делах. Анализ последствий связан с политическими или социальными импликациями публичной политики. Субъекты политики поэтому являются заинтересованными не только в том, как политика влияет на окружение, но и в том, какое влияние окружение оказывает на политику.

Общественная политика тесно связана с акциями, или заявлениями, правительства, которые могут оцениваться как типы целевого поведения. Государственная политика имеет цели, которые могут быть описаны или объяснены в соответствии с целями политических деятелей. Эти цели, будучи эксплицитными или имплицитными, представляют намерения официальных субъектов политики, которые формируют или реализуют политику. Поэтому правомерно исследовать политические последствия с позиции их «намеренности» и «ненамеренности».

Фокусируясь на намерениях, аналитик исследует некоторые или все цели правительственных действий или заявлений. Эта необходимость первичного дескриптивного анализа индицирует, что является целями на самом деле. Некоторые из них могут быть эксплицированы в специфических и операциональных терминах. Более часто, однако, намерения не являются эксплицитными, т.е. ясно выраженными в операциональных терминах. Такие цели, как снижение безработицы или рост доходов, в соответствии с публичным интересом не являются необыкновенными несмотря на их значительность. Ненамеренные последствия могут также обеспечивать интересный ракурс результата или оценочных исследований. Иногда государственная политика не генерирует определенные результаты, а наоборот, пытается их избежать.

Политика не может быть протестирована по «прямым» и «непрямым» последствиям, которые она имеет от их «окружения». Но доказать прямое влияние и оценить эффект не всегда возможно. Хотя индивиды всегда заинтересованы именно в прямом влиянии, например, снижении цен и инфляции, росте доходов и т.д. Одна из ошибок, которую необходимо избегать в оценочном анализе, – это смешение намеренно-ненамеренных делений политических последствий с их прямыми-непрямыми эффектами. Политические деятели без необходимости проводят политику с идеей, прямо нацеленной на проблемную ситуацию. Например, в экономической политике, правительство часто пытается достигать цели путем влияния на окружение. Если правительство желает развивать строительную отрасль, оно должно делать это, манипулируя интересами банков, которые финансируют строительство. Чтобы стимулировать строительство, правительство может увеличить субсидии, повысив налоги, и применить иные не прямые шаги, чтобы достичь своих целей. Но мы не можем неизбежно связывать прямое политическое влияние с намерениями политических деятелей.

Политические последствия сами по себе могут содержать тенденции, которые ориентированы на временной период. Правительственная активность аналогична брошенному в водоем камню, который генерирует волны с концентрическими кругами, и каждый круг подобен последствием, которые возникают на определенный период времени. Исходя из этой позиции, мы получаем картину политических импактов, имеющих применение в течение данного периода времени, потом следуют дальнейшие импликации во второй временной период, потом третий, и далее до тех пор, пока аналитик не удостоверится в том, что изучение эффектов становится все более измеряемым.

В этом подходе мы имеем дело с «временно упорядоченными эффектами». В течение начального периода (t_1) мы изучаем эффекты первого порядка; в течение периода (t_2) мы ищем эффекты второго порядка и так далее до периода t_n , когда рассматриваются энные эффекты. Применяемый период времени варьируется с интересами аналитика, и это может ранжироваться в течение более или менее продолжительного периода. Используя эту перспективу политических последствий, мы можем исследовать намеренные и ненамеренные, или прямые и не прямые, эффекты, например, программу медицинской помощи на 1 год, 2 года и так далее. Профессиональные аналитики называют этот процесс интерацией (повторением).

В аналитике можно использовать «осязаемость» или «неосязаемость» политических эффектов. Некоторые политические последствия принимают материальные формы и могут быть описаны и оценены в соответствующем виде.

Другим возможным субстантивным измерением, рассматривающим политические результаты, является ежедневная оценка аналитиком газетной, теле- и радиоинформации. Здесь аналитики фокусируют внимание на субстантивных эффектах измерения политики, например, в экономической или социальной сфере, чтобы описать и оценить производимый эффект. Некоторые из них имеют огромное значение. На оборот являются ли они намеренными или нет, прямыми или косвенными, с краткосрочным эффектом или перспективными, осязаемыми или нет, могут для страны иметь важнейшее значение. Эти затраты также влияют на уровень занятости, инфляционные тренды, на уровень развития промышленности.

Фактически имеется много других измерений политических последствий, таких как измерения политики индивидами. Можно подчеркнуть, что не всегда эти измерения являются взаимно исключаящими. По крайней мере, две такие перспективы частично совпадают.

Измерение последствий общественной политики. Модели и уровни

После выбора того, какие измерения результатов политики будут применяться, аналитик должен рассмотреть средства, или техники, которые необходимо использовать в описании или оценке политических последствий. Ключом к решению этой аналитической проблемы является селекция и применение необходимых (т.е. полезных) моделей. Для дескриптивного или смыслового, анализа выбор необходимой модели является существенным выбором шкалы (уровня) измерения, в соответствии с которой политические последствия могут быть описаны или сравнены.

Однако, похожесть в методах между политическим описанием и политической оценкой дифференцируется различными целями каждого типа анализа. Базисное политическое описание является моментальным снимком правительственных действий, тогда как политическая оценка является полной картиной финальных действий.

Существует фундаментальное отличие классификаций политики в соответствии с ее целями и категоризацией в терминах проблем, на которые эти цели были направлены. Существует субстанциальное различие между анализом дескрипции в виде того, как государственный бюджет будет использован на развитие страны и как он будет распределен. Более того, оценочный анализ идет дальше и применяет сетку оценочных критериев, раскрывающих специфические политические последствия с точки зрения того, являются ли они благоприятными или нет для общества. Именно результаты программ в области общественной политики указывают на оценочную функцию, которая отделяет оценочный анализ от базисного политического описания.

Далее мы рассмотрим несколько наиболее общих стандартов и критериев, используемых в «выходах» и оценочных моделях. Они могут быть суммированы в следующих типах: «затраты-выгоды», «эффективность», «действенность».

Модели «затрат-выгод»

Хотя концептуально модели «затрат и выгод» просты и полезны, они являются трудными для конструирования и применения. Эти модели являются общими средствами для политических деятелей по вопросам ценностей политических альтернатив. В настоящем контексте, однако, они также используются как средства для ответа на вопросы типа «каков эффект общественной политики?» и «была ли акция или заявление правительства хорошей или плохой?»

Для целей описания политических последствий модели «затрат-выгод» являются исключительно полезными, когда с их помощью сооружаются теоретические конструкции. Deskриптивный эффект показывает, что политические затраты есть прямые намерения для понимания политики для тех, кто понимает цену как единицу измерения. Как смысловое средство такая модель может обеспечить аналитика быстрым и значительным методом для усвоения смысла того, где есть выгоды, превышающие затраты. Политические последствия бывают результативными, и выгода от каждого потраченного рубля есть лучший политический результат.

Было бы хорошо, конечно, если бы анализ затрат-выгод был такой простой и можно было измерять политические последствия в монетарных терминах. Однако ключ к применению моделей «затрат-выгод» в том, что они должны конструироваться и применяться с осторожностью, и не так просто они выполняются.

С одной стороны, модели «затрат-выгод» строятся по «шкалам оценки», которые сами по себе являются предметом дебатов. По шкале эвалюции мы обозначаем стандарты и измерения, которые идентифицируют благоприятные (т.е. выгодные) и неблагоприятные (т.е. затратные) политические последствия. Такую модель было бы легко конституировать, если бы был способ достичь согласия по поводу того, что конституирует благоприятные и неблагоприятные политические результаты. Но такое согласие редко достигается в большинстве сфер общественной политики.

Даже если мы можем определить эти цели, мы все же должны найти согласие по «последовательности и надежности» сетки измерительных единиц политических результатов. Например, можно подсчитать, во что обходится государству система централизованного тестирования абитуриентов, или сопоставить, измерить затраты на поддержание здоровья граждан и их культурного роста.

Иногда мы используем монетарные единицы измерения, рубль, доллар либо другие согласованные единицы измерения. В иных случаях конструкции моделей «затрат-выгод» являются необъятными, поэтому возникают трудности, когда на первый взгляд вопросы кажутся простыми.

Если мы конструируем потенциально успешную модель «затрат-выгод», то следующей проблемой будет решение о том «как применить измерение объекта». Это сложная проблема. Экономисты, например, говорят о затратах только в терминах использованных ресурсов или потраченных денег. Однако есть серьезная проблема «возможности затрат». И этот критерий делает изучение политических результатов и оценочный анализ исключительно трудным делом.

Другая проблема в применении шкалы оценки затрат-выгод заключается в том, что необходимо считаться со многими «неосязаемыми последствиями» общественной политики. Общественная 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 [7, с. 78].

Эти определенные неосязаемые результаты являются трудными для измерения, но могут влиять на будущие политические решения. Томас Р. Дай считает, что «политические деятели даже более осознают значение символических функций общественной политики, нежели политические аналитики» [8, р. 19].

Символические и неосязаемые результаты общественной политики не могут быть игнорированы в оценочном анализе, и они будут здесь обозначены как благоприятные или неблагоприятные ценности, даже если это будет очень трудно измерить. Оценка результативности общественной политики становится еще более сложной, когда ее эффекты носят символический (неосязаемый) характер. Символические результаты политики не продуцируют реальных изменений сложившейся обстановки. Однако

даже пропаганда, далекая от реальной политики «может влиять на эмоциональную сферу и приносить удовлетворение многим людям» [7, с. 78–79].

Несмотря на эти проблемы, модели «затрат-выгод» не являются бесполезными. Фактически они содержат важный потенциал и часто используются в анализе, который требует последовательности, честности, надежности.

Модели «эффективности»

Подобно моделям «затрат-выгод», модели «эффективности» являются очень основательными и простыми в использовании, по крайней мере, на первый взгляд. Оценка политической эффективности заключается в том, что она относится главным образом к «шкале достижения целей» при описании и осмыслении политических последствий. В Обращении участников Третьего Всебелорусского народного собрания 2006 г. 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 высокие 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» [3, с. 228].

Ряд комментариев по моделям эффективности сводится к тому, что они обязательно базируются на политических намерениях, целях правительственных действий и заявлений. Подобно «затратам-выгодам» и другим моделям ключ к успеху в использовании этого измерения есть конструкция. Единственной главной помехой этим усилиям может быть недостаток эксплицитных политических целей, поэтому аналитика должна исследовать вопрос применения целей в действиях или заявлениях. В таких исследованиях можно открыть политические цели, отличающиеся от того, что утверждалось ранее. Другая проблема возникает в случаях, когда есть не одна цель, а несколько, и поэтому, это слишком сложно, так как одни цели могут быть эксплицитными, в то время как другие могут быть только предполагаемыми.

Например, государственная инновационная политика предусматривает несколько целей. Одни из них являются достаточно эксплицитными, с четко обозначенными параметрами. В послании Александра Григорьевича Лукашенко Национальному собранию и белорусскому народу 2004 г. было заявлено: «Перспективы развития страны напрямую зависят от реализации интеллектуального потенциала нации, от эффективности инновационной деятельности. Необходимо значительно повысить удельный вес новой продукции в общем объеме производства. Ее должно быть не менее 30 процентов» [9, с. 10]. Другие нуждаются в уточнении, дополнении и корректировке. Отсюда отличаются и критерии измерения эффективности программы.

В дополнение нам необходимо рассмотреть проблемы, ассоциированные с развитием специфической шкалы измерения, когда политические цели известны. По крайней мере, мы можем сконструировать шкалу достижений, которая позволяет нам классифицировать политический результат как эффективный или неэффективный. Однако мало таких видов «политики», которые являются тотально эффективными или неэффективными. И поэтому, вероятно, было бы лучше рассмотреть уровень достижений в конструировании нашей шкалы. Но здесь мы сталкиваемся с рядом методологических проблем, т.к. мы должны разработать модель тщательно, чтобы это было полезно и в то же время отражало политические намерения. Если бы политические цели были про-

ранжированы с самого начала, наша работа была бы упрощена. Например, известно, сколько и какой объем нефти и газа необходим Беларуси ежегодно для удовлетворения своих потребностей. Такие цели легко шкалируются. Другие политические цели не так очевидны. Например, трудно подсчитать, каков будет объем иностранных инвестиций в те или иные отрасли хозяйства Беларуси. Некоторые из этих цифр могут быть конфиденциальными и поэтому не подлежат точному измерению.

Как и с другими моделями, конструкции «эффективности» не есть то же самое, что применение. Нужно следить, чтобы шкала достижения целей использовалась по назначению; в этом случае шкала должна соотноситься с политическим перформансом. Политика не может рассматриваться как эффективная просто потому, что правительство тратит на нее деньги. Даже аналитики иногда забывают этот базисный факт, в результате чего происходит слабое измерение политической эффективности. То, что правительство тратит значительное количество ресурсов на те или иные программы, еще не является индикатором эффективного политического перформанса. Хотя это и очевидно, но пока еще не стала для всех явной позиция о том, что индикатором эффективной правительственной политики является именно результат. Если политика является результатом тщательной отработки сконструированной эффективной модели, то ошибки встречаются достаточно редко.

Наконец, необходимо заметить, что использование эффективной модели описания политических последствий прямо не связано с применением «осмысления» политических последствий. То, что аналитик считает политику эффективной (т.е. он видит высокую шкалу на сетке измерений достижения целей), еще не значит, что аналитик полагает политические последствия хорошими или желательными. Эффективная политика может быть также нежелательной, когда описание импакта отделяется от суждений о политическом выполнении (завершении).

Модели «действенности»

Термин «действенность» имеет несколько значений в зависимости от того, что анализируется. Для некоторых аналитиков продуктивность означает «лучший путь», в то время как другие эквивалентом эффективности считают достижение целей. Многие аналитики используют продуктивность для того, чтобы исследовать такие процессы, как принятие решения и политическая имплементация, а не политические результаты, о которых сейчас идет речь. Поэтому модели «действенности» описываемые здесь, являются только некоторыми из многочисленных типов.

В использовании моделей «действенности» мы имеем дело не просто с достижением целей. Мы ставим вопрос каков наиболее благоприятный результат может быть достигнут? То есть какого качества результат мы ожидаем по сравнению с другими возможными политическими последствиями? В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы констатируется: «Главными результатами реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 годы должны стать активизация инновационного развития национальной экономики, создание необходимых условий для обеспечения устойчивого и эффективного ее развития, а также реализации социально-экономических приоритетов страны. Это позволит в прогнозируемый период повысить уровень и качество жизни народа» [3, с. 447].

Какие же качества, относящиеся к политическим «выходам» и «результатам» могут быть оценены как желательные? На очень общем уровне обычно предполагается, что эффективные политические последствия достигаются, по крайней мере, затратами (относительно к другим эффективным политическим результатам), которые желатель-

ны, должны использоваться эффективно как ресурсы. Поэтому мы можем дискутировать действенность относительно «шкалы стоимости результатов».

Однако эта шкала слишком узко определяема и поэтому является дискуссионной для измерения эффективности результативности. Например, эффективные политические последствия генерируют очевидную ценность, потому что они обеспечивают некоторые базисные характеристики политических последствий с позиции их действенности.

Типы результативности

С позиций смыслового анализа и оценки, политическая аналитика предполагает, что цели политики должны быть стоящими, т.е. эта модель должна способствовать действенности оценки политического результата. Существуют и другие действенные модели, которые может выбирать аналитик. Однако существуют позиции, которые необходимо подчеркнуть.

Первое. Описательная или смысловая оценка политических последствий, использованная в модели «действенности», предполагает, что политическая эффективность уже рассматривается (подразумевается) или принимается в расчет в течение анализа. Описательная или смысловая оценка не лимитирована изучением действенности тех политических результатов, которые имеют «высокую» эффективность. Вместо этого нужно поддерживать изучение действенности политических последствий на различных уровнях эффективности. Так, например, можно оценить различные уровни эффективности образовательных программ в денежном выражении.

Второе. Иные модели, использованные для дескриптивного импакта или смыслового анализа, тщательная конструкция и осмотрительное применение являются ключом к успеху. Конструкция должна отразить то, что аналитик понимает под действенностью. Если она означает применение только шкалы личных затрат на «выходе», или только шкалы нежелательного «выхода», или некоторых комбинаций этих альтернативных измерений, значит, это является оправданным. Но когда модель строится, она должна использоваться осторожно, чтобы избежать искажения оснований, что дает возможность генерировать подлинно успешный анализ.

Модели «беспристрастности» (справедливости)

Модели «беспристрастности» являются трудными для описания по нескольким причинам. Во-первых, концепция беспристрастности редко хорошо дефинируется. Эффективность и действенность, несмотря на их широкое использование, являются, тем не менее, идентифицированными с определенными характеристиками, которые делают их успешными концепциями. Беспристрастность же не имеет успешного «обращения». Мы часто ассоциируем беспристрастность с идеями «порядочности» и «справедливости». Но такие термины являются сами по себе неясно определенными.

Во-вторых, поскольку данная концепция является двойственной, «беспристрастность» – это то, чего желает каждый. Поэтому нельзя игнорировать того, что относится к политическим последствиям. Суть в том, чтобы определить, что мы понимаем под беспристрастностью, когда применяем модель, базирующуюся на ней.

В-третьих необходимо определить, что считается беспристрастным, когда политика исследуется через общественные перспективы и индивидуальных аналитиков. То, что считается беспристрастным политическим результатом в одном контексте, может быть определено как пристрастное в контексте другого аналитика. Различия позиций, вовлеченных в анализ, могут быть более глубокими, чем просто проблема измерения.

Для того чтобы прояснить проблемную суть модели «беспристрастности», нужно рассмотреть некоторые примеры. Для начала заметим, что беспристрастность поли-

тических последствий может быть описана и оценена несколькими путями. Вопрос беспристрастности может относиться к применимости «выходов» относительно того, как правительство имплементирует свои акции и заявления. То, что есть беспристрастность или пристрастность, может быть измерено через применение модели, основанной на «шкале возможностей». «Шкала возможностей», измеряет или категоризирует политические последствия соответственно с доступом к соответствующим политическим «выходам». В этом смысле некоторые политические «выходы» являются более доступными, чем другие. Определенные «выходы» генерируются теми, кто достигает нужного результата. Другие лимитированы интересами, определяемыми специальными группами. Какой из этих уровней возможности наиболее беспристрастный для каждого политического «выхода», зависит от восприятия того, какова ставка. Для определенных акций, таких как свобода слова или обеспечение справедливости, равные возможности для всех должны быть стандартами беспристрастности.

Второй тип модели беспристрастности фокусируется на политическом перформансе и относится к трактовке политических целей. Здесь «шкала трактовки» может быть благоприятной. То, что конституирует беспристрастную трактовку, конечно, зависит от исследовательской ситуации. Возможно, публичное право делает ясным, что есть справедливо в том или ином случае, а что нет. Необходимо заметить, что стандарты беспристрастной трактовки меняются так же, как меняются социальные ценности. Поэтому, если мы выбираем для применения модель, базирующуюся на «шкале трактовки», мы должны рассмотреть ряд соответствующих факторов и раздвинуть нашу шкалу с большой осторожностью.

И, наконец, беспристрастные измерения часто используются для описания и оценки политических результатов, и наиболее часто это ведет к модели, основанной на том, что мы называем термином «шкала распределительного эффекта». Иные политические результаты имеют импакты, которые разнятся внутри данного окружения или среди членов определенного сообщества. Этот распределительный эффект публичной политики можно увидеть в импакте затрат на национальную оборону. Так, усложнение международной обстановки, борьба с международным терроризмом неминуемо ведут к распределительным эффектам внутри национального бюджета, а также к активации контрактов продажи и покупки вооружений за пределами страны.

В краткосрочной перспективе такие затраты (распределительные эффекты) кажутся неоправданными (пристрастными). Но на длительную перспективу, с точки зрения дальнейшего укрепления обороноспособности страны и ее национальной безопасности, такие распределительные эффекты являются перспективными.

Таким образом, модель «беспристрастность», базируется на возможностях, трактовке, распределительных эффектах, используется и для описания политических последствий, и для их оценки. Часто ее использование является случайным или полемическим и дает малый простор для мысли на шкале ее применения. Однако добросовестный аналитик будет пытаться применить эти модели таким образом, чтобы сделать более ясным измерение и оценку исследуемого объекта.

Модели «социального теста»

Последняя из типов моделей политической оценки есть модель «социального теста», которая является наиболее легкой для понимания и наиболее трудной для дискуссии. С одной стороны, это относительно простая модель, которая обычно состоит из шкал, которые легко конструируются. С другой стороны, она представляет собой разнообразный ряд специфических моделей и шкал, которые трудно, если не невозможно, объединить по их целям.

Модель «социального теста» есть использование оценки со ссылкой на специфические социальные, политические или экономические интересы. Она типически отражает пространство, в котором политические последствия предпочтительны для этих интересов. Например, бывают оценки, которые продуцируются результатами, пролоббированными представителями отраслевых интересов. В этом измерении данные модели могут быть ассоциированы со «шкалой сатисфакции интересов». Такие модели могут быть успешными для описания импактов, если шкала измерения тщательно сконструирована. Модели должны вырасти реально из групповых интересов, однако критерий социального теста является чаще смысловым.

Заключение

Шкалы, дискутируемые в данной статье, могут быть использованы для описания актуальных последствий правительственной политики или для того, чтобы осмыслить последствия по сравнению с сеткой ценностей или ожиданий. Они интенционально широкие, потому что представляют более фундаментальные основания политической оценки, чем специфические методы, процедуры или измерения. Это является исключительно важным для политического аналитика, для того, чтобы специфицировать цели политической оценки. Политический аналитик из множества техник выбирает анализ деталей. Как было показано, общественная политика является результатом как бюрократических, так и технических решений. Последствия политики часто дискутируются в медиа или в холлах правительства в терминах смысловой оценки.

Политические аналитики имеют индивидуальные мнения по поводу того, какие виды политики являются лучшими для общества. Но цель аналитика – держать эти смысловые ценности отдельно от описания политических последствий и от применения специфических шкал перформанса к политическим импактам. Следование этим оценочным процедурам имеет большое значение для способности аналитиков понимать комплекс целей, процессов и результатов государственной политики в жизни общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Парламентские выборы 2008. Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. – Минск, 2008. – 19 с.
2. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, П. Демчука, Т.В. Якушевой. Науч. Ред. Е.Б. Шестопап. – Вече, 1999. – 548 с.
3. Государство для народа: Документы и материалы третьего Всебел. нар. собр. 2–3 марта 2006 г. / редкол.: А.Н. Рубинов. – Минск : Беларусь, 2006. – 225 с.
4. Республика Беларусь в зеркале социологии: Сб. материалов социологических исследований. При информационно-аналитическом центре при Администрации Президента Республики Беларусь под общей редакцией О.В. Пролесковского – Минск, 2008. – 11 с.
5. Ирхин, Ю.В. Постмодернистский анализ политологии: методы, принципы, противоречие, проблемы. Актуальные проблемы политики и политологии в России : сб. статей / Под общ. ред. В.С. Комаровского. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 89 с.
6. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь: Независимая Беларусь – наш достойный и надежный дом. – Минск, 2007. – 57 с.
7. Решетников, С.В. Теория процесса принятия управленческих решений : монография. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь. – 78 с.

8. Thomas, R. Dye Policy analysis / R. Thomas The university of Alabama Press, 1976. – 19 p.

9. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко Национальному собранию Республики Беларусь и белорусскому народу. – Минск, 2004. – 10 с.

Reshetnikov S.V., Reshetnikova T.S. Evaluation of Consequences of Public Policy: Functional Analysis

Policy evaluation is concerned with the estimation, assessment or appraisal of policy, including its content, implementation, and effect. Over the past few years, there has been an almost unprecedented growth in the application of political research to problems of public policy. Despite these facts, it has become increasingly difficult to explain what functional analysis is.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 01.03.10